



**INFORME
GESTIÓN MUNICIPAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA Y
REPÚBLICA DOMINICANA**

CAPÍTULO COSTA RICA

Elaborado por: Armando Campos S.

San José, diciembre de 2009

Tabla de contenidos

Reconocimientos	4
Presentación.....	5
Prólogo	9
I. A modo de introducción: algunos problemas conceptuales	10
1.1. ¿Seguridad ciudadana? Breve discusión a partir de las ideas difundidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).....	10
1.2. Primera posibilidad de esclarecimiento: situar la noción de seguridad ciudadana en el marco de la violencia social como categoría conceptual más amplia.....	15
1.3. Segunda posibilidad de esclarecimiento: ampliar y precisar los alcances teórico-prácticos de la definición de seguridad ciudadana	15
II. Metodología.....	18
III. El problema desde una perspectiva nacional e integral.....	20
3.1. Algunos datos básicos sobre el sistema municipal de Costa Rica.....	20
3.2. Mecanismos asociativistas	23
IV. Ejes para una evaluación de la gestión municipal costarricense en materia de seguridad ciudadana local.....	26
4.1. Centralización- descentralización, un binomio complejo.....	26
4.2. Sobre las competencias municipales.....	29
4.3. Imagen pública del sistema.....	32
4.4. La cuestión financiera.....	32
V. El marco regulador de la seguridad ciudadana formado por la institucional estatal ...	35
5.1. La Asamblea Legislativa	35
5.2. El Poder Ejecutivo	36
5.3. El sector público descentralizado	42
5.4. Actores institucionales en materia de control y rendición de cuentas	44
VI. Sobre los enfoques y propuestas municipales ante los problemas planteados por la seguridad ciudadana local en Costa Rica	46
6.1. La situación problema.....	46
6.2. Las policías municipales	46
6.3. Iniciativas participativas en la materia.....	52
VII. Sobre las condiciones sociales de los cantones	56
7.1. Indicadores sociales	56
7.2. Tasas delictivas por cantones (según estadísticas del OIJ).....	57
7.3. Otros indicadores relevantes	58
VIII. Dos estudios de caso: las municipalidades de Garabito y Cartago.....	60
8.1. Criterios de selección.....	60
8.2. Caso uno: el cantón de Garabito y su gobierno local.....	60

8.3. Caso dos: el cantón Central de Cartago y su gobierno local	69
IX. Conclusiones generales.....	76
X. Referencias bibliográficas	78

Tablas y cuadros

Cuadro 1. Municipios según país. Junio de 2009	7
Cuadro 2. Seguridad ciudadana: objeto de investigación y práctica social.....	17
Cuadro 3. Metodología utilizada	18
Tabla 1. Costa Rica: División territorial administrativa. 1997	20
Tabla 2. Costa Rica: Distritos donde funcionan Concejos Municipales y cantones donde se ubican. 2009	21
Tabla 3. Costa Rica: Situación de los gobiernos locales en materia de Planes Reguladores. 2009	23
Cuadro 3. Costa Rica: Competencias de los gobiernos locales. 2008.....	29
Cuadro 4. Costa Rica: Niveles de prevención del delito. 2009	40
Cuadro 5. Costa Rica: Composición actual del sector público descentralizado. 2007.....	42
Tabla 4. Costa Rica: Oficinas Municipales de la Mujer según provincias. 2009.....	44
Cuadro 6. Costa Rica: Mecanismos de control que inciden sobre el desempeño municipal. 2009	45
Tabla 5. Costa Rica, Municipalidad de Osa: Composición de Comisión Cantonal de Seguridad. 2009	53
Cuadro 6. Costa Rica: Módulos y objetivos correspondientes a actual Programa Básico de Capacitación en Seguridad Comunitaria. 2009	54
Tabla 6. Costa Rica: Cantones con mayor participación en la construcción nacional. 2006	62
Tabla 7. Garabito y Puntarenas: Tasas de atención en OIJ por 10.000 habitantes. 2008....	66
Tabla 8. Costa Rica: Los cinco cantones nacionales con tasas de atención más altas, en tres tipos de delito, por 10.000 habitantes. 2008	66
Tabla 9. Cantón de Cartago: Casos entrados y tasas de atención por 10 000 habitantes en el OIJ, correspondientes a los tres tipos más frecuentes de delitos. 2008	71
Cuadro 7. Cantón de Cartago: Funciones de la policía municipal. 2009 (en revisión).	74

Reconocimientos

Se deja constancia de nuestro agradecimiento a las siguientes personas, por su valiosa colaboración al desarrollo de este proyecto:

Sr. Benedicto Solís y Sra. Giselle Sánchez, funcionarios de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Lic. Juan Gabriel Hidalgo, Comisionado de la Policía Municipal de Garabito.

Licda. Ilibeth Montoya, promotora social de la Municipalidad de Garabito.

Licda. Giovanna Siles, Jefa del Departamento de Seguridad y Vigilancia de la Municipalidad de Cartago.

Arq. Óscar López, del Departamento de Planificación Urbana de la Municipalidad de Cartago.

Lic. Luis Alberto Camacho, Director Ejecutivo de la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCAR).

Lic. Mario Solano, especialista en estadísticas criminológicas del Departamento de Estadística, Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Presentación

A pesar de las inconsistencias exhibidas por los registros oficiales sobre el delito en América Latina, estos muestran una clara tendencia en el aumento de aquellas modalidades relacionadas con el patrimonio (robos y asaltos) y el tráfico de drogas (venta y lavado de dinero, por ejemplo).¹ Pese a la complejidad que subyace a esta situación, una serie de elementos se han conjugado para dar paso a un abordaje unidimensional y empobrecido de la misma; abordaje que otorga a la represión, de forma casi exclusiva, la tarea de resolver el problema.

Una y otra vez, sin embargo, este tipo de respuestas que depositan sus esperanzas de controlar y disminuir el delito a través del sistema penal, han evidenciado los riesgos y consecuencias que ello entraña para el ejercicio de las libertades y garantías individuales, pero también y, sobre todo, su imposibilidad para dar una respuesta efectiva. Esto se debe a que el delito, contrario a lo establecido por la investigación científica, es visto como un fenómeno individual, desconectado de la estructura socioeconómica de la cual emerge. Por ello, al ignorar las dinámicas estructurales que le subyacen, no puede más que atacar la manifestación del problema y por tanto, ofrecer respuestas condenadas al fracaso (Calderón, 2008).

Por fortuna y, como contrapunto de lo indicado, en los últimos años se registran dos hechos importantes. Primero, el surgimiento de un enfoque alternativo para el diseño de políticas públicas en este campo; enfoque que a diferencia del discurso hegemónico ve en el delito (como en otras formas de violencia social), un problema relacionado con el desarrollo y los derechos humanos. De ahí que sostenga que para abordar efectiva y democráticamente el tema, se requiere diseñar y ejecutar políticas públicas que, sin abandonar lo represivo, acentúen lo preventivo, al tiempo que estimulen la participación ciudadana. Esta propuesta ha sido desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas bajo su esquema de “seguridad ciudadana” (PNUD: 2005).

Segundo, la emergencia de nuevos actores en el tratamiento del problema; específicamente aquellos que lo abordan desde el ámbito preventivo y participativo.² En este sentido, destaca la intervención que en años recientes exhiben algunos gobiernos municipales en este campo, ya que los mismos, en ejercicio de sus funciones y competencias, adquieren un rol destacado en la prevención del delito por varias razones: (1) porque al estimular el desarrollo local, generan oportunidades económicas, sociales y culturales efectivas que ayudarían a evitar la emergencia de ciertas manifestaciones criminales (prevención social del delito). (2) Porque puede contribuir a evitar la comisión de ciertos delitos (prevención situacional), al mejorar la dimensión espacial del territorio, por ejemplo, recuperando lotes baldíos, iluminando las vías públicas o controlando el expendio de licores, entre otros. Y (3) porque está en capacidad de incentivar la participación comunitaria en un modelo que

¹ Dos aclaraciones al respecto. Primero, esta afirmación se basa en los datos existentes, por lo que quedan fuera del análisis una gran cantidad de delitos, que por diversas razones no se captan en los registros oficiales. Segundo, los homicidios tienen un lugar de “privilegio” en las estadísticas de la región, de ahí que es importante destacar que una proporción significativa de estos se relaciona con la ejecución de los delitos ya indicados.

² No hay que olvidar, en este sentido, la presencia de otros actores como las empresas privadas de seguridad, que actúan en sintonía con las visiones punitivas que actualmente dominan el tratamiento del tema y que por ende, no contribuyen a reducir el problema sino que lo agravan.

promueve, ya no solo la colaboración con los cuerpos policiales (líneas de denuncia, comités barriales de vigilancias, etc.), sino más bien la inclusión política, lo que fortalece los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.³

En virtud de lo anterior y, en el marco del proyecto sobre gobernabilidad democrática y convivencia pacífica, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y ejecutado por FLACSO-Secretaría General, desde FLACSO-Costa Rica, se planteó la necesidad de analizar las iniciativas que en el ámbito de la prevención del delito y otras formas de violencia social están ejecutando los gobiernos municipales en Centroamérica y República Dominicana. Esto, para diseñar, a partir del conocimiento de experiencias concretas, lineamientos que ayuden a la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, democráticas y sostenibles, en este campo.⁴ Fue así como surgió el proyecto sobre *gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana*.

El proyecto tomó como marco de referencia el esquema de seguridad ciudadana elaborado por el PNUD (2005), ya que a pesar de sus limitaciones, el mismo constituye una valiosa herramienta para el diseño de políticas públicas, pues al delimitar con claridad su objeto de estudio: las vulnerabilidades que atentan contra un núcleo esencial de derechos fundamentales (la vida, la integridad -física, emocional y sexual- y otros propios del fuero personal como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento y el disfrute del patrimonio), prioriza acciones y focaliza recursos. Pero sin abandonar la visión de largo plazo, ya que la seguridad ciudadana -entendida como un componente de la seguridad humana- está inevitablemente vinculada al desarrollo, lo que remite a una perspectiva de largo aliento.

Es justamente lo anterior lo que realza su importancia política e ideológica, ya que saca el tema del ámbito autoritario y represivo en el que lo ubican los discursos dominantes (políticas de ley y orden), para instalarlo en el plano de los derechos y el desarrollo humano, con lo que abre el espacio para la intervención de nuevos actores desde la prevención y la participación.

En términos metodológicos, el proyecto se basa en el análisis de experiencias concretas; es decir, de gobiernos municipales con acciones tendientes a prevenir el delito o cualquier otra forma de violencia social; esto sin importar el grado de formulación de tales iniciativas. Los países donde se realizó el estudio son: Costa Rica, Guatemala, Panamá, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana y Honduras (las experiencias seleccionadas se muestran en la tabla número uno). Al respecto, vale indicar que en Honduras no se pudo evaluar ninguna experiencia concreta, debido a los acontecimientos del 28 de junio de 2009, por lo que se aprovechó la ocasión para reflexionar sobre el riesgo de la vuelta de los discursos de seguridad nacional en la región.

³ Es claro que al realizar estas funciones, el municipio promueve el ejercicio de la ciudadanía al tiempo que mejora su credibilidad (legitimidad) ante los habitantes.

⁴ El carácter incipiente del fenómeno advierte lo desacertado que resultaría evaluar las iniciativas existentes en este campo desde el punto de vista de su impacto.

Cuadro 1
Municipios según país. Junio 2009

País	Municipio	
Costa Rica	Garabito	Cartago Centro
Nicaragua	León	Jinotepe
Guatemala	Santa Catarina Pinula	San Juan Sacatepéquez
El Salvador	Antiguo Cuscatlán	Santa Tecla*
Panamá	San Miguelito	Colón
República Dominicana	Distrito Nacional	Villa Bisonó

*Se analizó un tercer caso: Ahuachapán.

Este proyecto estuvo abierto al escrutinio y la crítica constante. La propuesta original, formulada por la coordinación, se validó con el concurso de diversos actores. Luego fue discutida, ampliada y modificada por el equipo de investigadores en un taller que tuvo lugar en Costa Rica, el mes de junio de 2009. Los casos seleccionados son el resultado de un proceso de consulta, análisis y discusión, que además de los investigadores responsables, contó también con los aportes de expertos ajenos al proyecto y de las federaciones o asociaciones de municipios que se lograron consultar.

Los informes de investigación siguieron una serie de etapas para garantizar la confiabilidad de los datos, así como la validez y el rigor de los resultados. Los resultados preliminares del trabajo de campo fueron sometidos a discusión por las y los investigadores en cada uno de los países, de forma tal que se intentó recuperar la visión de los actores involucrados en el proceso (autoridades y funcionarios municipales, así como líderes comunales). (2) Luego hubo una presentación de los informes para ser discutidos y analizados en un marco más amplio. En este caso, el informe (o una síntesis) fue entregado con tiempo a las autoridades municipales y los comentaristas designados (académicos y expertos del tema municipal). Las *observaciones y comentarios* generados en este espacio se incorporaron al informe que hoy se presenta al lector.

Se espera que este trabajo -en conjunto con el realizado en los demás países, así como el informe final del proyecto- contribuya al entendimiento del problema, pero sobre todo, a orientar el diseño, formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en el campo de la prevención de la violencia social y la promoción de la convivencia pacífica desde los gobiernos locales. Para concluir y, con el objetivo de dimensionar los resultados obtenidos en cada país, se considera oportuno listar los elementos comunes que se encuentran en los casos estudiados.

- Los gobiernos locales estudiados, efectivamente desarrollan acciones que contribuyen a prevenir el delito y otras formas de violencia social; sin embargo, en muy pocos casos estas acciones se realizan sistemáticamente y con esa intención, lo que reduce su potencial, debido a que el bajo grado de estructuración que reportan, dificulta evaluar el impacto y formular medidas correctivas.

- En la mayoría de los casos, la prevención se reduce a prevención situacional del delito con un marcado énfasis en lo punitivo, tal y como lo evidencia el interés por crear o fortalecer policías municipales. Esto, entraña el riesgo de empobrecer las funciones que puede realizar el municipio en la prevención social y situacional del delito (esta última enfocada en mejorar los espacios públicos), pero también de otras formas de violencia.
- Con respecto a las acciones explícitamente formuladas para prevenir el delito, la tendencia es a que estas no hayan emergido del propio municipio o de la comunidad, sino más bien, de proyectos impulsados por el gobierno central o algún organismo internacional, lo que pone en entredicho su sostenibilidad.
- El liderazgo político parece ser un elemento decisivo para introducir el tema de la prevención de la violencia en el ámbito municipal, pero eso no es suficiente para institucionalizarlo; para ello, se requiere la generación de capacidades municipales, lo que implica, entre otras cosas, constituir equipos técnicos multidisciplinarios. Esto se ve claramente en El Salvador.
- Los casos de San Juan Sacatepéquez en Guatemala y Villa Bisonó en República Dominicana son muy buenos ejemplos de lo que puede hacer el municipio para identificar y abordar problemas de conflictividad social y prevenir la violencia social, más que el delito propiamente dicho.
- Prácticamente en ninguna de las experiencias analizadas la comunidad reporta una participación sustantiva, bien sea en identificar la problemática, contribuir a su solución o, demandar medidas efectivas por parte del gobierno local; esto a pesar de que existen mecanismos e instancias para tal efecto, como por ejemplo, los comités, las comisiones y los consejos municipales de seguridad (Costa Rica, Guatemala y Nicaragua).
- El estudio de las experiencias concretas evidenció la necesidad de revisar el marco analítico utilizado, pues hay que determinar si es más oportuno un enfoque de violencia social que uno de seguridad ciudadana. La ventaja: sacar del ámbito penal situaciones propias de una falta de oportunidades reales (dinámicas excluyentes) y ubicarlas claramente en el plano de la desigualdad, a través de la idea de ciudadanía social; entendida esta como prácticas específicas que moldean el flujo de recursos hacia los grupos y los individuos, más que como derechos vistos desde una perspectiva jurídica.

Dr. Rodolfo Calderón Umaña,
 Investigador, FLACSO-Costa Rica,
 Coordinador regional.

Prólogo

Al comenzar las consultas necesarias para la realización del presente estudio, numerosas autoridades municipales nos preguntaron acerca de cuál sería su interés o utilidad práctica. Manifestaron sentir cansancio o frustración ante investigaciones que no se llevaban a término o cuyos resultados carecían de efectos significativos para el abordaje de los problemas municipales. En algunos casos, el argumento fue todavía más claro: “presénteme un proyecto para obtener cámaras de vigilancia o para financiar una policía municipal, y con gusto le ayudamos”.

Ante un punto de vista tan consistentemente reiterado, que se convirtió en un obstáculo inesperado para llevar a cabo la investigación, resulta inevitable plantear algunas aclaraciones.

Cabe esclarecer, en primer lugar, que un estudio de este tipo, cuyos propósitos tienen que ver con el conocimiento de un aspecto de la realidad nacional, no podría tener efectos “prácticos” directos o inmediatos. En el bien entendido de que se realice en forma completa, sus resultados se convertirán en un insumo útil para la toma de decisiones a partir del momento en que determinados actores sociales encuentren en ellos orientaciones válidas para sus labores de evaluación y planificación.

Se desprende de lo anterior que la relevancia práctica de este proyecto o su agotamiento como “un informe más” dependerá de cómo los gobiernos locales, en su calidad de autores principales, apliquen sus resultados a la construcción de un enfoque sólido e innovador en materia de seguridad ciudadana.

Tal como se afirma reiteradamente, el potencial de contribución de los gobiernos locales a la prevención de la violencia es alto, por cuanto están vinculados directa y cotidianamente con los problemas sociales que se producen en su jurisdicción territorial. No obstante, para que este papel posible se haga real y fuerte, resulta indispensable dar algunos pasos para crear las condiciones requeridas.

Es básicamente necesario construir y compartir a escala nacional, y ojalá regional, un enfoque innovador acerca de la seguridad ciudadana local, superando los esquemas que la limitan a los graves problemas generados por el aumento de la delincuencia. Este es un asunto que no se puede desatender, pero la producción de la seguridad ciudadana es un quehacer que implica enfrentar una multiplicidad de riesgos y visualizar el efecto positivo para la paz y la convivencia social de una diversidad de acciones, que las municipalidades probablemente no consideran, en la actualidad, relacionadas con dicho problema.

Sobre la base de ese enfoque, y mediante la formulación de planes estratégicos a mediano plazo, es posible racionalizar las capacidades y recursos de los gobiernos locales para trabajar en seguridad ciudadana, junto con las comunidades y organizaciones activas en sus jurisdicciones, y gestionar cooperación financiera y técnica para lo que sea necesario.

Pero nada de eso se puede llevar a cabo sin conocer la realidad problemática que se enfrenta, las propias posibilidades y necesidades. Por lo mismo, estudios de este tipo son indispensables y nada los predestina a no terminarse o a ser olvidados.

I. A modo de introducción: algunos problemas conceptuales

1.1. ¿Seguridad ciudadana? Breve discusión a partir de las ideas difundidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Cualquier discusión acerca de la “seguridad ciudadana” tiene que pasar por el término mismo. Las numerosas imprecisiones que su uso acarrea actualmente impiden asumirlo como un concepto consabido y, sobre todo, manejarlo con una razonable precisión para fines de investigación y planificación.

Con apego al juicio expresado, en los primeros borradores de este informe se intentó contribuir con cierta amplitud al mencionado punto de debate, el cual hoy resulta insoslayable. Posteriormente, se consideró que la iniciativa no debía insertarse en un estudio nacional, que forma parte de uno regional, sino en los espacios de debate programados para el término del proyecto. Finalmente, se optó por una salida intermedia: incluir en este documento solamente algunas consideraciones básicas, tomando como punto de partida las ideas que el PNUD ha diseminado sobre el tema.

Se tomó la decisión mencionada considerando el rol protagónico e influencia que dicha agencia ha tenido, y sigue teniendo, en la difusión internacional del concepto de seguridad ciudadana. Influencia que en el caso de Costa Rica alcanzó su momento culminante con la producción y publicación del *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*⁵ y ha continuado posteriormente con la iniciativa tomada de manera conjunta por el PNUD, la Defensoría de los Habitantes y FLACSO/Costa Rica, “para impulsar un proceso orientado a identificar propuestas de acción sobre las vías más eficaces para abordar la seguridad ciudadana desde la perspectiva del desarrollo humano”.⁶ A lo anterior, habría que agregar, por supuesto, las diversas acciones de investigación y cooperación que el PNUD ha emprendido en esta materia a escala local, que, sin duda, están incidiendo en las correspondientes perspectivas y propuestas de varias municipalidades costarricenses.

El enfoque del PNUD toma forma a partir del binomio conceptual seguridad humana-seguridad ciudadana, que postula como indisociable:

- La seguridad ciudadana se refiere a “modalidades específicas de vulnerabilidad –las ocasionadas por la violencia y el despojo– y a la protección de un núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas”.
- La seguridad humana “atiende a formas de vulnerabilidad que comprometen el disfrute de los derechos humanos en general”.

Se reafirman las interrelaciones entre ambos niveles de vulnerabilidad con la afirmación de que existen “formas agudas de vulnerabilidad económica, política, social y familiar”, cuyo

⁵ PNUD: “Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana”. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*. Todas las citas incluidas en este primer apartado proceden del segundo capítulo de este documento.

⁶ Véase: Foro sobre *Desarrollo humano y seguridad ciudadana*. Resumen. 2009. Otras organizaciones que participan en esta iniciativa son la Unión Europea, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA).

papel en la gestación de esas modalidades específicas de vulnerabilidad es determinante. Estas últimas tienen, a su vez, un importante impacto sociopolítico⁷.

Pero lo más importante en estos argumentos de inicio se relaciona con las razones del PNUD para delimitar un “núcleo esencial” o “duro”⁸ de derechos. Pronto se advierte que esta particularización se encuentra motivada, aunque sin usar ese término, por una perspectiva de prioridades en el ámbito de la planificación social:

“[Es importante] comprender que la gravedad de las amenazas contenidas en la inseguridad ciudadana no nos permite proponer un nuevo modelo de sociedad como única prescripción para enfrentar el problema. Aumentar la seguridad ciudadana en nuestros países demanda *también* respuestas prácticas, concretas e inmediatas que, muy posiblemente, sean insuficientes ante el replanteamiento total de las formas de vulnerabilidad humana”⁹ (PNUD, 2005).

La aseveración requiere vigilancia crítica. Se entiende fácilmente la preocupación por no quedarse en propuestas que, al carecer de formulaciones operativas, medrarían en una grandilocuencia vacía. Pero el empleo del adverbio de afirmación “también” sugiere que se está haciendo referencia a planos de acción separables. Esto no ayuda a entender que las “medidas prácticas y concretas” terminarían por reproducir y en última instancia agravar los problemas que se quiere solucionar si no se aplicaran en el contexto de “un nuevo modelo social”. Ninguna medida realmente eficaz y sostenible se puede poner en práctica, en este campo, sin hacerles frente de manera responsable a los procesos de desigualdad y exclusión social que van erosionando los cimientos de la vida solidaria y pacífica de los costarricenses.

Y luego, en términos más categóricos, el documento citado agrega:

“La disolución de la seguridad ciudadana en el concepto de la seguridad humana, aunque tranquilizante desde el punto de vista normativo, conduce, simplemente, a reducir la visibilidad de las amenazas derivadas de la violencia y el despojo, a ampliar excesivamente el horizonte temporal requerido para mitigarlas y a alimentar una gran impaciencia popular frente al tema, de la cual sólo se derivan graves riesgos para la democracia y el estado de derecho. Urge, de tal manera, un análisis de la seguridad ciudadana, que reconozca su especificidad tanto como sus nexos ineludibles con otras manifestaciones de la seguridad humana” (PNUD, 2005).

Al expresar esta idea, la mirada del PNUD se vuelve por un momento hacia una especie de escenario imaginario: si la seguridad ciudadana se “diluye” dentro de la seguridad humana, pierde visibilidad, se prolongan de manera inconveniente los correspondientes plazos de “mitigación” y se genera una impaciencia popular riesgosa para la democracia. Aquí resulta imperativo comentar que:

⁷ “La severidad de estas amenazas permite que la inseguridad ciudadana presente peligros singularmente graves para algunos valores democráticos centrales – como la tolerancia – y aún para la supervivencia de los regímenes democráticos”.

⁸ En el texto PNUD, ese “núcleo duro” de derechos, contiene en principio el derecho a la vida y a la integridad personal, que a su vez posibilita el ejercicio de otros derechos.

⁹ Cursivas añadidas.

- a) “Primariamente, tal “disolución” solamente puede ser generada por la carencia de un enfoque integral acerca de la violencia social. Los recortes reduccionistas son producidos por esa carencia y la retroalimentan, no la causan.” (PNUD, 2005).

La impaciencia popular nunca se produce al desdibujarse el perfil de la seguridad ciudadana en las brumas de la seguridad humana, por la sencilla razón de que, a nivel popular, este segundo concepto no actúa como un referente de sentido. Más bien se está acentuando un importante proceso de alienación social, caracterizado por una visión extrema acerca de los resultados positivos que supuestamente se podrían obtener mediante la aplicación de medidas muy específicas, de corte policial-penal-penitenciario. En otras palabras, lo que realmente causa impaciencia e irritación popular y, sobre todo, el deterioro en el imaginario social de importantes referentes de la ciudadanía (como el Estado, la Asamblea Legislativa, los gobiernos locales, etc.), es la exacerbación de una fe por momentos iracunda en la eficacia de lo represivo, que desemboca, directamente, en la creencia de que la institucionalidad pública no hace lo que tiene debería hacer ante la inseguridad ciudadana o que no cumple con promesas pretendidamente viables. Por eso, resulta particularmente preocupante que la noción de “mano dura”, nada de sutil y propagandísticamente bien acotada, se convierta, cada cierto tiempo, y no solamente en Costa Rica, en un botón ideológico electoral.

En el discurso expuesto en “Venciendo el temor...” va tomando forma otro punto clave, que requiere también un debate muy serio: las relaciones de sentido entre violencia-no violencia e inseguridad-seguridad ciudadana.

La plataforma de lanzamiento del tema presenta algunas grietas no desdeñables. En un punto crucial, la perspectiva que parecía encaminarse hacia una visión de la violencia social desde una perspectiva de derechos humanos, vira hacia una vía más estrecha:

“Por seguridad ciudadana entenderemos, pues, la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (PNUD, 2005).

Pero el problema que surge a estas alturas no radica tanto en ese estrechamiento del enfoque precedente, sino en los criterios que se postulan para vincular la violencia con la (in)seguridad ciudadana. La definición precitada postula una clara relación proceso efecto entre ambas; sin embargo, poco más adelante se dice:

“Pero tampoco nuestro concepto de seguridad ciudadana es co-extensivo con el de violencia. Su definición es un tema controversial y complejo. Casi todas las definiciones usualmente aceptadas hacen del uso de la fuerza física para hacer daño el rasgo definitorio del concepto. Otras visiones, muy extendidas, prefieren ampliarlo para que incluya la coacción psicológica o emocional, e incluso las privaciones materiales y las situaciones de desventaja simbólica”¹⁰ (PNUD, 2005).

¹⁰ Entendemos que la expresión “situaciones de desventaja simbólica” se refiere a lo que se ha denominado “violencia simbólica”, especialmente a partir de los trabajos del sociólogo francés Pierre Bourdieu. De ser así, la sustitución terminológica sería innecesaria.

En este punto, cabe compartir una pregunta: ¿puede ser la complejidad del concepto de violencia una razón para tomar distancia con respecto a él? De ningún modo, porque por ese camino no solamente se renuncia a un importante reto teórico. También se les pone una larga alfombra roja a quienes han encontrado en la noción de seguridad ciudadana una ruta alterna para eludir el concepto de violencia, cuya naturaleza espinosa no proviene tanto de su complejidad, sino de su inevitable colocación en un terreno de autocrítica y compromiso social.

Por lo demás, las definiciones de violencia que circulan más profusamente ni siquiera son “complejas”. Más bien se han empobrecido a causa de su dispersa multiplicación. No hay aquí de verdad un “caos semántico” como se suele decir, ya que, obviando ciertas diferencias que son básicamente formales, las definiciones que parecen miles podrían condensarse en unas pocas, muy pocas.

En un libro que en este momento se encuentra en prensa, el investigador responsable de este trabajo ha elaborado una definición de violencia social, que pretende aportar una síntesis crítica. En lo sustancial, propone entenderla como un conjunto *indisociable* configurado por: a) procesos estructurales cuyo carácter violento deriva de su imposición como limitaciones, privaciones o sufrimientos que se oponen al desarrollo integral y digno de colectividades e individuos concretos; b) interacciones determinadas por una intencionalidad, unilateral o mutua, cuya materialización es nociva para la salud, los derechos humanos o la equidad de géneros.

Dicho esto como una invitación al diálogo, pareciera que la cautela con que “Venciendo el temor...” maneja el concepto de violencia, termina por generar en ese mismo discurso por lo menos tres complicaciones innecesarias:

“La primera de ellas se produce al separar sin mayores explicaciones las nociones de violencia y despojo, para caracterizar en seguida al segundo como un acto violento.

La segunda se produce al recoger un difundido error: “existen comportamientos delictivos no violentos”. Vale la pena detenerse un momento en este punto: la diferenciación entre delitos violentos y no violentos es una convención jurídica de alcance limitado, que ha servido en el campo penal para facilitar la tarea, siempre delicada, de tipificar diferencialmente ciertos actos ilícitos que tienen importantes elementos en común. Un ejemplo prototípico de este problema es la diferenciación entre robo y hurto. Pero eso no válido su traslado mecánico a las ciencias sociales y humanas, porque en este contexto la dicotomía solamente tendría sentido en el marco de una comprensión *físico-agresivista* de la violencia; es decir, aquella que reconoce su presencia únicamente cuando hay manifestaciones destructivas o dañinas explícitas, normalmente físicas, en el acto que se tenga en referencia. Si, en cambio, la violencia es reconocida por sus intenciones y consecuencias, no necesariamente “observables”, resulta sencillamente absurdo decir, por ejemplo, que la corrupción administrativa no es violenta. Eso significaría decir que no le causa daño alguno a la sociedad en que ocurre. Llevada a su extremo, la afirmación significaría que no existe un fundamento ético-social para considerarla ilícita.

La tercera complicación viene con el párrafo que dice: “Investigaciones empíricas recientes han comprobado el carácter inercial del aumento de la violencia, una propiedad que no tiene paralelo en otras manifestaciones de inseguridad humana” (PNUD, 2005).

El concepto físico de “inercia” reviste ciertas cualidades didácticas que nos ayudan a pensar en la violencia como un proceso crecientemente invasor de un sistema de relaciones sociales. O a confirmar las imágenes producidas por las estadísticas de delincuencia, que muestran evidentes “aceleraciones” de este proceso. Pero al connotar este movimiento como una “propiedad” del fenómeno, se sugiere, sin importar mucho si se tiene o no la intención fundada de hacerlo, que la violencia es un monstruo que presenta un crecimiento autogenerado. Resulta preocupante que una organización tan influyente pueda otorgarle, aunque sea indirectamente, su visto bueno a un doble reduccionismo que, cuando quiera que asoma, carcome el andamiaje teórico-conceptual necesario para interpretar la violencia social: por una parte, el argumento citado se encarrila hacia ciertos postulados básicos del funcionalismo sociológico (la violencia y el conflicto serían disfunciones sociales surgidas en un cuerpo social que tiende al orden y cuyo enfrentamiento más radical tiene que darse por medio de un control colectivo proporcionalmente fuerte); por otra, alimenta un psicologismo fuertemente diseminado, según el cual la violencia se produciría “dentro de la cabeza” de la gente. Solamente desde una de estas posiciones, o de ambas a la vez, puede entenderse la violencia como un fenómeno capaz de acelerarse por sí solo.

Cabría mencionar otro problema, que se encuentra en la siguiente nota al pie de página:

“Es importante notar que este informe no utiliza el término ‘ciudadanía’ en su sentido restrictivo –limitado a los nacionales de un determinado país, con pleno ejercicio de sus derechos políticos–, sino en un sentido amplio, como un conjunto de derechos básicos que cubren a todos los habitantes de un territorio” (PNUD, 2005).

La aclaración viene muy a tiempo en el texto porque, de no producirse, muchos lectores se preguntarían si el enfoque de seguridad ciudadana deja fuera a quienes, formalmente, no son ciudadanos: los menores de edad, los extranjeros y quienes presentan enfermedades mentales “crónicas”, entre otras personas. Empero, cabría preguntarse entonces por qué no hablar de “seguridad básica de los habitantes”, expresión que condensaría mucho mejor los fundamentos que el propio PNUD despliega acerca de la seguridad ciudadana, en lugar de adaptar un concepto (ciudadanía) cuyo significado más bien hay que precisar dentro de las teorías sobre la violencia.

Proponer un cambio o ajuste terminológico como el indicado, resultaría, a todas luces. extemporáneo, porque la noción de seguridad ciudadana ya está muy sólidamente convenida. Pero si esto es así, la prolongación de su uso genera una responsabilidad: mantener un debate sobre el significado propio de la ciudadanía y sus relaciones con la violencia social.

1.2. Primera posibilidad de esclarecimiento: situar la noción de seguridad ciudadana en el marco de la violencia social como categoría conceptual más amplia

Para avanzar en nuestro trabajo de construcción teórica, resulta imprescindible evitar que se siga reproduciendo un discurso bifronte, que implícitamente borra los nexos fundamentales entre violencia social e inseguridad ciudadana. Las ideas expuestas al respecto en “Venciendo al temor...”, si bien arriban en este punto a ciertos deslindes que deben ser revisados, suministran ciertos valiosos puntos de apoyo para avanzar en la construcción de relaciones más sólidas entre ambos conceptos.

Como ya se viera, el concepto de seguridad ciudadana condensa una particularización de determinados derechos fundamentales, que son puestos en riesgo por ciertas “modalidades específicas de vulnerabilidad”, dentro de los derechos humanos en general. Complementariamente, se plantea una explícita visión integradora con respecto a las tres “generaciones” de derechos, a la hora de definir los alcances de la seguridad humana, lo cual reafirma que los derechos humanos constituyen la argamasa conceptual y doctrinal del asunto.

La pregunta que surge, casi como un imperativo lógico, es la siguiente: ¿por qué entonces, en lugar de mantener una argumentación que tiende a empantanarse en un terreno que nos pierde e incomunica, no nos ponemos de acuerdo en cuanto a que *el binomio conceptual seguridad ciudadana-seguridad humana propone, con objetivos prácticos, un enfoque de derechos humanos ante la problemática de la violencia social?*

La violencia social se vincula al menos de dos modos con esa fundamental utopía¹¹ generadora que son los derechos humanos: primero, estos últimos constituyen un referente imprescindible para decidir qué procesos o actos son violentos. Segundo, marcan una ruta y un quehacer interminable: qué hacer para perfeccionar, garantizar y proteger el derecho a tener una vida íntegramente segura.

Ese doble enlace, en especial el segundo, da fundamentos suficientes para entender la seguridad ciudadana como una particularización o énfasis que se lleva a cabo, desde una perspectiva de derechos humanos, sobre las consecuencias negativas que ciertas formas de violencia revisten para la preservación y fortalecimiento de “un núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas”. Resulta pertinente añadir que esta manera de entender el problema, lejos de negar los elementos más avanzados del enfoque PNUD, propone su consolidación, por cuanto sitúa, más allá de las declaraciones retóricas, el desarrollo humano como un referente primordial de la prevención de la violencia.

1.3. Segunda posibilidad de esclarecimiento: ampliar y precisar los alcances teórico-prácticos de la definición de seguridad ciudadana

¹¹ Tal vez convenga aclarar que no se está empleando este término para caracterizar “deseos imposibles” porque en ese caso no sería más que un refinamiento léxico innecesario. La utopía se refiere a un horizonte que orienta y moviliza una acción, pero sin llegar a marcar un punto de finalización en virtud de que la correspondiente tarea es inacabable.

Para aplicar el concepto de seguridad ciudadana a la investigación y a la planificación, sin incurrir en vaguedades o reduccionismos, es necesario seguir avanzando en la determinación de contenidos claros para los dos puntos de referencia que “Venciendo el temor...” propone en este ámbito: “modalidades específicas de vulnerabilidad” y “núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas”.

Habría que precisar, en primer término, que ambas expresiones no son ni disociables ni alternativas. El segundo da sentido al primero, porque la identificación de los bienes protegidos por los derechos que conforman ese “núcleo duro” lleva directamente a discernir determinadas vulnerabilidades.

Tal como se encuentran desplegados, dichos puntos generan lecturas muy disímiles, de lo cual se derivan fuertes dificultades para precisar el objeto de conocimiento y acción que corresponde a la seguridad ciudadana. Esto explica la tendencia a reducir este objeto mediante la categoría de “delito”, ya que esta describe una serie de actos que ponen en peligro a las personas. De este enfoque restringido, se desprende, como correlato práctico, una equivalencia entre seguridad ciudadana y prevención secundaria de los delitos, en particular aquellos contra la vida y la propiedad.¹²

Diversos autores han propuesto romper con dicha manera de pensar. Por ejemplo, el sociólogo colombiano Hugo Acero escribe al respecto:

“(…) la **seguridad ciudadana** es una parte vital de la seguridad humana y debe ser entendida como un bien público (...) se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en contra de la población y permite la convivencia segura y pacífica. En esencia, la seguridad ciudadana implica la vivencia cotidiana de gran parte de los derechos humanos, y en concreto, del derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al fuero más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, al disfrute del patrimonio), así como otros más colectivos como el derecho al aprovechamiento de espacios públicos y el medio ambiente sano, entre otros.” (Acero, s.f.).

En la declaración final del Seminario “Reflexión científica sobre el delito y la seguridad de los habitantes”, efectuado en Costa Rica el año 1995, se lee lo siguiente (punto tercero):

“Un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes tiene que comprender no solamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, la de vivir en un Estado constitucional de Derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos del bienestar social”.

Esta vía de análisis, y teniendo en cuenta, con las reservas expresadas, la definición de seguridad ciudadana propuesta por el PNUD, nos pone ante un reto que incluye dos aspectos inseparables: a) preservar la delimitación de problemas sociales que se busca alcanzar con este concepto; b) situar los delitos que afectan el núcleo duro de derechos humanos como parte de esos problemas y no como su equivalente.

¹² De esto no escapa del todo “Venciendo el temor...”, ya que sus líneas de análisis toman un sesgo básicamente criminológico.

El esquema de conjunto presentado en la página siguiente, a manera de aporte reflexivo y sin pretender que sea “completo” o de aplicación estandarizada¹³, describe nuestra propuesta acerca de lo que podría ser el “objeto” de la seguridad ciudadana, entendida como praxis social orientada por un conjunto de metas, cuyo común denominador es la protección y fortalecimiento de ciertos derechos.

Cuadro 2
Seguridad ciudadana: objeto de investigación y práctica social
 (esquema de reflexión)

Desagregación de un núcleo fundamental de derechos	Identificación y explicación de procesos o actos que impiden o reducen su ejercicio efectivo
Derecho a nacer y crecer sanamente	Mortalidad infantil. Enfermedades prevenibles de la infancia. Maltrato o abuso en perjuicio de niños y niñas.
Derecho a la vida	Guerras. Delitos contra la vida.
Derecho a la propiedad legítima	Despojos arbitrarios. Delitos contra la propiedad.
Derecho a un trabajo decente ¹⁴	Cesantía. “Accidentes” del trabajo. Enfermedades ocupacionales. Abuso y explotación.
Derecho a vivir en un ambiente sano	Viviendas y entornos vitales insalubres. Contaminación ambiental. Deterioro del ambiente en general.
Derecho a la educación	Deserción escolar forzada.
Derecho a una circulación vial segura	“Accidentes” del tránsito.

Fuente: Elaboración propia.

¹³ En ningún caso podría serlo porque, una vez más, la definición práctica de la seguridad ciudadana presupone un enfoque acerca de su significado y alcance.

¹⁴ Se emplea la expresión “trabajo decente” con el sentido que le da la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

II. Metodología

A diferencia de lo acostumbrado en esta clase de informes, se presenta a continuación un esquema de conjunto de la estrategia metodológica correspondiente al estudio en Costa Rica, en que se contrasta lo planeado con lo realizado. Las diferencias entre ambos aspectos configuran una lección aprendida: la disposición de los gobiernos locales a cooperar con esta clase de investigación propositiva es tenue o nula.

Cuadro 3
Metodología utilizada

Actividades inicialmente previstas	Resultados	Actividades realizadas para ajustar o compensar lo previsto.
Gestiones preliminares de legitimación del estudio, por conducto de la UNGL.	Realizadas	-
Diseño de cuestionario electrónico para Encuesta Nacional.	Realizado	-
Aplicación de Encuesta Nacional	Se envió cuestionario a todos los gobiernos locales, con innumerables mensajes posteriores, solicitando confirmación. Solicitud de apoyo a la UNGL no fue atendida por ésta. Solamente el Alcalde de Orotina respondió y otras fueron obtenidas en contactos directos. Acción fracasada por falta de cooperación.	Acciones irremplazables
Análisis de datos Encuesta mediante SPSS	No hubo como consecuencia de la falta de datos.	
Construcción de tipología municipal con base en los resultados de la Encuesta Nacional.		
Selección de varios casos de estudio según tipología	No se pudo efectuar de acuerdo con procedimiento programado	Se seleccionaron dos cantones de acuerdo con los criterios que se explican en este mismo documento.
Estudios de casos	Se efectuaron en los cantones de Garabito y Cartago.	
Validación de estudios de	Considerando las dificultades	Se enviaron los informes de

caso mediante talleres locales	encontradas, se estimó una pérdida de tiempo intentar realizar estos talleres con personeros municipales.	casos a los correspondientes gobiernos locales, solicitando revisión y observaciones. Cartago respondió detalladamente y Garabito expresó su anuencia.
Convocatoria a Taller Nacional	Se invitó a representantes de instituciones públicas, especialistas y representantes del sistema municipal. La obtención de respuestas confirmatorias fue una de las tareas más difíciles efectuadas en la ejecución del proyecto.	-
Realización de Taller Nacional	Se efectuó con la mitad de las personas convocadas, resaltando la ausencia de dos funcionarios de la UNGL y de los representantes de tres federaciones, todos los cuales habían confirmado previamente -	Se está intentando convocar a un taller exclusivamente municipal.
Análisis documental y bibliográfico.	Única actividad realizada de manera expedita, por depender únicamente del trabajo del investigador. Hay que resaltar, sin embargo, las dificultades que presenta la obtención de información confiable concerniente a las municipalidades.	-

Fuente: Elaboración propia.

III. El problema desde una perspectiva nacional e integral

3.1. Algunos datos básicos sobre el sistema municipal de Costa Rica

Aspectos legales

La Constitución Política de Costa Rica divide el territorio nacional en provincias, cantones y distritos, y autoriza a la Asamblea Legislativa para la creación, bajo ciertas normas y procedimientos, de nuevas provincias y cantones (art. 168). Actualmente, esta subdivisión es la siguiente:

Tabla 1
Costa Rica: División territorial administrativa. 1997

Provincias	Número de cantones	Número de distritos
San José	20	118
Alajuela	15	108
Heredia	10	46
Cartago	8	51
Guanacaste	11	59
Puntarenas	11	57
Limón	6	27
TOTAL	81	466

Fuente: División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica. Comisión Nacional de División Territorial. Imprenta Nacional, San José 1997.

La Carta Magna costarricense determina, asimismo, que la “administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley” (art. 169). El número de regidores o regidoras que integran cada Concejo Municipal es determinado entre un mínimo de cinco y un máximo de trece, según el porcentaje de la población nacional que corresponda a cada cantón.

Conforme a estas disposiciones constitucionales, funcionan en el país 81 gobiernos municipales, uno por cantón. Además de ellos, la reforma constitucional del artículo 172, realizada en julio del 2001, estableció que “en casos calificados”, las municipalidades podrán crear Concejos Municipales de Distrito. La *Ley General de Concejos de Distrito* (Ley N.º 8173), del año 2002, regula su creación, organización y funcionamiento y los define como “órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la Municipalidad del cantón respectivo”, y cuya misión es “promover el desarrollo local y coordinar para tal propósito las relaciones entre los individuos y grupos componentes del respectivo distrito”.

La figura ejecutiva de los concejos municipales de distrito es el intendente, cuyos deberes y atribuciones son iguales a los del alcalde municipal.

Actualmente, se han constituido ocho de estos concejos, lo cual representa el 1,7% de los 466 distritos nacionales. Este dato lleva a preguntarse por qué no se ha determinado un número mayor de “casos calificados” para crearlos.

Su ubicación territorial es la siguiente:

Tabla 2
Costa Rica: Distritos donde funcionan Concejos Municipales y cantones donde se ubican. 2009

Distritos	Cantones
San Isidro de Peñas Blancas	San Ramón
Cervantes	Alvarado
Tucurrique	Jiménez
Colorado	Abangares
Lepanto	Puntarenas centro
Cóbano	
Paquera	
Monteverde	

Fuente: Plan de desarrollo 2010-2014 de la UNGL.

El instrumento jurídico que norma más específicamente la vida de las municipalidades costarricenses es el Código Municipal (Ley N.º 7794), de 1998 (con sus respectivas actualizaciones), cuya aplicación se vincula a un amplia legislación conexas.

Entre otras leyes conexas al Código Municipal, cabe mencionar las siguientes:

- Ley General de Administración Pública
- Ley de Contratación Administrativa
- Código de Trabajo.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- Ley Control Interno
- Ley Enriquecimiento Ilícito.
- Ley de Patentes.
- Ley de Licores.
- Ley de Tarifas Municipales.
- Ley de Tránsito
- Ley Reguladora de Estacionamientos Públicos.
- Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria.
- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguros Social.
- Ley de Protección al Trabajador.
- Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
- Ley Nacional de Emergencias.
- Ley del Sistema Nacional de Archivos.
- Ley Reguladora del Mercado de Valores
- Ley Forestal
- Ley de Parques Nacionales.
- Ley de Pensiones para Empleados Municipales
- Ley de Presupuesto Extraordinario.

- Ley de General de Espectáculos Públicos.
- Ley de Notificaciones
- Ley de Planificación Urbana.
- Ley General de Salud
- Ley General de Caminos Públicos
- Código Procesal Civil.
- Ley de Impuestos de Bienes Inmuebles.
- Ley de Zona Marítima (aplicable a cantones costeros).
- Ley de Simplificación de Trámites.
- Ley de Ventas Ambulantes.
- Ley de Armas y Explosivos y su reglamento
- Ley de Regulación de Servicios de Seguridad Privada (resulta relevante en virtud de que las policías municipales aún no cuentan con respaldo legal).

Entre los cambios más recientemente incorporados al régimen municipal costarricense, hay que destacar la forma en que fueron afectados los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal por la Ley N.º 8611 (2007): a) se eliminaron los alcaldes suplentes y se incorporó en su lugar la figura de dos vicealcaldes, el primero con funciones específicas de carácter permanente; b) se creó la figura del viceintendente distrital, para los concejos municipales de distrito, y c) las fechas de elección de estos funcionarios se separaron en dos años, con respecto a las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Para una mejor comprensión de este régimen se requiere considerar también los diversos mecanismos de participación ciudadana o “institutos de democracia semidirecta” legalmente abiertos en el plano nacional y local. Según lo refieren García y González (2008), el Código Municipal de 1970 contenía reglas sobre la celebración de consultas populares y establecía la potestad de los gobiernos municipales en cuanto a convocarlas. Aunque este instrumento legal no especificaba los tipos de consulta popular ni establecía mecanismos concretos para su ejercicio, otorgaba a los concejos municipales la atribución de celebrar plebiscitos, referendos y cabildos, de acuerdo con la legislación electoral vigente.

La mencionada normativa no fue aplicada durante los 28 años de vigencia del Código Municipal de 1970. El Código actual, promulgado en 1998, regula los institutos del plebiscito, referendo, cabildo y plebiscito de revocatoria de mandato de alcalde. Ese mismo año, el Tribunal Supremo de Elecciones aprobó el “Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital” y definió así sus diversos tipos:

“Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria de mandato de un alcalde municipal”.

“Referendo es la consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo.”

Los resultados de las dos consultas anteriores son de acatamiento obligatorio para el Concejo Municipal.

“Cabildo es la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos Distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.”

Otro dato de importancia para nuestros objetivos de análisis tiene que ver con los planes reguladores cantonales. La situación para el año 2008, de acuerdo con la información suministrada por la Contraloría General de la República, era la siguiente:

Tabla 3
Costa Rica: Situación de los gobiernos locales en materia de Planes Reguladores. 2009

	Cifras absolutas	%
Tienen	19	21,3
Tienen uno parcial	20	24,5
No tienen	50	56,2
TOTAL	89^(*)	100,0

^(*) El recuento incluye los ocho concejos municipales de distrito actualmente existentes.

Fuente: Contraloría General de la República (véase bibliografía).

A juicio del ente contralor, la inexistencia de estos planes afecta “mucho” a las colectividades locales, porque estos instrumentos son importantes, entre otros temas, para:

- Mejorar en forma global el nivel y calidad de vida de los habitantes.
- Establecer asentamientos humanos deseables, con un ambiente sano y grato.
- Promover y proteger la salud, seguridad, economía y bienestar de la población.
- Promover indirectamente nuevas fuentes de empleo.
- Definir los usos de suelos.
- Proteger cuencas hidrográficas y mantos acuíferos.
- Mitigar los problemas de deforestación, inundaciones u otros que atenten contra la biodiversidad.
- Utilizar en forma óptima la dotación de infraestructura, proyectar la ubicación y construcción de vías, terminales de buses, servicios de salud, educación y seguridad.
- Promover un desarrollo sostenible entre las áreas ocupadas y las áreas libres, respetando las condiciones naturales y eventuales limitaciones.

3.2. Mecanismos asociativistas¹⁵

Los principales mecanismos asociativistas que actualmente posee el sistema municipal costarricense son dos, de carácter conexo: la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y las Federaciones Municipales.

¹⁵ Esta expresión se emplea como una derivación de “asociativismo”, referente doctrinal frecuentemente empleado en el lenguaje del sistema municipal.

La UNGL fue creada el año 1972, mediante la Ley N.º 5119 y se constituyó legalmente cinco años más tarde. Es:

“el ente que reúne y representa políticamente a las municipalidades de todo el país con el fin de hacer llegar al Gobierno Central y a los propios municipios las políticas y principios modernos que deben regir a los gobiernos locales para lograr su fortalecimiento y con ello el desarrollo local” (UNGL, 2004).

El órgano superior de esta Unión es su *Asamblea General*, conformada por 2 representantes de cada municipalidad, de los cuales uno puede ser el alcalde. El Consejo Directivo, integrado por 10 miembros propietarios y 10 suplentes, es responsable de su conducción política. La máxima responsabilidad unipersonal de dirección está a cargo de un Director Ejecutivo, nombrado por dicho Consejo.

A fin de mantener una tradición de relaciones entre los niveles político y administrativo, funciona un *Directorio Político*, integrado por representantes de diversas fuerzas. De acuerdo con datos del año 2004, los partidos representados eran en ese momento tres de carácter nacional: el Partido Liberación Nacional, el Partido Unidad Social Cristiana y el Partido Acción Ciudadana. Queda por determinar cómo ha evolucionado este mecanismo en el quinquenio siguiente, tomando en cuenta los cambios experimentados en el espectro de los partidos nacionales y la multiplicación y mayor injerencia que han venido logrando numerosos partidos locales.

La UNGL determina sus estrategias y objetivos de trabajo mediante planes quinquenales de desarrollo. En el que se encuentra vigente (2005-2010) no se hace mención al tema de la seguridad ciudadana.

Las federaciones son órganos autónomos adscritos a la UNGL. Según se puede apreciar en su propia conformación, se forman guiadas por un principio de solidaridad territorial. Un estudio actuarial identificó, entre las principales razones que se han dado para crearlas, las siguientes:

- “Promover y desarrollar proyectos de desarrollo que beneficien el área geográfica de dos o más cantones.
- Fortalecer la gestión de las municipalidades miembro en áreas específicas comunes a todas.
- Realizar una actividad económica común dentro del territorio de las municipalidades miembro que las beneficie a todas.
- Fortalecer el Régimen Municipal, por medio del apoyo a los procesos de descentralización
- Servir de enlace territorial entre las diferentes instituciones u organizaciones nacionales, regionales y locales.” (Acción Sinérgica Consultores, 2006).

La cantidad de federaciones activas y de municipalidades afiliadas a ellas han sido fluctuantes. En la actualidad, se encuentran activas las siguientes federaciones:

- FEMETROM: Federación de Municipalidades del Área Metropolitana.
- FEMUSAN. Federación de Municipalidades de la región de Los Santos.
- FEDOMA: Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela
- FEDEHEREDIA: Federación de Municipalidades de Heredia.

- FEDEMUCA. Federación de Municipalidades de Cartago.
- FEDEGUANA. Federación de Municipalidades de Guanacaste.
- FEMUPAC: Federación de Municipalidades del Pacífico Central.
- CAPROBA. Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano.
- FEDEMSUR. Federación de Municipalidades de Región Sur
- FEDERACION DE CANTONES FRONTERIZOS Costa Rica- Nicaragua.

Resulta fundamental tener en cuenta el papel potencial de estas entidades en el fortalecimiento futuro de los programas municipales en materia de seguridad ciudadana, ya que esta problemática requiere esfuerzos coordinados a escala nacional y se puede localizar mejor, para efectos de investigación y planificación, en espacios territoriales definidos por afinidades de diversa naturaleza.

IV. Ejes para una evaluación de la gestión municipal costarricense en materia de seguridad ciudadana local

4.1. Centralización- descentralización, un binomio complejo

“Según el Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, casi veinte años después de haber sido planteada en el istmo centroamericano, la descentralización de recursos y competencias públicas a favor de los gobiernos locales no termina de materializarse. Es evidente el desequilibrio entre el discurso político a favor de la descentralización, la estructura institucional y la gestión pública realmente existente. Asimismo, la democratización de los regímenes políticos municipales no ha tenido avances sustantivos durante la primera década del siglo XXI. Los impulsos descentralizadores y democratizadores de los gobiernos locales experimentados en los años noventa han disminuido de manera sensible su intensidad.

La debilidad financiera y administrativa de los ayuntamientos constituye la principal barrera para la descentralización. En los últimos diez años las municipalidades centroamericanas experimentaron un deterioro de sus recursos propios, debido a su creciente dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales. Este hecho se agrava por la inexistencia de una política de descentralización de los ingresos que incentive la generación de nuevas fuentes de recursos. Además, el marco de competencias y potestades municipales no ha sufrido mayores transformaciones, lo mismo que su estructura tributaria.

Pese a la ralentización de la descentralización y de la democratización de los gobiernos locales, es preciso reconocer algunos avances puntuales entre 1999 y 2007. Por una parte, las reformas legales encaminadas a proporcionar a los gobiernos locales mejores instrumentos para la administración municipal, así como a definir obligaciones para que las autoridades rindan cuentas sobre su gestión, fueron la base para una mayor apertura democrática en el plano local. Por otra parte destaca la tendencia regional a aprovisionarse de un mayor número de mecanismos de democracia directa, que facilitan el traslado de decisiones políticas municipales a la ciudadanía”¹⁶.

Trascendería los objetivos del presente estudio buscar un análisis más detallado acerca del comportamiento histórico de los procesos de centralización-descentralización en Costa Rica, más aún si se cuenta con trabajos como los aportados, entre otros, por los sociólogos nacionales Édgar Roy Rivera y Jorge Mora.

Sin embargo, por lo menos resulta necesario introducir algunas consideraciones sobre el tema, dado que, de otro modo, resulta imposible comprender el ejercicio real de las competencias municipales en el país y las respectivas fortalezas, puntos débiles y divergencias, ya sea en materia de seguridad ciudadana o cualquier otra.

En un libro recientemente publicado, Mora sostiene que:

¹⁶ Publicado por el Editor el 28-10-08.

“el paulatino camino seguido en la sociedad costarricense hacia la descentralización del Estado” ha sido “un proceso tortuoso, con altibajos y decisiones significativas, pero que expresan con claridad las dificultades o las aprehensiones y dudas de las coaliciones gobernantes por el traslado efectivo de potestades y recursos a los gobiernos locales, las cuales puedan traducirse en la disminución del prevaleciente, y en muchos aspectos inoperante, centralismo en el ejercicio del poder y el manejo de los recursos del Estado” (2009).

En el texto mencionado, el mismo autor periodiza cuatro fases en la evolución histórica de la descentralización en Costa Rica:

- Creación de institucionalidad y control de los ayuntamientos (siglo XIX y primera mitad siglo XX).
- Descentralización institucional-centralización e intervención del Estado (1948-1980).
- Ajuste estructural y reforma del Estado (1980-1990): El tratamiento de lo regional y la descentralización, la cuestión territorial y el fortalecimiento municipal, forman parte de los planes de desarrollo y están presentes en las discusiones nacionales (reforma del art. 170), pero este impulso se desvanece y las instituciones públicas centralizadas siguen creciendo; la atención de la demanda social desde el ámbito local y la concertación son débiles.
- Descentralización y reforma del Estado: hacia el nuevo milenio (1994-2005)

Se citan a continuación algunos de sus planteamientos, que conciernen a las dos últimas fases:

“Con motivo de la celebración del VII Congreso de Municipalidades, se crea la CORIM (Comisión de Reforma Integral del Régimen Municipal). Como resultado de ese congreso y de los anteriores, esta comisión recoge las iniciativas y propone varias reformas que motivan, a mediados de los años noventas, el inicio de la discusión sobre la reforma del régimen municipal, perfilándose nuevos aires de revitalización municipal.

Entre las principales decisiones adoptadas se encuentran la aprobación de la Ley del Impuesto sobre bienes inmuebles (1995, N.º 7509)⁷ y del Código Municipal (1998, Ley N.º 7794), con las cuales se intenta reforzar la autonomía municipal, así como la introducción de la elección directa de los alcaldes y la eliminación de la figura del ejecutivo municipal y la incorporación del mecanismo de reelección inmediata. Además, se difieren las elecciones de una parte del gobierno municipal, debido a que los regidores son elegidos en la misma fecha del presidente de la República y los diputados y el alcalde, los intendentes, los síndicos y los integrantes de los concejos de distrito se eligen en diciembre del mismo año electoral.

Se elimina el tutelaje de ARESEP a las municipalidades y se fortalecen los concejos de distrito, otorgándoles funciones de vigilancia y colaboración. Entre otras potestades que se otorgan a las municipalidades, están las de crear empresas mixtas municipales y la posibilidad de emitir bonos para financiar obras. En este período se trasladan, también, las partidas específicas a las municipalidades y se concede un rol protagónico a los concejos de distrito en la distribución y uso de estos recursos. Sin embargo, en los últimos años, ante la situación económica existente en el país, el Estado decide suspender la entrega de los recursos, desmotivando con ello la participación de estos órganos submunicipales.

En el año 2001 se aprueba la reforma al artículo 170, mediante la cual se autoriza al Gobierno a trasladar un monto no inferior al 10% de los ingresos ordinarios de la República a las municipalidades. No obstante, estos recursos están supeditados a la aprobación de una ley que regule las competencias por ser trasladadas a las municipalidades; el proyecto fue presentado, pero recientemente se archivó en la Asamblea Legislativa.

En las estrategias de participación ciudadana, si bien se ha fortalecido la participación de la sociedad civil con la creación de órganos tales como la Junta Cantonal de Protección a la Infancia y el Comité Cantonal de la Juventud, las instituciones mantienen el tutelaje desde las instituciones públicas (Triángulo de Solidaridad); con apoyos limitados a entidades independientes tales como la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO) y la Unión de Gobiernos Locales (UNGL).

Sin embargo, persiste una acción sectorial fragmentada para la gestión participativa local y regional, lo cual tiene origen en la proliferación de leyes desintegradas que promueven la constitución de organismos propios, por ejemplo, los consejos ambientales (Ley Vida Silvestre 1992, Ley Ambiental 1995, Ley de Biodiversidad 1998), los consejos de cuencas (Ley de Suelos, 1998); comités de aguas, salud, emergencias, de mujeres y otros, sin tener un referente organizativo integrador en las municipalidades”.

En suma, la evolución histórica de la descentralización puede ser vista como un proceso que ha logrado avances de importancia. Pero las municipalidades costarricenses siguen siendo gobiernos dependientes del Gobierno nacional y actúan bajo el marco de tutelajes ejercidos por ministerios e instituciones centralizadas. La UNGL ha caracterizado este problema como una cuestión de “ambigüedad de las competencias municipales” (2004):

“La determinación de las competencias locales tiene problemas desde su definición misma en la Ley, ya que se asigna a las municipalidades competencias genéricas que son coincidentes con funciones atribuidas a instituciones públicas nacionales. Un análisis histórico de las competencias municipales muestra que los servicios públicos son asumidos, de hecho, por las instituciones estatales nacionales. Así, se niega a las municipalidades la posibilidad de realizar las tareas que le asigna la Ley perdiéndose fuentes de recursos importantes para el desarrollo local” (UNGL, 2004).

4.2. Sobre las competencias municipales

Con base en un estudio dado a conocer por DEMUCA (Álvarez, 2008), se presenta a continuación una lista de referencia sobre las competencias que corresponden a las municipalidades costarricenses. Su identificación pasa necesariamente por la interpretación de un amplio marco jurídico, realizada por el investigador Luis Morales. El propósito del cuadro es facilitar el análisis de las competencias que pueden considerarse como constitutivas de la gestión municipal en materia de seguridad ciudadana local, o relacionadas con ella. Los resultados de este análisis variarán, por supuesto, según el significado práctico que se le dé a “seguridad ciudadana”.

Cuadro 3
Costa Rica: Competencias de los gobiernos locales. 2008

Materias generales	Asuntos específicos
1. Servicios públicos (cobrados por tasas)	1.1 recolección y disposición final de desechos sólidos.
	1.2 acueductos (agua potable)
	1.3 alcantarillado sanitario y pluvial
	1.4 limpieza de vías públicas.
	1.5 servicio y mantenimiento de parques y zonas verdes
	1.6 mercados municipales
	1.7 mataderos municipales
	1.8 arrendamiento de locales comerciales
	1.9 administración de cementerios municipales
	1.10 regulación y cobro de estacionamientos en la vía pública
2. Infraestructura	2.1 construcción y reparación de calles cantonales, caminos vecinales y puentes sobre este tipo de vías
	2.2 construcción y reparación de aceras
	2.3 construcción de otro tipo de obras que no interfieren con las competencias nacionales
3. Seguridad (entendida como vigilancia y control)	3.1 policía municipal
	3.2 monitoreo y alarmas
	3.3 monitoreo de cámaras de seguridad en áreas públicas
4. Tributarias y gestión financiera	4.1 iniciativa en la aprobación de impuestos municipales
	4.2 fiscalización tributaria de los diferentes impuestos bajo la administración municipal
	4.3 emisión de bonos
5. Desastres naturales	5.1 atención de emergencias locales

6. Funciones reguladoras y de autoridad	6.1 aprobación de reglamentos
	6.2 emisión de certificaciones
	6.3 participación en la división geográfica administrativa de creación de distritos
	6.4 emisión y aprobación de planes reguladores
	6.5 administración y concesión de la zona marítimo terrestre
	6.6 control urbanístico y constructivo en su jurisdicción
	6.7 creación de concejos municipales de distrito:
7. Gestión ambiental y ecológica	7.1 competencia municipal en materia ambiental
8. Recursos naturales	8.1 explotación de minas (extracción de materiales metálicos)
	8.2 explotación de cauces de dominio público y canteras
9. Educación	9.1 mantenimiento de escuelas públicas
	9.2 crear y administrar centros educativos
10. Cultura y recreación	10.1 organizar procesos deportivos cantonales
	10.2 promover y financiar bandas musicales y escuelas de música
	10.3 construir y administrar bibliotecas públicas
	10.4 promover y financiar rondallas y grupos folclóricos
	10.5 autorizar y organizar festejos cívicos patronales
	10.6 autorizar y organizar festivales navideños y culturales
11. Transportes y circulación vial	11.1 regulación y planificación vial
	11.2 sancionar infracciones a la regulación vial
	11.3 construir y administrar terminales de autobuses
12. Desarrollo económico	12.1 autorizar y organizar ferias de comercio
13. Justicia	13.1 posibilidad de las municipalidades de participar como árbitro en la resolución alterna de conflictos (rac)
14. Desarrollo social	14.1 desarrollo de proyectos de vivienda
	14.2 crear y financiar becas de estudio
	14.3 creación, administración y mantenimiento de centros de atención de indigentes y adultos mayores
15. Otras	Regulación de las ferias del agricultor

Fuente: Elaboración propia, con base en el estudio realizado por Luis Morales (ver bibliografía).

4.3. Imagen pública del sistema

Las iniciativas que emprendan los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana pasan, probablemente más que en cualquier otra, por el liderazgo que puedan alcanzar ante las organizaciones existentes en su espacio territorial y, en general, ante la población. Esta potencialidad se liga estrechamente a su imagen pública.

Los vínculos del sector municipal con los habitantes están por debajo de sus posibilidades, ya que en su mayoría se limitan a la prestación de servicios esenciales, cuya eventual mala calidad o discontinuidad moviliza de inmediato su descrédito ante la ciudadanía local y hace brotar expresiones de protesta.

Resulta muy significativo en este sentido el desinterés mostrado por la gran mayoría de los ciudadanos y las ciudadanas con respecto a las elecciones municipales: conforme lo reporta el Tribunal Supremo de Elecciones, en los dos últimos comicios municipales, años 2002 y 2006, la abstención alcanzó, respectivamente, al 77,2% y al 76,7%¹⁷.

A esto se agrega consistentemente la percepción de una parte de la ciudadanía en cuanto a la corrupción existente en las municipalidades¹⁸.

4.4. La cuestión financiera

La seguridad ciudadana local obviamente demanda recursos financieros y, por la misma razón, el tema se instala en el centro de las discusiones que al respecto se realizan en el sector. Según lo enfatiza el abogado costarricense Adrián Torrealba:

“(…) sobra advertir que el reconocimiento constitucional o legal de un ámbito material de competencias es condición *necesaria*, pero *insuficiente*, para asegurar la autonomía local. Contempladas desde la perspectiva financiera, **las competencias materiales se traducen en necesidades (y, por lo mismo, en responsabilidades) de gasto, que demandan inexorablemente la atribución de competencias financieras (esto es, de la capacidad de obtención de recursos financieros y de la libertad de disposición de los mismos) para el ejercicio y financiación de las competencias (materiales) asumidas.** Hasta el punto que cabe afirmar que dentro del “*contenido inherente a cada competencia*” está la capacidad de disposición de los medios financieros necesarios y suficientes para su desarrollo y ejecución. La *suficiencia financiera* se sitúa, pues, en el contenido inherente a cada competencia material” (Torrealba, 2004).¹⁹

Así entendido el problema, para comprender las posibilidades y limitaciones de las municipalidades para invertir en proyectos de seguridad ciudadana, cobran relevancia por lo menos dos cuestiones: las brechas municipales en materia de financiamiento, originadas especialmente por las diferencias del potencial tributario de los municipios, y las recurrentes discusiones que se plantean ante la opinión pública en lo concerniente a la

¹⁷ No se cuenta aún con datos oficiales acerca de los resultados municipales correspondientes a las elecciones realizadas el 7 de febrero del 2010.

¹⁸ Véase por ejemplo: Villasuso, J. M.; Rojas Rodríguez, C. y Arroyo Flores M. (2003): **La corrupción en Costa Rica**. Fundación Ebert/CEDAL. San José, Costa Rica.

¹⁹ Negritas añadidas.

ejecución de las transferencias financieras (“partidas específicas”) entregadas a las municipalidades. Refirámonos brevemente a la segunda:

A tenor de lo dispuesto por la Ley N.º 7755 *Control de las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional*, dichas partidas se definen como transferencias de recursos para uso específico que se aplican en el financiamiento de programas o proyectos de inversión local/comunitario. Este mismo instrumento legal define los lineamientos que se deben seguir en su asignación y entrega y los correspondientes criterios de asignación²⁰.

Permanece abierta al análisis crítico especializado la pregunta acerca de la eficacia y racionalidad de estos procedimientos. Pero no deja de llamar la atención lo que parece ser una importante diferencia entre las explicaciones dadas acerca de la subejecución presupuestaria municipal por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General, por un lado, y diversos funcionarios municipales, por otro.

El Ministerio de Hacienda ha informado que se encuentra asegurado “el cumplimiento en plazo y el monto total de los recursos, que por ley deben recibir los municipios por parte del Estado” y que en el período en referencia (2008) estas transferencias se giraron más rápidas y eficazmente mediante la aplicación del Sistema de Caja Única del Estado. Específicamente, este Ministerio indicó que “los recursos por partidas específicas se giraron en un solo tracto en abril, los del Fondo Solidario (Transferencia Extraordinaria) por \$26 000 millones se entregaron en dos tractos –junio y en setiembre– y las transferencias por concepto de la Ley N.º 8114 se giraron mediante cuatro tractos y no cinco como el año pasado” (2007).

Desde el sistema municipal hay señalamientos que precisamente caracterizan el flujo temporal de las partidas específicas como una importante dificultad para su eficiente administración por parte de los gobiernos locales. Se arguye, además, que resulta difícil o no factible ejecutar determinadas partidas al no encontrarse solucionadas ciertas necesidades asociadas. Tampoco faltan los señalamientos autocríticos, relacionados con carencias de recursos humanos, debilidades en materia de planificación o desacuerdos en el seno de los concejos municipales.

Parece importante aclarar estos desacuerdos ante la ciudadanía, porque de lo contrario la subejecución presupuestaria, ampliamente resaltada por la prensa escrita nacional, funcionará como un factor de descrédito público en perjuicio de las municipalidades.

La Contraloría General ha publicado, en junio de 2009, un informe titulado “Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2008”, de cuyo pormenorizado contenido la prensa nacional ha resaltado el cuadro que contiene un “Índice de gestión financiera-presupuestaria”, presentándolo como ranquin. Según este documento:

“Para el año 2008, nuevamente las municipalidades de **Belén y Santa Ana** se ubican en la primera y segunda posición, respectivamente. Las novedades se

²⁰ Otro mecanismo de transferencia se genera con base en la Ley N.º 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria (2001), mediante la cual se creó un Impuesto Único sobre los Combustibles y se dota a las municipalidades de un porcentaje del impuesto a la gasolina para la reparación y construcción de los caminos vecinales. Los recursos de esta ley, a pesar de las presiones y acciones efectuadas ante la Sala Constitucional, no han sido trasladados en su totalidad y se han establecido varios requisitos a las municipalidades para su uso” (Mora, *op. cit.*, 2009).

reflejan en la tercera, cuarta y quinta posición, obtenidas por las municipalidades de **Escazú, Cartago y Hojancha**, que ascendieron 3, 9 y 29 posiciones, respectivamente, con respecto a los resultados del IGFP del periodo 2006” (negritas agregadas).

Interesa resaltar los datos relativos a la prestación de servicios comunitarios, por cuanto, de acuerdo con una visión amplia de la seguridad ciudadana local, el fortalecimiento de estos servicios es importante. En el mencionado documento se reporta, en cifras absolutas y relativas, lo siguiente:

- a) Las municipalidades de San José, Cartago, Alajuela, Heredia, Desamparados, Garabito, Escazú y San Carlos son las que mayor cantidad asignan a dicho rubro, sobrepasando los ¢1 700 millones cada una (Ver Cuadro 1.20).
- b) Los gobiernos locales de Peñas Blancas, Paraíso y San José, son los que destinaron el mayor porcentaje de su gasto real a la prestación de servicios comunitarios con 84,1%, 56,7% y 55,4% respectivamente. Por el contrario, las municipalidades de Sarapiquí, Talamanca y Turrubares son las que destinan el menor porcentaje de su gasto total a servicios comunitarios, con apenas 7,9%, 7,1% y 5,6%, respectivamente.

El segundo de estos datos es más significativo, porque al ser cuantitativamente diferentes los recursos financieros de los gobiernos locales resulta mejor que examinar las cifras monetarias absolutas, prestar atención a la proporción del egreso municipal destinada a servicios comunitarios y determinar las razones que en cada caso se tengan en cuenta para decidir las prioridades presupuestarias.

V. El marco regulador de la seguridad ciudadana formado por la institucional estatal

5.1. La Asamblea Legislativa

En Costa Rica, la producción legislativa en materia penal se ha ido acentuando hacia la prevención secundaria y terciaria del delito, conforme crece la violencia delictiva en el país.²¹

De acuerdo con la información difundida sobre el particular por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se encuentran vigentes en Costa Rica 92 leyes u otros instrumentos legales en materia penal. Esta inflación legislativa ha terminado por complicar el trabajo de la propia Asamblea²², pero el punto de mayor relevancia radica en el rumbo que ha ido tomando la legislación relacionada con la seguridad ciudadana.

Colocada en la confluencia de diferentes presiones, en que la más intensa vendría de una opinión pública mayoritariamente inclinada a reclamar respuestas represivas ante el evidente agravamiento de la violencia social en el país, complementada por otras procedentes de actores más precisos, como determinados grupos de presión e incluso el Poder Ejecutivo²³, la Asamblea Legislativa se muestra más urgida en cuanto a fortalecer mecanismos represivos que en impulsar o respaldar los recursos sociales, políticos y culturales con que el país cuenta para oponerse a la violencia.

Esto ha configurado una situación paradójica, ya que el Poder Judicial se encamina, por su parte, hacia rumbos que se acercan a una visión más integral de la “prevención de la violencia”, destacando la necesidad de resolver diversos problemas del desarrollo como parte esencial de ella y se empeña en fortalecer sus propias políticas en cuanto a reducir la intervención penal y afianzar el garantismo judicial.

Cabe resaltar, como una importante excepción a la tendencia marcada, el Proyecto de Ley denominado “Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia N.º 6739, para que en adelante se denomine Ministerio de Justicia y Paz y creación del Sistema Nacional de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana”.

En sus considerandos, los 21 diputados y diputadas que impulsan este proyecto señalan que la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, vigente desde 1982, no creó en este dependencias que reflejaran “la función preventiva del delito” que le corresponde, “situación que se intentó modificar con el Decreto Ejecutivo N.º 27228-J, de 1998, que

²¹ Producción que no solamente resulta relevante en términos de proyectos aprobados y promulgados, por cuanto aquellos que no fueron aprobados o quedaron archivados también revisten interés para conocer las preocupaciones y criterios que se manejan en el primer poder de la República.

²² Para mencionar solamente tres ejemplos: i) Ante un proyecto de ley titulado “Internamiento y atención obligatoria de personas indigentes y marginadas” (Expediente Legislativo N.º 16.618), la Procuraduría General de la República concluyó que el texto presentaba “problemas de constitucionalidad y de técnica legislativa”; ii) La Sala Constitucional determinó, el año 2008, la inconstitucionalidad de dos artículos contenidos en la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer; iii) Mayor resonancia pública tuvieron los yerros de forma y contenido que se produjeron en el texto promulgado de la Ley del Tránsito y cuya enmienda demandó varios nuevos proyectos.

²³ En lo que concierne a esto último, el propio Presidente de la República ha manifestado ante las cámaras de televisión que no recibe del Congreso Nacional las herramientas legales necesarias para combatir la delincuencia.

creó la Dirección Nacional de Prevención del Delito (DINAPREVI)²⁴, como una dependencia del Ministerio de Justicia encargada de promover políticas preventivas a escala nacional relacionadas con la violencia y el delito”.

Y agrega el texto mencionado:

“Con este cambio de nomenclatura, se supera el concepto de prevención de la violencia, y se ha incorporado el de promoción de la paz, no sólo para darle un sentido más positivo, sino para estar más acordes con los enfoques y enseñanzas de las experiencias internacionales, que muestran como el desarrollo de una cultura de paz tiene resultados positivos en términos de disminución de la violencia y del crimen. Efectivamente, la inseguridad, la violencia y el delito deben ser enfrentadas en sus manifestaciones cotidianas, pero especialmente en sus causas más de fondo. Mientras hablamos de prevención de la violencia estamos enfrentando el problema en sus consecuencias. Cambiar el lenguaje, y hablar de promoción de la paz, nos lleva a enfrentar el problema en sus causas más estructurales”.

Aunque algunos de estos argumentos puedan situarse en un terreno polémico desde un punto de vista teórico-conceptual, lo importante radica en el enfoque preventivo que los inspira.

5.2. El Poder Ejecutivo

El gobierno del presidente Arias Sánchez ha tomado diversas iniciativas orientadas a impulsar el régimen municipal, entre las que destaca la reciente firma (1.º de setiembre del 2009) de un decreto que crea el Reglamento del Sistema para Procesos de Desarrollo Local Participativo (PRODELO), destinado a actuar como un órgano de coordinación interinstitucional, con el principal objetivo de diseñar, dirigir y ejecutar las políticas institucionales que promuevan el desarrollo local y la participación ciudadana, por medio de las asociaciones de desarrollo comunal y de los gobiernos locales.

El enfoque dado por el actual Gobierno a la problemática de la seguridad ciudadana se refleja en la suscripción de un *Contrato con la Ciudadanía* para el período 2007-2010, “con el propósito de mejorar la gestión pública y contribuir a la satisfacción de las necesidades de la población del país, en el marco de las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 *Jorge Manuel Dengo Obregón*, en concordancia con lo establecido en el precepto constitucional artículo 11, referente al principio de transparencia y rendición de cuentas”.²⁵

²⁴ Recientemente, mediante Decreto Ejecutivo se modificó el nombre de DINAPREVI para que en adelante se denomine Dirección de Promoción de la Paz y Convivencia Ciudadana.

²⁵ Tal Contrato, suscrito por el Presidente de la República y los Ministros Rectores del Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito (Seguridad y Justicia), es definido como: “un compromiso del más alto nivel político, está integrado por un conjunto de acciones estratégicas que son de exclusivo resorte del Gobierno, que no requieren de reformas legales, y que, por ello, puede realizar por su propia iniciativa. Son acciones orientadas a optimizar el uso de los mecanismos y potestades legales e institucionales que el actual marco jurídico y legal ofrece. Son, por tanto, las acciones que el Gobierno se compromete inequívocamente a realizar”.

Se precisa que “el Ministro de la Presidencia fungirá como garante del Contrato en su carácter de Coordinador del Consejo de Gobierno para la toma de decisiones” y “demanda de los Ministros Rectores y del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, como garante, la responsabilidad de trabajar coordinadamente en el seguimiento de la ejecución de las acciones estratégicas, con el fin de conocer el avance de las mismas y generar información útil y oportuna para la toma de decisiones”. Además, el “Ministro de Hacienda realizará las gestiones que considere pertinentes utilizando los mecanismos financieros adecuados, dentro de las disponibilidades financieras del Gobierno, con la finalidad de dotar de los recursos necesarios a las acciones estratégicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo con cargo al Presupuesto Nacional”.

En lo que concierne específicamente al Sector de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, se consignan las siguientes metas en el Plan Nacional de Desarrollo:

- “Detener el agudo crecimiento de los índices de criminalidad, manteniéndolos en el mismo nivel en que se encontraban al inicio del período de Gobierno, y mejorar los niveles de tranquilidad de la ciudadanía.
- Promover la participación de los gobiernos locales en las tareas de seguridad comunitaria y dinamizar las redes locales para la prevención de la violencia y el delito.
- Fortalecer programas de prevención de la violencia dirigidos a niños y adolescentes en riesgo social.
- Fortalecer la coordinación, los mecanismos de comunicación e información para la toma de decisiones y los esfuerzos interinstitucionales entre los órganos policiales y judiciales, para la prevención y control de la violencia y el delito.
- Desarrollar un modelo de administración de flujos migratorios que permita el ejercicio de un control migratorio respetuoso de los derechos humanos, y tendientes a la Integración de la población migrante a la seguridad social y a los servicios que ofrece el Estado costarricense.
- Desarrollar programas para la disminución de la prevalencia del consumo de drogas, propiciando la articulación de iniciativas de prevención del consumo y de rehabilitación de drogodependientes.
- Desarrollar programas para prevenir y reprimir severamente el tráfico ilícito de drogas, la legitimación de capitales y las actividades conexas.
- Fortalecer los programas que hagan posible la protección plena de los derechos humanos de las personas privadas de libertad y su inserción asertiva. Así como la mejora de las condiciones de seguridad de los centros penales del País.
- Fortalecer los mecanismos y recursos destinado por el Estado costarricense para enfrentar de manera contundente las diversas manifestaciones del crimen organizado nacional y transnacional.
- Fortalecer la seguridad jurídica y registral mediante la modernización de la plataforma tecnológica del Registro Nacional, la incorporación de la firma digital a los procedimientos registrales y la regularización del catastro y del registro de bienes inmuebles”.²⁶

²⁶ Todas las citas referentes a este Contrato han sido tomadas de: MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 *Jorge Manuel Dengo Obregón*. Contrato con la Ciudadanía. Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. San José. Enero 2007.

Si la seguridad ciudadana se entiende en un sentido amplio e integral, todas las instituciones que conforman el Poder Ejecutivo tienen algún grado de responsabilidad en su mejoramiento. Examinaremos brevemente el papel de dos ministerios en el campo de la seguridad ciudadana –Seguridad Pública y Justicia y Gracia– y enseguida se agregará una referencia, también breve, al Ministerio de Coordinación Interinstitucional.

La planificación vigente del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) se vincula, de manera directa, con diversas acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y todas ellas revisten importancia para la seguridad ciudadana local. El MSP se plantea las siguientes metas para dicho período:

- a) Plan para ampliar la cobertura del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) en sus funciones de preservación de la seguridad ciudadana y el orden público.
- b) Programa de fortalecimiento y consolidación de redes de seguridad comunitaria y comercial, orientadas a mejorar la seguridad en las comunidades. Entre sus metas, cabe destacar la formación de 40 comisiones cantonales de seguridad ciudadana conformadas.
- c) Programas de prevención y represión de los delitos de tráfico de drogas, legitimación de capitales y actividades conexas.
- d) Programa de Inspección Integral e Interinstitucional para la protección de los derechos humanos y laborales en sectores definidos como prioritarios.
- e) Programa de fortalecimiento de la acción estatal en materia de salud ocupacional, que permitirá integrar la acción de todas las instituciones y organizaciones competentes para mejorar las condiciones de trabajo y prevenir el riesgo laboral.
- f) Programa de “Seguridad Turística”, orientado a capacitar y equipar a 100 miembros de cuerpos de seguridad y rescate especializados en la atención del turista.
- g) Programa de impulso de una agenda ambiental integral que permita el posicionamiento internacional de Costa Rica como país líder en conservación de la naturaleza. Se propone elaborar planes directores para las Áreas Marinas de Uso Múltiple de Pacífico Central y Sur.

En lo que respecta a su quehacer a escala local, resulta ilustrativo un estudio realizado por Rodríguez y Pecóu (2006), en el cual se informa que “dentro de los objetivos tácticos del Ministerio de Seguridad Pública para efectos de cuatro cantones –Acosta, Aserrí, Desamparados y Turubares– se citan los siguientes:

- Ampliar y fortalecer las estrategias de seguridad comunitaria, proximidad y comercial para brindar una mejor atención a los habitantes en materia de seguridad.
- Ejecutar un plan de contención de la criminalidad en las comunidades vulnerables con el propósito de minimizar la incidencia delictiva
- Intensificar acciones de coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales en áreas sensibles, para brindar una respuesta integral en materia de seguridad a la población.
- Fortalecer la seguridad en áreas geográficas de auge turístico, para garantizar la seguridad de habitantes, visitantes y turistas.
- Desarrollar acciones seguridad para prevenir y disminuir el tráfico y consumo de drogas.
- Fiscalizar las Empresas y Escuelas de Seguridad Privada, con el propósito de establecer un mayor control sobre los servicios que brindan.
- Regular la adquisición, posesión, inscripción, portación, venta, importación de armas y la fabricación de municiones y explosivos, para con la normativa legal.

- Fomentar una cultura de evaluación y rendición de cuentas, con la finalidad de informar sobre los resultados de la gestión institucional”.

Otra iniciativa importante del MSP es el Proyecto denominado Sistema de Información Territorial para el Área Metropolitana de San José, que servirá a 14 gobiernos locales.

No obstante, su proyección más importante en la prevención secundaria del delito radica en que la mayor fuerza policial de Costa Rica –la Fuerza Pública, con sus once direcciones regionales, estaciones “Delta” y unidades especiales– se encuentra bajo su mando y responsabilidad.

Desde la perspectiva de este estudio, revisten una especial importancia dos programas del MSP, que corresponden de diferentes maneras a un enfoque táctico de “policía comunitaria”:

- a) el Programa de Seguridad Comunitaria, que se inició el año 1990 con la creación de un departamento especial, la capacitación especializada de funcionarios y funcionarias policiales y la constante promoción de comités comunitarios de seguridad;
- b) el Programa de Policía de Proximidad, puesto en marcha durante el gobierno del presidente Miguel Ángel Rodríguez, “enfocado a la reorganización de la policía para que lejos de ser reactiva y centralizada, se vuelva proactiva y descentralizada” y con “una fuerte semejanza con el Programa de Policía de Proximidad del cuerpo nacional de policía de España” (Eijkman, 2007). El modelo de organización y trabajo que sustenta este Programa tuvo por efecto “una reorganización completa del sistema policial” (Eijkman, 2007).

En lo que respecta al **Ministerio de Justicia y Gracia (MJ)**, es importante considerar sus funciones y competencias y algunas de sus iniciativas en materia legislativa. Sus funciones son las siguientes (Saborío y Coto, 2009):

- a) Coordinar todos los planes y programas oficiales vinculados, directa o indirectamente, con la prevención de la delincuencia.
- b) 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 factores de la delincuencia en Costa Rica.
- c) Administrar el sistema penitenciario del país y ejecutar las medidas privativas de la libertad individual, de conformidad con la ley de creación de la Dirección General de Adaptación Social, N.º 4762 del 8 de mayo de 1971.
- d) Desarrollar programas conducentes a perfeccionar los medios, procedimientos y técnicas que se emplean para tratar al delincuente, con el propósito de evitar la reincidencia y, en su caso, asegurar su readaptación social.
- e) Administrar el sistema nacional de registros e inscripciones de bienes y personas jurídicas, de conformidad con lo que estipula la Ley de Creación del Registro Nacional, N.º 5695 del 28 de mayo de 1975.
- f) Autorizar el funcionamiento de las asociaciones que se constituyan de conformidad con la ley N.º 218 del 8 de agosto de 1939, o inscribir sus respectivos estatutos, así como la personería de los correspondientes órganos directivos.

- g) Preparar o autorizar todos los proyectos de ley, así como los decretos ejecutivos que le encomiende el Poder Ejecutivo.
- h) Autorizar las ediciones oficiales de cualquier texto legal.
- i) Coordinar los planes y programas dirigidos al desarrollo y funcionamiento de los centros cívicos.
- j) Las demás que le asigne el Poder Ejecutivo, de conformidad con la ley.

Sus competencias son:

- a) Actuar como órgano de enlace entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.
- b) Ser el organismo rector de la política criminológica y penalógica (sic).
- c) Administrar el sistema de registros oficiales sobre bienes y personas jurídicas.
- d) Actuar como órgano facilitador y coordinador de los centros cívicos, que se crearán para centralizar los servicios que brindan las entidades públicas.

Entre las iniciativas del MJ ante la Asamblea Legislativa, es importante destacar el proyecto de Ley de Fortalecimiento Integral de la Seguridad Ciudadana (expediente N.º 16973).

En la perspectiva que se viene siguiendo, resulta de la mayor importancia analizar las relaciones que guardan entre sí las funciones de los mencionados ministerios. Convendrá hacer tal cosa aplicando un enfoque de riesgo, según el cual la prevención del delito comprende tres niveles: primario, secundario y terciario.

Cuadro 4
Costa Rica: Niveles de prevención del delito. 2009

Prevención primaria	Su objeto de acción está dado por las condiciones determinantes de los actos individuales y colectivos definidos como delitos en una sociedad concreta. Por lo tanto, tiene necesariamente un alcance de cambio estructural. Coherentemente, compromete al Estado en su conjunto y no podría entenderse como responsabilidad privativa de ninguna entidad institucional.
Prevención secundaria	Acciones que cabe realizar cuando el correspondiente nivel de riesgo se materializa como probabilidad conocida o detectable en determinados lugares y tiempos.
Prevención terciaria	Comprende todo el proceso que sigue a la condena de las personas. Es decir, corresponde principalmente al tratamiento penitenciario de los delincuentes.

Fuente: Elaboración propia.

La convergencia específica de los ministerios en referencia se estaría produciendo, básicamente, en la prevención secundaria de la *delictividad*. Aunque la acción del MJ se orienta primordialmente hacia objetivos preventivos más “tempranos” dentro de este nivel, estos son estrechamente complementarios con los del MSP.

En lo que respecta al **Ministerio de Coordinación Interinstitucional**, el Ministro a cargo de esta cartera presentó el año 2007, con ocasión del Día Municipal, la denominada Política Nacional de Fortalecimiento Municipal, basada en cuatro ejes interconectados: coparticipación, desarrollo y modernización municipal, autonomía fiscal y legislación²⁷.

Planteó el criterio de ese ministerio en cuanto a que:

“cada municipalidad en su interior, debe someterse a un intenso y agresivo programa de transformación, capacitación del recurso humano y captación de cuadros de alta gerencia, para obtener o contar con personal altamente competente, con el objeto de llegar a constituirse en verdaderos gobiernos locales, gestores y promotores del desarrollo local en coordinación con el Poder Central. A nivel cantonal, las municipalidades deben constituirse en el centro de coordinación eficaz de toda la actividad y gestión pública”.

Expuso asimismo que:

“el IFAM, MIDEPLAN y sus socios locales e internacionales, a saber: la Unión Europea con sus proyectos, Fortalecimiento Municipal y Descentralización, (FOMUDE), y Plan Regulador Urbano de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM); el Banco Interamericano de Desarrollo, con su préstamo BID-Catastro, la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ, con el Proyecto de Desarrollo Local (PRODELO) y el programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA); la Fundación DEMUCA, la Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UN-Habitat, la Dirección General de Servicio Civil, instituciones autónomas y ministerios de Gobierno, desarrollamos un plan con 30 proyectos (...)”.

Entre los proyectos destacados por el Ministro, no aparece ninguno específicamente relacionado con la seguridad ciudadana local, pero es importante tener en cuenta algunos de ellos por el soporte que podrían ofrecer a las iniciativas de los gobiernos locales en esta materia. Especialmente, el Sistema informático Integrado Municipal, la Red Municipal de Conectividad, los planes de desarrollo local participativos²⁸ y el Instituto de Capacitación para la Administración Local²⁹.

²⁷ Discurso sobre política del régimen municipal. Santa Cruz, Guanacaste 31 de agosto 2007.

²⁸ Con estos últimos se refiere a proyectos en esta materia asociados a la Cooperación Alemana (GTZ) y al Proyecto FOMUDE.

²⁹ Destinado a canalizar la ejecución de los programas de capacitación al Régimen Municipal, contaría con nodos en todo el territorio nacional, que funcionarían con oferta académica y técnica de las universidades estatales, de los colegios universitarios, del INCAE y del INA, así como con aportes de la cooperación internacional, con lo que se maximizará la modalidad de capacitación virtual. Su costo será financiado con recursos del Proyecto FOMUDE y la contrapartida nacional del IFAM, por un monto de 3,6 millones de euros. Su consolidación programática se previó para el segundo semestre del 2008.

5.3. El sector público descentralizado

El sistema municipal costarricense forma parte de una estructura conocida como “sector público descentralizado”, el cual, a grandes rasgos, se configura, actualmente, de la siguiente manera:

Cuadro 5
Costa Rica: Composición actual del sector público descentralizado. 2007

	Tipo o naturaleza jurídica	Número actual
Sector público descentralizado institucional	Instituciones autónomas	33
	Órganos adscritos a instituciones autónomas	11
	Instituciones semiautónomas	11
	Empresas públicas	22
Sector público descentralizado Territorial	Municipalidades	81
	Concejos municipales de distrito	8
	Federaciones Municipales	9
	Empresas municipales	1
	Comités Cantonales de Deportes y Recreación	-
	Juntas Administrativas de Colegios	-
Juntas Viales Cantonales	-	

Fuente: MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Jorge Manuel Dengo Obregón”.

Entre el plano “institucional” y el “territorial” existen, por supuesto, numerosas relaciones, muchas de las cuales afectan, de manera importante, el funcionamiento del sistema municipal. Su análisis pormenorizado superaría largamente los fines de este estudio, en que nos limitaremos a un breve señalamiento sobre dos instituciones autónomas: el Instituto de Fomento y Ayuda Municipal (IFAM) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

El IFAM es la institución pública más directamente ligada al sector municipal. Creado por ley el año 1971³⁰, sus funciones son las siguientes:

- Conceder préstamos a las municipalidades a corto mediano y largo plazo, para financiar proyectos de obras y servicios.
- Servir de agente financiero y avalar, cuando sea conveniente, los préstamos que se contraten con entidades financieras nacionales o extranjeras, como las operaciones de compra y contratación por obras y servicios locales y regionales.
- Actuar, a petición municipal, como organismo central de compra de materiales y equipo.
- Promover la formación de empresas patrimoniales de interés público entre las municipalidades y otras entidades públicas y privadas.
- Prestar asistencia técnica a las municipalidades para elaborar y ejecutar proyectos de obras y servicios públicos, locales y regionales.

³⁰ Ley N.º 4716, *Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal*, del 9 de febrero de 1971.

- Brindar asistencia técnica a las municipalidades con el objeto de promover el perfeccionamiento de su organización y el eficaz funcionamiento de la administración.
- Mantener programas permanentes de capacitación para regidores y personal municipal.
- Estudiar la organización administrativa y el funcionamiento de los servicios públicos locales con vista a su constante perfeccionamiento.
- Realizar investigaciones y divulgar ideas y prácticas que contribuyan al mejoramiento del Régimen Municipal.
- Administrar aquellas obras o servicios públicos municipales, cuando una o varias municipalidades así lo soliciten y el IFAM lo estime conveniente.
- Estimular la cooperación intermunicipal y promover el intercambio activo de información y experiencias entre las municipalidades.
- Coordinar con otros organismos, nacionales o internacionales, para fortalecer su propia eficiencia y buscar soluciones para los problemas específicos de las municipalidades.

Un hito importante dentro de su débil línea institucional en materia de seguridad ciudadana local, se produjo el año 2005, durante el gobierno del Dr. Abel Pacheco, cuando suscribió, junto con el Ministerio de Seguridad Pública y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un proyecto destinado a elaborar una Política Nacional de Seguridad “implementada en conjunto con los gobiernos locales” y que buscaría “construir soluciones para que en los barrios y municipios sus habitantes puedan recobrar la tranquilidad y la vida en comunidad”³¹. Sin embargo, no se le dio continuidad.

Llama poderosamente la atención y sin duda requiere una evaluación en profundidad el siguiente hecho: las recurrentes crisis que el IFAM experimenta, que alcanzaron un punto culminante cuando el gobierno del presidente José María Figueres (1994-1998) estuvo a punto de gestionar su cierre.

Se afirma repetidamente que esta institución no cumple cabalmente su papel en materia de descentralización, pero, a la luz de lo que hemos visto en otras páginas de este documento, resulta válida la pregunta inversa: ¿no será más bien la insuficiente descentralización nacional lo que desdibuja y debilita el papel de esta institución?

En lo que concierne al INAMU, es importante consignar el papel de las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM), que se crearon en 1996 en el marco del Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI) y se formalizaron en 1998 por medio de la Ley N.º 7801 de dicho Instituto.

En cumplimiento de este mandato, el INAMU promueve la apertura planificada y sostenida de las OFIM, desde su Área Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local. En setiembre del año 2008, reportaba la existencia de 64 de estas oficinas, con una cobertura equivalente al 74% de los municipios nacionales, y distribuidas provincialmente de la siguiente manera:

³¹ Página web del PNUD. 5 de junio de 2005.

Tabla 4
Costa Rica: Oficinas Municipales de la Mujer según provincias. 2009

Provincias	Número de OFIM
San José	13
Alajuela	12
Heredia	10
Puntarenas	8
Guanacaste	10
Cartago	5
Limón	6
Total	64

Fuente: INAMU. Página web.

Entre los objetivos específicos de las OFIM, resaltaremos los siguientes:

- Brindar información permanente a las mujeres sobre sus derechos y los servicios existentes en distintas instituciones; así como de los programas y servicios que desarrolla el INAMU y otras instituciones públicas como privadas, a favor de la igualdad y equidad de las mujeres.
- Impulsar políticas y planes municipales para lograr la igualdad y equidad de género en el quehacer municipal y en el desarrollo local.
- Brindar atención especializada en violencia intrafamiliar, en las municipalidades en que así se haya definido, mediante el desarrollo de diversas estrategias: grupos de apoyo, grupos terapéuticos, entre otros.
- Promover la sensibilización de diferentes actores locales sobre el tema de derechos y perspectiva de género, para promover una transformación de patrones socioculturales que promueven relaciones de dominación y discriminación.

5.4. Actores institucionales en materia de control y rendición de cuentas

Las municipalidades del país están sujetas a una serie de demandas en esta materia, que se tramitan en el contexto de otras entidades. Para una referencia breve a ellas, se ha elaborado el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Costa Rica: Mecanismos de control que inciden sobre el desempeño municipal.
2009

Entidades	Funciones de control relacionadas con el sistema municipal	Demandas relacionadas con el sector municipal, atendidas por la entidad durante el período 2002-2006	Observaciones
Sala Constitucional	Garantizar supremacía de las normas y principios constitucionales y del derecho internacional.	Se relacionaron principalmente con el ordenamiento territorial.	Ya se mencionó su dictamen sobre el financiamiento y funciones de la policía municipal.
Contraloría General	Control de la administración financiera	1 341 casos (en promedio, 40% del total de casos atendidos en este rubro).	Principales denunciantes: personas físicas (31%) y funcionarios municipales (31%)
Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	Cancelación o anulación de credenciales de funcionarios electos	277 credenciales canceladas	62,8% correspondió a regidores.
Defensoría de los Habitantes de la República (DHR)	Conocer actos ilegales o arbitrarios.	Un promedio de 18,9% de las consultas recibidas por la DHR se relacionó con las municipalidades	Sus decisiones no son vinculantes, pero puede recurrir al Ministerio Público o a la Sala IV.
Red Interinstitucional de Transparencia (RIT) Creada y coordinada por la DHR	Garantizar el derecho constitucional de acceso público a la información sobre la administración de recursos públicos.	En la actualidad pertenecen a la RIT solamente seis municipalidades (San José, Curridabat, Escazú, Belén, Santa Ana y Alajuela) y el IFAM.	

Fuente: Elaborado con base en datos recopilados y analizados por Olman Rojas R. Véase bibliografía.

En general, los mencionados mecanismos no se relacionan directamente con el desempeño municipal en seguridad ciudadana, pero es perfectamente previsible que esta relación se irá haciendo más determinante en la medida en que los aspectos legales y financieros propios de este desempeño, así como los vínculos con la ciudadanía local, se vayan desarrollando en el futuro próximo.

VI. Sobre los enfoques y propuestas municipales ante los problemas planteados por la seguridad ciudadana local en Costa Rica

6.1. La situación problema

Con mayor o menor énfasis, muchos trabajos sobre el tema coinciden en que, a pesar de las múltiples razones que justifican su necesidad y conveniencia, el papel de los gobiernos locales de Costa Rica en materia de seguridad ciudadana es mayoritariamente “débil” o “nulo”.

Si la diferencia entre aquellos que hacen poco o nada y los que tienen una visión innovadora o progresista al respecto, se situara en un único parámetro –carecer de o tener unidades especializadas en la materia– quienes arguyen de la manera señalada estarían rotundamente en lo cierto³². Pero el asunto no es tan simple.

En las entrevistas y reuniones realizadas en el curso de este estudio se encontró un reconocimiento unánime en cuanto a que la seguridad ciudadana local es “un problema” que debe preocupar a los gobiernos locales. Pero tras este aparente consenso hay diferencias que solamente pueden determinarse, con una razonable exactitud, mediante una consulta a todos los gobiernos locales, realizada en consonancia con el análisis de los programas y proyectos efectivamente puestos en práctica por ellos.

En su gran mayoría, los gobiernos locales costarricenses mencionan la problemática de la seguridad ciudadana en sus planes de desarrollo. Sin embargo, los objetivos que se proponen en este nivel de planificación y las correspondientes medidas y actividades se encuadran en un discurso impreciso, en que resaltan los juicios de valor y las expectativas expresadas en un tono consignador o declaratorio, no respaldadas por formulaciones operativas y sostenibles. Una prueba clara de ello se produce cuando los planteamientos en la materia, que se proclaman en los planes de desarrollo, se esfuman en los planes operativos anuales.

Se perfila, por otra parte, una contradicción muy relevante: no hay en los gobiernos locales mayores reparos o resistencias en cuanto a reconocer la importancia que revisten, para la seguridad ciudadana local, competencias muy diversas –tales como la recolección y manejo de desechos sólidos o la celebración de actividades culturales– pero a la hora de precisar propuestas prácticas o proyectos concretos al respecto, el enfoque se circunscribe sistemáticamente a objetivos de vigilancia y control. De este modo, la noción de seguridad ciudadana que se maneja resulta, con variantes terminológicas, claramente equivalente a prevención secundaria del delito.

6.2. Las policías municipales

La estrecha perspectiva que predomina en las decisiones y lineamientos de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana coloca, regularmente, en un lugar sobresaliente la cuestión de instalar o no servicios de policía municipal. Por lo mismo, necesitamos detenernos brevemente en este punto:

³² Recordemos que la cifra de gobiernos locales con esta clase de servicio no llega al 15% a escala nacional, y que algunos de ellos son casi simbólicos, dada la escasez de recursos humanos y materiales con que actúan.

Las policías municipales no tienen en la actualidad sustento legal. No están contempladas en la Ley General de Policía, N.º 7410 del 26 de mayo de 1994, cuyo artículo 6 estipula que:

“las fuerzas de policía encargadas de la seguridad pública, son las siguientes: la Guardia Civil, la Guardia de Asistencia Rural, la policía encargada del control de drogas no autorizadas y de actividades conexas, la Policía de Fronteras, la Policía de Migración y Extranjería, la Policía del Control Fiscal, la Dirección de Seguridad del Estado, la Policía de Tránsito, la Policía Penitenciaria, la Policía Escolar y de la Niñez, así como las demás fuerzas de policía, cuya competencia esté prevista en la ley.”

Sin embargo, se han producido diversas iniciativas en materia legislativa para la creación y fortalecimiento de estos cuerpos. En este aspecto son significativos los considerandos del Proyecto de Ley “Fortalecimiento de la Policía Municipal” (Expediente N.º 15.690), en especial el que expresa lo siguiente:

“Por su parte, la Jurisprudencia Constitucional también ha reconocido la posibilidad de que nuestros gobiernos locales presten el servicio de policía municipal dentro de sus respectivos cantones, pero siempre y cuando sea regulado, coordinado y estructurado de forma tal, que su funcionamiento no interfiera con aquellas competencias de origen constitucional que se le atribuyen al Poder Ejecutivo, esto con el fin de evitar posibles choques de competencias con las ramas que integran la fuerza pública en sentido estricto.”

La única norma que hablaba de la competencia local en materia de policía, perdió su vigencia cuando la Sala IV de la Corte Suprema anuló por inconstitucional la frase “servicio de policía municipal” del art. 74 del Código Municipal (Sala IV, Voto N.º 1999-10134 del 23 de diciembre de 1999), porque, al ser la protección policial un derecho de todas las personas que habitan un territorio, no cabía entender dicha policía como un servicio por el que se debía cobrar una tasa municipal (cuantificable según la extensión de cada propiedad inmobiliaria). Con lo que la creación de policías municipales se convirtió, en la práctica, en una opción cuya factibilidad quedó sujeta a la capacidad de cada municipalidad para financiarlas con otros recursos.

En los momentos en que finalizaba la elaboración del presente informe, comenzó a darse en la Asamblea Legislativa un cambio que seguramente tendrá consecuencias importantes sobre la evolución próxima de este asunto: durante la primera semana de diciembre de 2009, la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Asamblea Legislativa dictaminó favorablemente un proyecto de ley, presentado por el diputado oficialista Jorge Méndez, que permitiría a todos los gobiernos locales del país utilizar el 10% de las recaudaciones que obtengan, en sus respectivos cantones y de los tributos por bienes inmuebles, para financiar policías municipales.

Esta iniciativa de ley ciertamente cambiaría de manera radical la situación actual en esta materia. El desarrollo y la aprobación del correspondiente proyecto tendrá que incluir modificaciones o concordancias legales en varios aspectos, entre otros:

- a) Los procedimientos y normas de recaudación del impuesto de bienes inmuebles.
- b) Las funciones de las policías municipales, cuyo carácter auxiliar con respecto a las de la Fuerza Pública se reitera, pero resulta indispensable precisar con

claridad. En este aspecto tendrán importancia decisiva las limitaciones básicas establecidas para estos cuerpos por la Sala IV, en especial por medio de su Sentencia N.º 10.134-99:

- Limitación territorial:

“(…) como función municipal, está limitada a ser ejecutada en un ámbito local determinado (usualmente expresado como jurisdicción territorial)”.

- Limitación de funciones:

“Una ley que viniera a establecer una policía municipal a la que se le atribuyeran competencias similares a las que se derivan de los incisos 1, 6 y 16 del art. 140 constitucional, evidentemente crearía fractura en el esquema diseñado por los constituyentes, permitiendo la acción paralela y simultánea de diversos cuerpos policiales preventivos, que atenderían a instrucciones y jerarquías constitucionalmente separadas e independientes...la policía municipal, en sí misma, no es inconstitucional, en tanto se destine a atender o cumplir los fines de vigilancia y control de los servicios y bienes comunales y el control acerca del cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de quienes ejercen el comercio en diversas formas, a través de licencias.³³”

Evidentemente, que lo anterior es sin perjuicio de que en el cumplimiento de sus deberes pueda prestar colaboración con los cuerpos policiales legalmente existentes en situaciones calificadas o extraordinarias, así como que también en situaciones de esa naturaleza, ella misma pueda pedir la colaboración de éstos. Finalmente, aunque sin pretensión de agotar el examen de probables situaciones, lo anterior se afirma sin perjuicio de que por virtud de su despliegue en el territorio de su respectivo municipio, esa policía pueda actuar en los casos que permite el artículo 37 constitucional.”

Siempre en el contexto de las resoluciones de la Sala IV, la ley que se procederá a discutir en el seno de la Asamblea Legislativa tendrá que concordar, además, con el ya mencionado Voto N.º 1999-10134, que prohibió crear una nueva tasa municipal para financiar un servicio cuyo disfrute definió como un derecho de todos los habitantes. El proyecto en referencia no crea un tributo municipal nuevo, pero plantea el redireccionamiento parcial de un impuesto vigente, con lo que, igualmente, aunque de un modo menos directo, deposita en los contribuyentes locales el financiamiento de las respectivas policías municipales.

³³ Según la Procuraduría General de la República, las funciones de la Policía Municipal que la Sala Constitucional ha avalado serían, por ejemplo, el cuidado de los parques, la protección de los edificios municipales, el control sobre las ventas estacionarias y ambulantes, la fiscalización sobre los patentados de licores y centros de juegos permitidos, así como las acciones que se deriven de esa fiscalización.

- c) Los ajustes que probablemente se requerirán en la Ley General de Policía.

Otra cuestión de importancia, a la cual tendrá que darse seguimiento por lo menos durante el año 2010, será la reacción ante esta nueva ley de los propios gobiernos locales, en particular de aquellos que conforman una mayoría que no ha formado policías municipales.

El punto resulta propicio para recordar que, dentro de lo que se podría entender como una incipiente “doctrina municipal” en materia de seguridad ciudadana local, se manejan puntos de vista distintos e incluso antagónicos entre de los gobiernos locales del país y dentro de estos. Esquemáticamente, y en espera de una discusión más profunda, podríamos distinguir tres actitudes típicas ante el problema:

- a) Algunas municipalidades rechazan hoy la posibilidad de instalar servicios de policía municipal, con base en una definición centralista de las responsabilidades estatales en materia de seguridad. Específicamente, se postula que lo que corresponde es ampliar la cobertura de los Programas de Seguridad Comunitaria y Policía de Proximidad. Y se añaden otras razones para este rechazo, como las dificultades planteadas por la mantención y capacitación de un cuerpo policial propio y las responsabilidades adicionales que se derivarían del control de su armamento.

Alrededor de este enfoque se perfila también la visión de un quehacer municipal alejado de esta clase de tareas. Un interesante ejemplo en esta dirección se dio en San Rafael de Heredia, cuando en agosto del 2007 se llevó a cabo un encuentro de análisis acerca de la viabilidad y limitaciones de una Política Municipal de Seguridad Ciudadana, Ciudadanía y Pertenencia (Del Cid, 2007). Ante la pregunta acerca de cuál debe ser el tipo de intervención de la gestión municipal en el tema de la seguridad ciudadana, se coincidió en la necesidad de implementar:

“Mecanismos de prevención, sustentados en la comunicación y en la acción real y efectiva en la recuperación de los espacios públicos (...), punto de partida que provoca tanto el sentimiento de pertenencia a ese lugar (con sus calles, sus frontispicios, sus aceras y sus espacios abiertos y sus aldeas) que se habrá de traducir en la convicción de sentirse parte del lugar. Esa es la esencia de lo local. Y ese es el arraigo que posibilita la realización personal en el contexto colectivo, en lo comunal, en lo vecinal, en el municipio y su interacción para proponer cambios de beneficio social”.

Y agrega que:

“Si el Estado en su dimensión municipal opta por la represión del delito, simple y sencillamente está desnaturalizando su razón de ser y de hecho generando un conflicto de competencias que terminará por corroer la estructura municipal”.

- b) En el otro extremo, se perfilan los gobiernos locales que sí apuestan a la necesidad y pertinencia de contar con policías municipales. Decisión necesaria de precisar, no

va junto con una visión predominantemente represiva sobre la producción de la seguridad ciudadana local.

Cabe mencionar que esta es la línea seguida actualmente por el gobierno local de San José Centro; es decir, el cantón más poblado del país y de lejos el que presenta una mayor prevalencia e incidencia en materia delictiva. Su gobierno local fue el primero en crear un servicio de policía municipal en el año 1998 e intentó, en un inicio, que fuera costeadado mediante una tasa pagada por los propietarios de bienes inmuebles con frente a la vía pública. Ante la mencionada prohibición de la Sala IV, lo financió con otros ingresos, y procedió a instalar un sistema de monitoreo eléctrico para la seguridad ciudadana y coordinó con el Ministerio de Seguridad y el Organismo de Investigación Judicial para realizar operaciones conjuntas en el centro de la ciudad (Rojas, 2009: 69-70).

La instalación de sistemas de monitoreo aparece como un objetivo en los planes de desarrollo de numerosos gobiernos locales y es probable que en esto haya incidido el ejemplo de la Municipalidad de San José.

La Municipalidad de San José procura instar al resto de los municipios para que fortalezcan e implementen las policías municipales. Durante el mes de octubre del 2008 se llevó a cabo en la Municipalidad de San José, el Primer Diálogo Nacional de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal, con la colaboración de expertos españoles en seguridad. Su Alcalde manifestó en esa ocasión:

“La intención es que los municipios que cuentan con Policía Municipal las fortalezcan y las que no, traten de conformarlas, pues es una necesidad urgente por el tema de la seguridad de nuestros ciudadanos. Ahorita contamos con 375 policías pero la intención es llegar a mil, porque se requieren.” (Silva, 2008).

También se pone de manifiesto en este punto la capacidad financiera de las municipalidades y probablemente el nivel socioeconómico de sectores sociales que se consideran con más derecho a exigir esta clase de servicios de sus gobiernos locales. Por ejemplo, la Municipalidad de Escazú se propone, en su actual plan de desarrollo:

“Brindar espacios seguros, ambiente sano, saludable y agradable a la ciudadanía. Equipar la Municipalidad con tecnología de punta para la seguridad ciudadana: equipo adecuado de monitoreo en zonas críticas, equipo actualizado en armas y transporte”

En la actualidad, doce municipalidades (14,8% del total), han instalado servicios de policía municipal. Otras se encuentran realizando las gestiones necesarias para hacerlo. Por último, hay numerosas Municipalidades que mencionan la creación de policías municipales entre los objetivos de sus respectivos planes de desarrollo, pero sin especificar suficientemente cómo lo lograrían.

Con respecto al papel y fortalecimiento de las policías municipales, los correspondientes puntos de vista presentan matices relevantes: en general, se entiende que estos cuerpos tienen una función de colaboración y apoyo con respecto a la Fuerza Pública, lo que, en cierto modo, implica mantener una visión centralista sobre las responsabilidades que conciernen a la prevención secundaria del delito. Sin embargo, en algunos casos se plantea, como escenario futuro, que la mayor responsabilidad recaiga algún día sobre las

policías municipales, que entonces pasarían a ser apoyadas y asesoradas por la Fuerza Pública.

Entre ambos extremos se encuentran los pocos gobiernos locales que no se pronuncian sobre el problema, ya sea mediante sus planes de desarrollo o por otras vías de comunicación. Hasta que no se realice un estudio en que se consulte a todas las Municipalidades, como ya se ha dicho, resultará inseguro interpretar este silencio, que puede albergar ideas tan distintas como un rechazo al papel directo de los gobiernos locales en materia de seguridad, aspiraciones en cuanto a tener policías municipales que se desdibujan ante la conciencia de que no se cuenta con recursos financieros para tal propósito, o simplemente reflejar un desgaste propositivo ante la situación que mencionan Matul y Dinarte.

“A pesar de este esfuerzo, la acción combinada (acciones orientadas desde el Gobierno y el acompañamiento de los gobiernos locales) ha tendido a reafirmar la poca claridad sobre el tipo de seguridad que se debe brindar desde el gobierno local. Por otra parte, en algunos casos la tendencia ha sido hacia el ofrecimiento de un servicio tipo *fast-food security*, cuando se trata de implementar la Policía Municipal. Además, no existe un diálogo fluido entre las iniciativas comunales que en materia de seguridad se realizan desde el gobierno y las iniciativas emanadas desde el gobierno local. Con ello, se desdibuja la figura del gobierno local dentro de una estrategia gubernamental” (Matul y Dinarte, 2005).

Algunas municipalidades que cuentan con servicios de policía municipal, o que están planeando instalarlos próximamente, se apegan a un modelo tripartito de organización, basado en el funcionamiento de:

- servicios o departamentos de seguridad y vigilancia, a los cuales se adscribe la policía municipal propiamente tal;
- una sección de estacionómetros formada por oficiales o inspectores de estacionamiento autorizado, y
- otra sección a cargo de la seguridad interna de las instalaciones municipales.

El desempeño de los oficiales de estacionamiento, que no llevan armas de fuego, pero usan uniformes de tipo castrense, se reduce a revisar el empleo de boletas de estacionamiento por los conductores y a levantar boletas de infracción o “partes” cuando estas no se encuentran colocadas en el vehículo o su tiempo de validez ha expirado. Esta función no es valorada por la ciudadanía, porque muchas veces las zonas de estacionamiento con boleta están ubicadas en lugares donde no son necesarias para favorecer un tránsito vehicular expedito y el papel de estos servidores en la evitación de robos o daños a los automóviles es nulo. Por añadidura, en dichas zonas ha proliferado enormemente el trabajo de “cuidacarros”, que venden boletas de estacionamiento a precio superior o exigen un pago por la vigilancia, lo que a menudo configura situaciones extorsivas, dado el riesgo o por lo menos, las discusiones que se producen al no aceptar sus “servicios” o el monto de la “propina” que ellos consideran apropiado.

Aun cuando la ley que se comienza a discutir no sería vinculante para los ayuntamientos del país en cuanto a crear policías municipales, su discusión y eventual puesta en práctica

probablemente incentivará un debate nacional sobre un tema que hasta hoy se discute de manera focalizada en cada gobierno local y no en todos³⁴.

6.3. Iniciativas participativas en la materia

Existe en el país una idea bastante generalizada respecto a la importancia que reviste la participación social en materia de seguridad ciudadana. Para los objetivos de estudio, es importante hacer referencia a dos instrumentos:

Los comités o comisiones cantonales de seguridad ciudadana y prevención de la violencia

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 se plantearon diversas acciones (planes o programas) para el Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. Entre ellas, el denominado “Programa de fortalecimiento y consolidación de redes de seguridad comunitaria y comercial, orientadas a mejorar la seguridad en las comunidades”. Una de las metas de este programa fue la conformación de 40 comisiones cantonales de seguridad ciudadana y prevención de la violencia.

Conformados de acuerdo con un perfil de colaboración interinstitucional y de participación ciudadana local, dichos comités se perfilan como un instrumento importante para avanzar hacia una concepción práctica de esta problemática, en términos más integrales y al mismo tiempo más vinculados a las particularidades locales. Generalmente, son contextualizados a escala cantonal, pero también se hace referencia a “comités distritales”. Son muchas las municipalidades que reportan la existencia de estos grupos formales, lo cual requiere actualmente una evaluación precisa acerca de cómo se están creando estos comités, en quiénes recaen las principales responsabilidades y cuáles son sus condiciones de funcionamiento y logros.

En la información que se difunde sobre el asunto, aparecen diferencias en cuanto las responsabilidades correspondientes a la creación de estas comisiones: el Ministerio de Seguridad Pública presenta como una de sus metas para el período 2007-2010 la creación de las 40 previstas por el Plan Nacional de Desarrollo.³⁵ Pero resulta que, por otro lado, varios gobiernos locales se refieren a este asunto como algo que se encuentra plenamente dentro de sus potestades. Como ejemplo ilustrativo, detengámonos brevemente en el caso de la Municipalidad de Osa, que tomó el acuerdo de crear una Comisión Cantonal de Seguridad integrada por 18 personas, a saber:

³⁴ Como se dijo anteriormente, no se registra un análisis continuo del tema en los mecanismos asociativistas del sistema municipal.

³⁵ Lo que significa aproximadamente el 50% de las Municipalidades del país. No se precisan las razones que justifican esta limitación.

Tabla 5
Costa Rica, Municipalidad de Osa: Composición de Comisión Cantonal de Seguridad. 2009

	Cantidad
Representantes de Asociaciones de Desarrollo	3
Funcionarios de la Fuerza Pública	2
Representante local del Patronato Nacional de la Infancia	1
Director de Liceo	1
Regidores y síndicos (propietarios y suplentes)	7
Funcionario del OIJ	1
Representante local Ministerio de Salud	3

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal, Municipalidad de Osa.

Los comités de seguridad comunitaria

Para una adecuada discusión acerca de este mecanismo de participación comunitaria conviene separar dos planos: su manejo por parte del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y sus alcances y posibilidades como estructuras autogestionarias.

El MSP ha dedicado un esfuerzo importante a la formación de estos comités en centenares de comunidades, “para organizarlas con el fin de reducir o eliminar el índice delincencial de sus zonas”. El procedimiento seguido para tal efecto es el “Programa Básico de Capacitación en Seguridad Comunitaria”, que se brinda por solicitud de las comunidades y consta de varios módulos³⁶. Resulta pertinente observar su contenido, dado que se trata de un planteamiento de muy amplia circulación en las comunidades del país.

³⁶ Sitio web del Ministerio de Seguridad Pública.

Cuadro 6
Costa Rica: Módulos y objetivos correspondientes a actual Programa Básico de Capacitación en Seguridad Comunitaria. 2009

Módulos	Objetivos
Cultura Preventiva	Fomentar el desarrollo de una cultura de prevención integral
Organización Comunal 1	Analizar conceptos básicos de una organización comunal, como: liderazgo, trabajo en equipo, toma de decisiones, solución de conflictos.
Organización Comunal 2	Identificar los principales problemas de seguridad integral y plantear posibles soluciones.
Medidas preventivas	Construir un sistema de comunicación y alerta acorde con las necesidades de la comunidad.
Criminalística:	Comprender el fenómeno de la criminalidad, desarrollar destrezas que permitan a la comunidad hacer una buena identificación de personas y vehículos en situaciones sospechosas y establecer procedimientos en caso de emergencias.
Legal	Conocer el Sistema de Justicia Penal y los mecanismos que lo conforman. Además brindar la información y asesoría legal de los principales problemas de seguridad que tienen las comunidades.
Violencia Intrafamiliar	Concientizar a las personas sobre la problemática de la violencia intrafamiliar y conocer los aspectos básicos de la Ley contra la Violencia Doméstica.
Prevención del consumo de drogas	Analizar el consumo de drogas como fenómeno social y los efectos en la persona, familia y comunidad. Fortalecer la prevención y disminuir el riesgo.
Plan de acción y seguimiento comunitario	La comunidad realiza un documento con las labores realizadas durante el proceso de capacitación, el análisis de la problemática y las soluciones, además de los sistemas de comunicación y alerta.

Fuente: Fuerza Pública. Página web.

El Ministerio de Seguridad Pública informa que este Programa ha cumplido sus metas de cobertura en un 54% en el año 2008 (MSP, 2008).

A pesar de que no se trata de una actividad propiamente municipal, se pueden dar varias razones para resaltar la importancia que este programa tiene para la gestión de los gobiernos locales en seguridad ciudadana. Un análisis sumario de sus contenidos permite ver que sus posibilidades de aplicación práctica recaen principalmente en la vigilancia de personas y vehículos sospechosos, la protección de las unidades residenciales y los procedimientos de alerta y comunicación. Otros temas son, sin duda, interesantes, pero difícilmente se pueden tratar apropiadamente en un tiempo tan corto (el programa dura unas ocho sesiones).

Más allá del quehacer desarrollado por el MSJ en la formación y capacitación de estos comités comunitarios, resulta importante reflexionar acerca del papel que esta clase de organismos de base pueden desempeñar en la seguridad ciudadana local. Ante todo, por el efecto que se desprende de su estructura y perfil de trabajo, que necesariamente opera como una demostración simbólica acerca de la naturaleza y alcances de la seguridad ciudadana. Si estos comités se limitan a actuar como grupos encargados de organizar la vigilancia, la comunidad respectiva entenderá que la seguridad común no va más allá del despliegue de procedimientos de autoprotección y alerta.

Por otra parte, es necesario recordar la importancia de equilibrar este tipo de iniciativas o proyectos con otros aspectos del desarrollo comunitario, porque, de otro modo, el tema de la seguridad puede operar como un factor de distorsión en el correspondiente planeamiento. En virtud de las razones expresadas, sería muy conveniente que los gobiernos locales, de común acuerdo con las instancias centrales vinculadas al desarrollo comunitario, ejercieran acciones destinadas a fortalecer y ampliar el perfil de estos comités.

VII. Sobre las condiciones sociales de los cantones

7.1. Indicadores sociales

En el país se producen diversos indicadores sociales, cuyo análisis contribuye a contextualizar la problemática de la seguridad ciudadana local en los cantones del país.

Desarrollo humano

Índice de Desarrollo Humano (IDH-Fuente primaria: PNUD): es una medida que permite monitorear la evolución de los niveles de desarrollo humano de países y regiones en tres áreas: la posibilidad de vivir una vida larga y saludable, de acceder al conocimiento y de disfrutar de un nivel de vida decente. Es de utilidad para analizar, a escala cantonal, las posibles relaciones entre dichos niveles y los riesgos para la seguridad ciudadana.

Rezago social

Índice de rezago social (IRS- Fuente primaria: MIDEPLAN): el Ministerio de Desarrollo y Planificación Nacional (MIDEPLAN) definió y calculó para el año 1987 un índice de desarrollo social con información del Censo de 1984 y de otras fuentes. Posteriormente, con la misma metodología, construyó el índice de rezago social (IRS) con información del Censo de Población y Vivienda del 2000 e información adicional proveniente de otras fuentes. Su nueva denominación se debe a que el indicador está definido en términos de carencias y tiene el objetivo de identificar las zonas o áreas geográficas del país socialmente más rezagadas. Su cálculo se basa en la identificación de la posición o situación relativa de los distritos y cantones del país con respecto al valor del indicador que resume a un conjunto de variables o indicadores que representan tres dimensiones del desarrollo social: educación, salud y vivienda.

El cálculo del IRS permite asignar a cada distrito y cantón del país una posición con respecto al nivel de desarrollo social, clasificar estas entidades geográficas según el grado de rezago, apreciar su distribución geográfica y sus principales características (González,).³⁷

Se dispone de este índice para los años 2000 y 2004. Por esta razón, no se utiliza mayormente en el presente análisis, basado en la información disponible para el 2007 y el 2008. No obstante, vale indicar que los ocho cantones costarricenses con mayor rezago eran el año 2000: Talamanca, Upala, La Cruz, Los Chiles, Sarapiquí, Guatuso, Golfito y Buenos Aires en ese orden. Estos cantones contenían, asimismo, la mayoría de los distritos con *muy alto rezago* y resalta su ubicación en las fronteras norte y sur.

En el año 2004, los ocho cantones con mayor rezago seguían siendo los mismos, con algunos cambios en su posición relativa. Su cálculo para el año 2004 muestra en las mejores ocho posiciones a cantones del centro del país: Montes de Oca, Belén, Flores, San Pablo, Moravia, Tibás, Vázquez de Coronado y Heredia Centro, en ese orden.

³⁷ González, María Elena. *Índice de rezago social*. INEC.

Desarrollo social cantonal

Índice de Desarrollo Social (IDS- Fuente primaria: MIDEPLAN): constituye un indicador resumen que mide las brechas sociales entre las diferentes áreas geográficas del país (cantones y distritos), está compuesto por las siguientes variables:

- Infraestructura educativa
- Acceso a programas educativos especiales
- Mortalidad Infantil
- Defunciones de la población menor de 5 años respecto a la mortalidad general
- Retardo en talla de la población de primer grado de escuela
- Consumo promedio mensual de electricidad residencial
- Nacimientos de niños(as) de madres solas.

Desagregado por cantones, pasa a denominarse índice de desarrollo social cantonal (IDSC). Su valor oscila entre 0 y 100, correspondiendo el valor más alto al cantón en mejor situación sociodemográfica y el más bajo al que presenta el mayor rezago en su nivel de desarrollo. Este índice se utiliza, con mejores posibilidades analíticas que las ofrecidas por el IDH, para buscar algunas pistas acerca de las particularidades locales en materia de seguridad ciudadana.

7.2. Tasas delictivas por cantones (según estadísticas del OIJ)

Varios investigadores costarricenses han planteado la necesidad de producir análisis actualizados acerca de la distribución territorial de los delitos en el país³⁸, análisis que se llenan de contenido, por supuesto, al poner en relación esta información con las particularidades sociopolíticas, culturales y económicas de las áreas estudiadas.

En nuestro caso, y por constituir una parte importante de la problemática abordada, se examinará la delictividad por cantones, con base en estadísticas aún inéditas de la Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Al calcularse como una relación entre el número y tipos de delitos ocurridos en los cantones, por un lado, y el número de habitantes, por otro, este indicador permite una mejor aproximación a la delictividad que se produce en cada uno de ellos (con respecto a las cifras absolutas de delictividad). Las “tasas de atención” consideradas no pueden observarse, por supuesto, como equivalentes estrictos con respecto a la totalidad de delitos ocurridos en las respectivas áreas, pero es uno de los mejores indicadores disponibles en la actualidad para el análisis de este aspecto.

Resaltan algunos hechos:

- El cantón Central de San José se muestra como el “epicentro” de la *delictividad* nacional, dado que sus tasas en los tres tipos de delito más frecuentes son

³⁸ Entre ellos, Isabel Avendaño y Guillermo Carvajal, especialistas en Geografía de la Universidad de Costa Rica.

abrumadoramente más altas en comparación con los otros nueve cantones incluidos en el cuadro con el mismo criterio.

- La *delictividad* se concentra principalmente en las cabeceras de provincia en San José (San José Centro), Guanacaste (Liberia), Heredia (Heredia Centro) y Limón (Limón Centro). En Cartago y Alajuela, provincias no incluidas en el cuadro por no tener cantones dentro del margen considerado, la situación se repite, aunque en la segunda la tasa de *delictividad* del cantón de San Ramón se aproxima bastante a la de Alajuela Centro.
El único caso donde esto no ocurre es Puntarenas, donde el cantón con la tasa más alta de *delictividad* es Garabito.
- Cuatro de los diez cantones con tasas de *delictividad* más alta forman parte una misma provincia: Guanacaste.
- En los casos de San José centro, Montes de Oca, y en menor grado en Heredia centro, se observa una asociación clara entre sus respectivas tasas de *delictividad* y los indicadores relativos a población. Sin embargo, en los demás cantones del grupo analizado esta relación no parece darse.
- Resultan de interés en este aspecto los estudios basados en la zonificación del riesgo, y en general es necesario, para un análisis más fino, considerar los distritos y los posibles “focos” barriales en el comportamiento de la delincuencia.³⁹

Montes de Oca es el único cantón con un IDSC “alto” entre los diez con más altas tasas de *delictividad*. Escazú, otro cantón situado en este mismo rango no figura entre los diez primeros en cuanto a *delictividad* general, pero sí muestra una alta incidencia de delitos contra la propiedad. En ambos casos, las condiciones socioeconómicas cantonales parecen funcionar como focos de atracción para la comisión de esta clase de delitos.

Nuevamente, el IDSC no parece tener una relación general con las tasas de *delictividad*, aunque sí resulta necesario analizar esta relación en el caso específico de los delitos contra la propiedad, como ocurre notoriamente en el caso de Escazú.

7.3. Otros indicadores relevantes

En una primera aproximación a un concepto de seguridad ciudadana más amplio, se consideran los siguientes problemas: mortalidad infantil, accidentes laborales y accidentes del tránsito. En cuanto a la destrucción o deterioro del ambiente, no se encontró información desagregada por cantones.

Mortalidad infantil

³⁹ Por ejemplo, Chaves y Segnini aportan un estudio pormenorizado sobre San José Centro, en que utilizan los datos sobre denuncias de robos de vehículos y asaltos para una clasificación de riesgo de las vías de esta zona. Encuentran que “el riesgo de un asalto es más concentrado en el centro urbano, mientras que el riesgo por robo de vehículos es más alto en los barrios residenciales periféricos. La distribución horaria demuestra que, excepto en domingo, cuando se nota una ligera disminución, todos los días son igualmente peligrosos para estos dos tipos de actos delictivos, especialmente entre las seis y las nueve de la noche. Ref: Chaves, Marcela y Segnini, Mario: “Zonificación de riesgo por hechos delictivos en el Cantón Central de San José”. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, 116: 133-143 / 2007 (II).

Según los datos suministrados por el INEC, entre junio del 2007 y junio del 2008, la tasa de mortalidad infantil (TMI, número de bebés fallecidos por cada mil antes de cumplir su primer año) alcanzó a escala nacional un 8,9. Esto representa un 1,15 por mil menos que en el año anterior, y permite evaluar como excelente el comportamiento de este indicador.

No obstante, es necesario prestar atención tanto a las condiciones de vida como a ciertos factores específicos de atención que gravitan directamente sobre este indicador básico de la calidad de la salud. En palabras de la Ministra de Salud de Costa Rica: “las desigualdades sociales y económicas, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, afectan adversamente la salud de los más vulnerables, especialmente a los niños en su primer año de vida. La tasa de mortalidad infantil es un indicador que resume la calidad de la infraestructura sanitaria de un país, el efecto del proceso reproductivo y de las condiciones ambientales, sociales y económicas que pueden actuar negativamente sobre la salud del niño” (Ávila, 2007).

Se colige de lo anterior que este indicador permite ponderar, junto a otros y de una manera básica, las brechas socioeconómicas actualmente existentes entre los cantones. Según se observa, muchos de ellos sobrepasan largamente el promedio nacional. Varios de ellos lo duplican (León Cortés, Tarrazú, Nicoya, Buenos Aires, Garabito, Talamanca) y se registra el caso alarmante de San Mateo que casi lo sextuplica. En todos los casos mencionados, excepto Garabito, se trata de cantones ubicados entre el lugar 50 y el 81 en el IDSC.

Correlativamente, es de interés analizar algunos casos que presentan una TMI más bien baja (por ejemplo, Golfito=9,89 y Coto Brus= 10,32) en relación con su IDSC.

Accidentes del trabajo

Su naturaleza fundamentalmente evitable, en que lo casual es una mera apariencia, permite considerarlo como una grave amenaza para la seguridad ciudadana. Se presenta su distribución por cantones, aunque para efectos de mejor análisis se hace necesario separar la información por ramas de actividad productiva y una mayor desagregación territorial.

Accidentabilidad vial

Los accidentes del tránsito se consideran también como una amenaza para la seguridad ciudadana, por cuanto en su mayor parte se originan en comportamientos peligrosos previsible y, por lo tanto, conscientemente ejecutados. En este caso, no se aportan los datos pertinentes, que se pueden obtener en la página web del Consejo de Seguridad Vial (COSEVI).

VIII. Dos estudios de caso: las municipalidades de Garabito y Cartago

8.1. Criterios de selección

Al iniciarse la implementación de este proyecto se manejó el criterio de seleccionar, en cada país y para efectos de un estudio más detallado, dos municipios “exitosos” en el campo de la seguridad ciudadana local. Sin embargo, pronto se hizo evidente la dificultad para sostener ese calificativo sobre argumentos bien definidos. Todavía más, resultaba presumible que muchos gobiernos locales se mostrarían disconformes con una “selección” de esa naturaleza, al considerar que tendrían méritos suficientes para estar en ella.

En consecuencia, se planeó efectuar una encuesta nacional que, además de cierta información considerada clave e imprescindible para un estudio de razonable confiabilidad a escala nacional, permitiera elaborar una tipología municipal y con base en ella proceder a seleccionar los casos típicos requeridos. Pero, como ya se explicara, todo esto fracasó porque no se obtuvo de los gobiernos locales la cooperación necesaria.

Se decidió entonces escoger dos cantones con dos criterios relacionados: alta tasa de *delictividad* y desarrollo de un programa de seguridad ciudadana. Fue así como se realizaron gestiones para obtener la colaboración de los alcaldes de la Municipalidad de Garabito, quien aceptó de inmediato, y de otra municipalidad, que consideró carente de interés para ella el proyecto. Cabe mencionar que se prefirió no escoger el Cantón de San José centro, que ciertamente cumple los criterios mencionados, ya que, en virtud de sus propias características, reviste una gran complejidad y no resultaría válido tomarlo como “caso típico” dentro de una investigación de proyección nacional. Además, en este cantón ya se han efectuado diversos estudios dentro de la misma línea temática.

Ante esta situación, se optó por variar el primero de los criterios expuestos, escogiendo más bien un cantón con una tasa de *delictividad* relativamente baja, para así introducir un factor de diferenciación entre los dos cantones seleccionados. Con apego a esta idea, se gestionó y obtuvo la colaboración del gobierno local de Cartago centro.

Una vez emprendidos los estudios respectivos, se verificó que al tratarse de un cantón costero (Garabito) y situado en una zona de intensa presencia turística e inversión inmobiliaria extranjera, y de otro no costero (Cartago), con un turismo de otro tipo y con una inversión extranjera relativamente baja, se abrían ricas posibilidades de análisis comparativo en la materia abordada.

8.2. Caso uno: el cantón de Garabito y su gobierno local

Características básicas de esta unidad territorial

Garabito fue fundado a fines de 1980 y mediante la Ley N.º 6512, como el cantón N.º 11 de la provincia de Puntarenas, con cabecera en la ciudad de Jacó y segregado del cantón de Puntarenas centro. Otras leyes y decretos importantes en la historia del cantón son los siguientes:

- Ley N.º 3549 de 1965, que crea y establece los límites del distrito de Jacó (en ese momento como el cantón 9 de Puntarenas)
- Ley N.º 4787 de 1971, que establece los límites de Parrita, cantón colindante.
- Acuerdo 431 de 1988, que crea y establece los límites del distrito 2 de Garabito: Tárcoles.

Tiene un área geográfica de 316,31 km² y en su territorio costero (océano Pacífico) hay numerosas playas. Tal como lo precisa el sociólogo costarricense Manuel Argüello, Garabito forma parte, al menos junto con dos cantones más (Parrita y Aguirre), de una extensa zona, el Pacífico Central,

“que debe entenderse en un contexto más amplio que involucra el gran corredor de comercio que comunica a Panamá con Nicaragua y constituye la costanera sur, todavía en proceso, pero ya implicando cambios abruptos en toda la zona que va desde Barranca (cantón de Puntarenas), pasando por Esparza y hasta el Pacífico sur del país, incluyendo la zona conocida como Región Brunca” (Argüello, s.f.).

Cambios en las condiciones de vida del cantón

Hay ciertos cambios que se han venido produciendo en Garabito y cuyo análisis es indispensable para explicar los problemas sociales que actualmente experimenta su población.

En primer término, este cantón se singulariza por su crecimiento poblacional, el más elevado del país. Se calcula que en el año 2010 alcanzará 22.798 habitantes y la correspondiente proyección para el 2015 es de 29.552 habitantes.

Correlativamente, se ha dado aquí un fuerte aumento de la construcción. Datos de la *Central Pacific Chamber of Commerce*, grupo empresarial formado para impulsar el desarrollo de esta zona, señalan que la construcción en Jacó creció más de cinco veces en el período 2005-2007. El siguiente cuadro permite observar la posición porcentual alcanzada en el país por este cantón, en metros cuadrados construidos:

Tabla 6
Costa Rica: Cantones con mayor participación en la construcción nacional. 2006

Cantones	En construcción para vivienda (%)	Cantones	En construcción con destino comercial (%)
1.° Garabito ⁴⁰	6,8	1.° Heredia	12,4
2.° Santa Cruz	6,5	2.° Santa Cruz	8,2
3.° Escazú	4,9	3.° San José	5,9
4.° Carrillo	4,7	4.° Garabito	5,7
5.° Santa Ana	4,6	5.° Alajuela	5,1

Fuente: Román, Marcela. “Desarrollo turístico e inmobiliario costero y preocupaciones ambientales”. En: *XIII Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Informe Final.

En contraste con la abundante construcción de alto valor destinada a servir la inversión extranjera y el turismo de lujo, las iniciativas públicas en pro de la población autóctona se ven magras. Pueden mencionarse algunas de relevancia, como el Centro Diurno “Josefina Ugalde Céspedes” y la construcción de casas comunitarias para personas adultas mayores, ambas con participación financiera del gobierno local, y un proyecto municipal destinado a la construcción de 260 pequeñas viviendas (52 a 63 m²) en Tárcoles, que se espera entregar en el año 2010 a familias seleccionadas con base en estudios del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Se planea también construir en Jacó un recinto de la Universidad de Costa Rica, lo que agregaría una colectividad con características diferentes a la actual población de Garabito.

Sin embargo, datos del año 2008 revelan que en el cuarto de siglo anterior a esa fecha no se realizaron proyectos habitacionales de interés social en este cantón. Además, su dinámica poblacional ha generado, o reactivado, preocupaciones relacionadas con la salud colectiva y las amenazas naturales.

El hospital más cercano a Jacó se encuentra localizado en la ciudad de Puntarenas, a unos 45 minutos de distancia. La capacidad de atención de la Clínica local ya fue superada, por lo que se está gestionando con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) la construcción de un centro médico más grande⁴¹. La tasa de mortalidad infantil cantonal

⁴⁰ De manera general, estos datos indicarían que en Garabito se dio, por lo menos hasta el año indicado, una relación cuantitativamente equilibrada entre la construcción destinada a viviendas y la destinada a fines comerciales. Sin embargo, es importante precisar que una gran parte de la construcción residencial está destinada a condominios y casas de alto valor, especialmente habilitadas para temporadas en la playa, por lo que también tiene fines comerciales.

⁴¹ Según el *Informe de Labores 2008-2009* de la Municipalidad de Garabito, se destinó para este efecto un terreno de 7000 m² cuyo traspaso estará condicionado a que la Caja inicie la construcción en un plazo de 18 meses. El mismo informe reporta, además, la construcción de un EBAIS en Tárcoles y que próximamente se construirá otro en Lagunillas.

registrada el año 2007 fue de 18,96 por mil, cifra que duplica el promedio nacional del mismo año (8,9 por mil).

Los bienes inmuebles de más alto valor se ubican predominantemente en las cercanías del mar, con lo que quedan más expuestos a posibles *tsunamis*, en tanto que la ocupación de las planicies de inundación se relaciona más con el acceso a terrenos de menor valor.

Los problemas relacionados con el suministro de agua potable determinaron que en Jacó se dejaron de aprobar, desde mayo del 2007, permisos para proyectos constructivos con más de diez unidades habitacionales (CONARE, 2008). No obstante, la calidad de este producto ha mejorado con la instalación, el año 2008, de una planta potabilizadora, destinada a abastecer el acueducto de este distrito.

Según la socióloga costarricense Marta Porras:

“Después del inicio de la construcción de la carretera costanera, Jacó inició un auge en la actividad turística que desplazó de manera total las otras actividades a las que se dedicaban sus habitantes. Este fenómeno produjo un acelerado proceso de urbanización con fines comerciales que convirtió el pequeño pueblito de vocación pesquera y agrícola en uno de los destinos turísticos más importantes de Costa Rica. Tal proceso de urbanización se llevó a cabo con las reglamentaciones mínimas, lo que ocasionó que muchos de los establecimientos comerciales se encuentren hoy dentro de la zona marítimo-terrestre; también ocasionó que prácticamente toda la zona de manglar haya sido destruida para fines de construcción y que no exista un alcantarillado sanitario que procese todos los desechos líquidos que se producen en la zona, sobresaliendo los fecales, producidos mayoritariamente por la actividad turística, generándose altos niveles de contaminación” (Porras, 2007).

Sin embargo, “el relleno sanitario de Garabito es todo un ejemplo nacional del manejo adecuado de los residuos sólidos con una visión de sostenibilidad a largo plazo” (Soto, 2006).

Pero la pregunta clave para este estudio es: ¿por qué se ha producido este aumento poblacional acelerado en Garabito?

Si se piensa en primer lugar en la migración recibida desde otros cantones, Garabito efectivamente funcionó como un polo de atracción durante el quinquenio 1979-1984, pero la tendencia se revirtió en el período 1995-2000, en que el cantón adquirió características de “rechazo”. Durante la década en curso, el cantón ha vuelto a atraer migrantes de otros cantones, proceso que se liga al factor medular de su transformación socioeconómica: la acelerada implantación de “nuevas formas productivas multinacionales en lo turístico” (Argüello, s.f.), mucho más intensa en el distrito de Jacó⁴².

Las consecuencias de este gran incremento turístico han sido contradictorias. Las cifras en cuanto a los flujos de inversión extranjera y la multiplicación del comercio local evidencian, entre otros aspectos, que tal incremento ha operado como un poderoso motor

⁴² En comparación con el distrito de Tárcoles, la proyección de crecimiento demográfico para el quinquenio 2010-2015 es aquí de un 60%.

del crecimiento económico y modernización de sus principales centros urbanos. Pero esto también tiene su dimensión negativa, especialmente en el plano de la seguridad ciudadana. De acuerdo con lo que plantea el investigador costarricense Rolando Brenes (2006), el desarrollo del turismo en los países subdesarrollados enfrenta dos imperativos: i) aumentar su competitividad, para atraer al turista internacional y apropiarse de los beneficios de esta actividad económica; ii) lograr que los impactos socioculturales del encuentro entre ese turista y las comunidades locales resulten significativamente positivos. Pero, agrega este autor, el asunto se complica porque la organización del turismo va cambiando. Antes buscaba los servicios por su valor económico, ahora debe satisfacer nuevos deseos, que ya no son los del descanso, sino satisfacer la pirámide emocional de un nuevo tipo de turista. Junto a la gestión del valor es cada vez más importante la “gestión de los sentimientos”, que incluye seguridad (el turista extranjero quiere entender el entorno, conocer sus derechos, lo que pasa, dónde están las cosas), variedad (que se le sorprenda con muchas opciones en cuanto a lo que puede hacer) y sentirse conectado, aceptado y aportando a la comunidad.

La conjunción de la “gestión del valor” con la “gestión de los sentimientos” parece reflejarse bien en lo que informan algunas publicaciones recientes del Banco Central de Costa Rica, donde se arguye que el dinamismo de la inversión extranjera inmobiliaria en el país,

“(…) responde principalmente a la afluencia de extranjeros, con el afán de vacacionar e invertir en una segunda casa o condominio en las principales zonas costeras del Pacífico. Entre las transacciones con no residentes que han experimentado un proceso de fortalecimiento durante los últimos años, destaca la inversión extranjera directa (IED), en que la porción canalizada al sector inmobiliario, principalmente para el desarrollo de proyectos en las zonas costeras del país, ha presentado recientemente un fuerte dinamismo (...). En efecto, el desarrollo de complejos habitacionales provistos de piscinas y canchas de golf conforman los gustos y preferencias de los extranjeros no residentes” (Chaves y Ocampo, s.f.) / (Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa, 2008).

Problemas particulares en materia de seguridad ciudadana

El cantón de Garabito, y en particular su distrito Jacó, configura un caso sumamente revelador para la investigación y prevención de la violencia social, porque sintetiza los problemas socioeconómicos y culturales que típicamente se derivan de la contradicción entre un modelo local de modernización y crecimiento acelerado, basado en una dinámica exógena como es el turismo, y las débiles capacidades estructurales requeridas para absorberlo sin graves dislocaciones. Y esto, por supuesto, sin dejar de contextualizar el problema en el marco de lo que está sucediendo en el país y en definitiva en el mundo.

El crecimiento económico experimentado por Jacó implica escasas oportunidades de trabajo decente⁴³, ya que la oferta de empleo predominante, procedente en su mayor parte de hoteles, restaurantes, discotecas y otros servicios turísticos, no es cuantitativamente

⁴³ Estamos usando esta expresión, difundida internacionalmente por la Organización Internacional del Trabajo, y los criterios que esta entidad estipula para caracterizar el trabajo decente.

suficientes y presumiblemente no se corresponde con los intereses de muchos jóvenes de la localidad.

Complementariamente, se produce una fractura de estilos de vida entre los habitantes que deben enfrentar cotidianamente responsabilidades y quehaceres para su supervivencia y los inmigrantes o visitantes que están allí o acuden con fines de solaz, reposo y placer.

En un grupo focal realizado –en el marco de esta investigación– con líderes comunales del cantón, los participantes coincidieron en definir la seguridad ciudadana como equivalente a calidad de vida: bienestar general, ambiente de armonía, tranquilidad de desplazamiento, paz y cultivo de valores. Resaltaron la irrupción de numerosos problemas:

- a) Falta de oportunidades para los jóvenes. No hay fuentes de empleo no vinculadas al turismo, pero sí “muchas salidas alternativas, inconvenientes o ilegales, para ganar mucho y rápido”.
- b) Tráfico de drogas, en que los consumidores son residentes y visitantes. La propuesta de crear un albergue para jóvenes adictos no ha prosperado, porque “nadie los quiere cerca”.
- c) Prostitución flotante, no establecida y basada en el reclutamiento de mujeres que son transportadas en grupos, por proxenetas, desde otras provincias.
- d) Los delitos contra la propiedad.
- e) “Pérdida de valores”.

El año 2008 el OIJ atendió en Garabito 1 385 delitos, de los cuales 1 130 (81,5%) fueron contra la propiedad. Según lo informa la Municipalidad, estos correspondieron principalmente a tacha de vehículos⁴⁴, hurtos, robo en viviendas, asaltos y robo de vehículos. En el cuadro siguiente, se presentan las tasas de atención de diversos delitos ocurridos en este cantón. El dato se considera relevante porque estas tasas permiten evaluar la incidencia de actos delictivos en un momento y lugar determinado:

⁴⁴ Forzamiento de puertas o ventanillas del automóvil con el propósito de robar objetos dejados en su interior.

Tabla 7
Garabito y Puntarenas: Tasas de atención en OIJ por 10.000 habitantes. 2008

	Cantón de Garabito	Cantón de Puntarenas Centro (*)
Contra la vida	60,01	18,67
Sexuales	14,43	4,12
Contra la familia	1,52	0,25
Contra la libertad	20,51	2,77
Contra el ámbito de la intimidad	4,56	0,34
Contra la propiedad	858,34	166,74
Contra la autoridad pública	6,84	0,67
Contra la Administración de Justicia	7,60	-
Contra los deberes de la función pública	6,84	-
Contra la fe pública	4,56	-
Infracciones Ley de Psicotrópicos	16,71	-
Infracciones a leyes especiales	29,62	-

(*) Se agrega esta columna con fines comparativos.

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Sección de Estadística del Poder Judicial.

Para tener una idea más clara acerca del significado de estas tasas, veamos la tabla siguiente:

Tabla 8
Costa Rica: Los cinco cantones nacionales con tasas de atención más altas, en tres tipos de delito, por 10.000 habitantes. 2008

Cantones	Tipos de delito		
	Contra la vida	Contra la propiedad	Delitos sexuales
San José C.	204,55 (1)	2 469,31 (1)	61,58 (1)
Garabito	60,01 (2)	858,34 (2)	14,43 (2)
Limón C.	25,91 (3)	-	-
Aguirre	25,09 (4)	304,83 (3)	-
Puntarenas	18,67 (5)	-	4,12 (5)

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Sección de Estadística del Poder Judicial.

Como se puede observar, Garabito se posiciona en el segundo lugar nacional en los tres tipos de delito más comunes.

La respuesta municipal a los problemas planteados relacionados con la seguridad ciudadana local en Garabito

Es importante hacer notar, en primer lugar, como ya se mencionara, los avances logrados por la Municipalidad de Garabito en materia de prestación de servicios comunitarios, ya que esta brinda todos los servicios básicos a la población, entre ellos el de agua potable; servicio que en otros cantones es provisto por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

Dado que la inversión en los recursos que se emplean localmente para enfrentar la alta *delictividad* existente en este cantón presupone una eficiente administración financiera, cabe mencionar que la información difundida por la Contraloría General de la República indica que este gobierno local enfrenta problemas de planeamiento en esta materia: su recaudación total de ingresos en el año 2008 fue de $\text{¢}4\ 482\ 452\ 480,09^{45}$; es decir, aproximadamente 7,5 millones de dólares. Esta cifra equivale a un 79,8% respecto del total presupuestado, lo que posiciona a esta municipalidad en el lugar 81 entre 89 (42 de ellas tuvieron recaudaciones superiores a lo presupuestado). Adicionalmente, la recaudación correspondiente a “ingresos propios” fue de un 67,4% de lo presupuestado, lo que posiciona a este gobierno local en el lugar 86 (Contraloría General de la República, 2009).

La Contraloría determina que este gobierno local aumentó sus plazas de 65 a 134 (106,2%) entre los años 2006 y 2008, lo que “no debe catalogarse como negativo” pero “es conveniente que se evalúe si dicho comportamiento obedeció al establecimiento de nuevos servicios en beneficio directo de la comunidad”.

La respuesta a la mencionada recomendación resulta favorable en el caso de Garabito, si se considera que su gobierno local, de acuerdo con las cifras comunicadas por el mismo ente contralor, gastó en administración un 21,5% (48.º lugar entre los 89 gobiernos locales) y en remuneraciones un 18,3% (6.º lugar), pero destinó un 41,3% de sus egresos ejecutados a servicios comunitarios⁴⁶ y se ubicó en el primer lugar nacional tanto en habitantes por funcionario (97) como en unidades habitacionales por funcionario (31). Pese a esta situación, la falta de un Plan Regulador Urbano debe verse como un serio obstáculo para la gestión de esta Municipalidad en diversos aspectos directa o indirectamente relacionados con la seguridad ciudadana.

Por otro lado, vale indicar que Garabito cuenta con una Policía Municipal que ha venido trabajando, desde su fundación, en conjunto con la Subdelegación Regional que el Organismo de Investigación Judicial mantiene en Jacó desde el año 1998,⁴⁷ y con la Policía de Tránsito. En lo que respecta a la Policía Turística de la Fuerza Pública⁴⁸, que en el caso de Garabito reportó resultados optimistas durante un tiempo, no hay actualmente

⁴⁶ Como referencia comparativa, el cantón de Paraíso ocupó la primera posición en este índice (56,7%) y San José Central la segunda con un 55,4%.

⁴⁷ Este despacho depende administrativamente y está adscrito a la Delegación Regional de Puntarenas.

⁴⁸ Según la Dirección de la Fuerza Pública, las funciones de esta policía son: “a) Mantener presencia policial en las zonas de mayor afluencia y tránsito turístico; b) Proveer de información al turista para prevenir que sean objetos de delitos; c) Orientar a los turistas en caso que requieran información general del país; d) Establecer alianzas estratégicas con las organizaciones, asociaciones, públicas y privadas involucradas en el sector turístico; e) Desarrollar planes de acción preventivos, a partir de la información policial procesada; f) Mantener acciones permanentes de divulgación dirigidas a la comunidad sobre la importancia de la protección de la actividad turística; g) Aquellas otras que se derivan del orden jurídico”.

cooperación, debido a que aquella se encuentra inoperante, a raíz de que algunos de sus integrantes fueron acusados de corrupción.

La Policía Municipal funciona con un claro apoyo del gobierno local, aunque no con el acuerdo unánime de su Concejo. Incluso se ha planteado, para el segundo semestre del 2010, la meta de dotarla de un nuevo edificio.

De una extensa reunión de trabajo –sostenida en el marco de este trabajo– con el Comisionado o director de este cuerpo, Lic. Juan Gabriel Hidalgo, de profesión abogado, y del análisis de los documentos que nos proporcionara, se desprenden varios puntos de importancia:

- a) Una acendrada visión civilista, en que se resalta la importancia de trabajar “junto al pueblo”. Perspectiva que se hace notar incluso en el diseño de los uniformes que usan las 30 personas que integran este cuerpo, que no pretende imitar el vestuario empleado por la Fuerza Pública ni adopta elementos castrenses.
- b) Hay satisfacción y orgullo en cuanto a lo que están haciendo. Consideran que su rol preventivo es importante y permite compensar la poca presencia de la Fuerza Pública en el lugar.
- c) Se ven a sí mismos como un equipo de cooperación con la Fuerza Pública, pero piensan que el futuro está en la propia Policía Municipal. Una vez que supere sus rigideces y problemas, tendrá la ventaja de operar en estrecho contacto con la población local, a la cual conocen muy bien.

Tal como lo dispone la Sala IV y desde su propio enfoque de trabajo, esta Policía Municipal mantiene un perfil funcional, basado en las siguientes actividades:

- Patrullajes preventivos en el casco urbano, playas y comunidades.
- Control de ventas ambulantes
- Presencia preventiva en escuelas y parques infantiles
- Colaboración con departamentos municipales en inspecciones, patentes, zona marítima y aguas residuales.
- Colaboración con otros cuerpos policiales, la Cruz Roja y Bomberos.
- Colaboración con Juzgado de Garabito y Fiscalía.
- Colaboración en eventos culturales y deportivos.
- Investigación de vehículos
- Inspección policial en toda clase de lugares
- Investigación y aprehensión de personas, especialmente en relación con la portación de armas, blancas y de fuego, y de drogas ilícitas.
- Por último, y a pesar de que no resultó posible dialogar con las autoridades municipales, el análisis de su PAO 2010 y la reunión de trabajo con la Policía Municipal permite detectar que en este gobierno local se está perfilando una interesante visión de la seguridad ciudadana: En última instancia, los planteamientos operativos pertinentes se vinculan con los riesgos planteados por la delincuencia, lo cual coloca a la Policía Municipal (PM) cantonal en un primer plano de responsabilidad ante esta problemática. Pero si analiza el contenido del

PAO 2010,⁴⁹ se encuentra una visión amplia de la seguridad ciudadana, evidenciada en un amplio repertorio de problemas detectados y metas planteadas, que tienen relación con la convivencia pacífica y solidaridad de sus pobladores. En el mismo sentido, se alude a la necesidad de que haya un compromiso por parte de diversas instituciones para actuar preventivamente.

Como muestra sorprendente, un cantón cuya recaudación por concepto de impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) fue el año 2008 de aproximadamente 900 millones de colones, el mejor por unidades habitacionales en todo el país, no tiene restricciones autocríticas para identificar la migración extranjera, obviamente ligada a la inversión inmobiliaria, como un problema prioritario en esta unidad territorial.

8.3. Caso dos: el cantón Central de Cartago y su gobierno local

Características básicas de esta unidad territorial

El Cantón Central de Cartago, situado a 24 kilómetros de la capital del país, tiene una extensión territorial de 287,77 km². Tiene aproximadamente 132 000 habitantes. Es el tercero en tamaño dentro de la provincia del mismo nombre, de la cual forma parte y es cabecera. Comprende once distritos. Los demás cantones de la provincia son Paraíso, La Unión, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno y El Guarco.

El centro de la ciudad mide 4,13 km² y está dividido en los distritos Occidental y Oriental. En este último se encuentra la mayor parte de los comercios, la Municipalidad, las Ruinas de Santiago Apóstol, la Basílica de Nuestra Señora de los Ángeles y el Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Fundada en el año 1563, es la ciudad más antigua de Costa Rica y fue su capital hasta el año 1823. Fue destruida por terremotos varias veces, por lo que pese a su antigüedad casi todas sus casas provienen del siglo XX o XXI.

Fue el epicentro de todas las actividades de la conquista y colonización española y la capital de Costa Rica hasta el año 1823 (de allí la costumbre nacional en cuanto a denominarla “la Vieja Metrópoli” y la frecuente referencia a ella como “la cuna del país”). Constituye también un fuerte referente para los creyentes católicos, mayoritarios en el país: la Virgen de los Ángeles fue declarada Patrona de Costa Rica el año 1824 y la masiva romería hasta la Basílica de la Virgen moviliza anualmente a miles de caminantes.

En las reseñas históricas sobre la ciudad, aparece regularmente destacado el hecho de que fue la sede de la Corte de Cartago o Corte de Justicia Centroamericana, (inaugurada en 1908) primer tribunal permanente de Derecho Internacional y primer tribunal internacional de Derechos Humanos de la historia mundial.

La legislación que ha conformado este cantón viene desde el siglo XIX. Así, el Decreto Legislativo N.º 167 de 7 de diciembre de 1848 lo menciona como cantón primero de la

⁴⁹ Debemos precisar que la Municipalidad de Garabito nos entregó un borrador de su PAO 2010, que por la misma razón no es todavía oficial y está sujeto a modificaciones.

provincia. Otros instrumentos jurídicos de importancia, en el mismo sentido, son los siguientes:

- Decreto Ejecutivo N.º 24 del 23 de diciembre de 1919 (límites con el cantón de Oreamuno, parte)
- Acuerdo N.º 605, del 12 noviembre 1925 (creación y límites del distrito 9 Dulce Nombre)
- Decreto Ejecutivo N.º 11, del 10 de enero de 1938 (creación del distrito 10 Llano Grande)
- Ley N.º 195 de 26 de julio de 1939 (creación y límites muy generales del cantón El Guarco, colindante con esta unidad administrativa)
- Decreto N.º 555, del 10 de junio de 1949 (límites del cantón de Goicoechea colindante con este cantón)
- Decreto Ejecutivo N.º 14371-G, del 16 de marzo de 1983 (creación y límites del distrito 11 Quebradillas)
- Decreto Ejecutivo N.º 24945-G, de 16 de enero de 1996 (límites del distrito de Dulce Nombre)
- Decreto Ejecutivo N.º 24930-G, del 17 de enero de 1996 (límites del distrito de Aguacaliente)

Algunos rasgos socioculturales y económicos

Desde una perspectiva histórica, propios y extraños coinciden en calificar a Cartago como una ciudad tranquila, con un pueblo muy conservador y católico. Aunque todo esto tiende a cambiar por una relativa modernización, la población ha sido muy cerrada y no acepta fácilmente a la gente de otros lados.

El individualismo costarricense, resaltado por autores como Láscaris y Thomas, parece reproducirse aquí en una baja participación ciudadana. Como dato relevante en este sentido, en este cantón solamente votó el 15,2% de los ciudadanos en las elecciones del 2006.

Económicamente, este cantón ha presentado una vocación productiva básicamente agropecuaria (es el mayor productor nacional de hortalizas) y lechera. En los últimos años, se ha producido un moderado aumento del comercio local, y el turismo, si bien es considerado importante para la economía local, no alcanza ni las proporciones ni el impacto social que caracteriza actualmente la realidad de algunos cantones costeros.

La inversión extranjera inmobiliaria, que se ha posicionado por encima de la industria y el turismo, es comparativamente baja en Cartago.

Problemas en materia de seguridad ciudadana local

En Cartago hay varios problemas insuficientemente resueltos en lo que concierne a los servicios de agua potable y alcantarillados, el manejo de basura y las condiciones de autopistas, calles y caminos.

Un problema bastante singular se produjo con la construcción de los Diques de Taras de Cartago. Según lo reportan Barrantes, Segura y Walcot (2008), esto se hizo como parte de las medidas tomadas para enfrentar las alteraciones del equilibrio hidrogeomorfológico en la microcuenca del río Reventado, a raíz de la actividad del volcán Irazú entre 1963 y 1965.

Aunque evidentemente estos diques no fueron diseñados para su uso residencial, abrió una disponibilidad para ocupar terrenos baldíos y construir viviendas de bajo costo (las casas en un principio fueron “ranchos”) y en precario (sin permisos legales), desde los años 80. Actualmente, se han instalado en esta área más de mil casas, en un total de 13 precarios.

Ante el aumento del riesgo por corrientes de lodo (“lahares”), se prohibió por ley el asentamiento de precaristas en este lugar. No obstante, según los autores citados, la ley no se cumplió y entonces se intentó, primero, regular su cantidad, y luego reubicarlos mediante el desarrollo de proyectos de vivienda. Ninguna de estas medidas dio los resultados esperados y se hizo necesario dotar de algunos servicios públicos a los ocupantes, lo que incrementó el asentamiento de familias. Como resultado, se ha formado una colectividad pobre, de baja cohesión social, con un alto índice de delincuencia y consumo de drogas.

En las observaciones formuladas a una versión preliminar de este informe, por la Jefe de Seguridad y Vigilancia de esta Municipalidad, se puntualiza que este gobierno local no otorga patentes para la construcción o remodelación en ese sector y más bien se emprenden actuaciones destinadas a frenar la construcción de ranchos cuando alguna persona o grupo intenta hacerlo de manera clandestina.

El cantón Central de Cartago es el cantón con la tasa general de incidencia delictiva más baja entre todos los cantones centrales o cabeceras de provincia del país (132,30 por 10 000 habitantes). La siguiente tabla permite observar el comportamiento, en el cantón, de los tres tipos de delitos más frecuentes:

Tabla 9
Cantón de Cartago: Casos entrados y tasas de atención por 10 000 habitantes en el OIJ, correspondientes a los tres tipos más frecuentes de delitos. 2008

Tipos de delito	Casos entrados durante el año (en cifras absolutas)		Tasas específicas de atención (por delitos)	
	Cantón	Provincia	Cantón	Provincia
Delitos contra la vida	119	334	7,95	67,84
Delitos contra la propiedad	1 542	3 500	103,04	710,93
Delitos sexuales	29	90	1,94	18,28

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos analizados por la Sección de Estadística del Poder Judicial.

No obstante, sus habitantes regularmente mencionan la inseguridad como uno de sus problemas más serios. Por lo demás, si se considera el estilo de vida que prevaleció en Cartago hasta hace poco, se puede conjeturar que el crecimiento de la delincuencia en este

cantón, aunque sea relativamente menor que el de otros cantones, produce entre los “cartagos”⁵⁰, por contraste, una alta percepción de inseguridad.

El turismo no parece tener aquí una incidencia significativa en el desarrollo de la *delictividad*. La oferta turística de Cartago, conformada por monumentos, templos coloniales, ruinas precolombinas, embalses, reservas naturales, rápidas fluviales, restaurantes típicos y otros atractivos genera un interés turístico no multitudinario y de mayor vínculo con la naturaleza, en contraste con el que se viene produciendo en algunos cantones costeros.

La gestión municipal en la materia

Esta gestión era hasta hace poco una función “por recargo” del departamento de Servicios Generales y ahora se encuentra bajo la responsabilidad de un Departamento de Seguridad y Vigilancia, que cuenta con 28 oficiales y una oficina de dirección ubicada en el Mercado Municipal de Cartago. Llamativamente, este Departamento no figura dentro del organigrama municipal y el tema de la seguridad está sistemáticamente ausente de los Planes Operativos Anuales.

Los comités de seguridad comunitaria

Como se comentara en páginas anteriores, la creación de estos comités es una labor que se realiza bajo la tutela de la Fuerza Pública. Sin embargo, en virtud de que sus funciones son muy relevantes para la participación comunitaria en la seguridad ciudadana local, es una práctica normal que los gobiernos locales los mencionen dentro de sus planes y reportes de actividades o incluso los consideren como parte de su propia programación. En el caso de la Municipalidad de Cartago, la información recogida sobre este asunto presenta algunas inconsistencias.

Según el proyecto “Seguridad Ciudadana”, enunciado como parte de la actual cartera de proyectos de este gobierno local y cuya formulación operativa se encuentra pendiente:

“De las 240 comunidades existentes en el Cantón, sólo 30 tienen comités de seguridad comunitaria (CSC), los que a su vez **están inactivos**” (negritas agregadas).

El mismo documento establece, como objetivos generales del proyecto:

“a) Evaluación de la situación y diseño de soluciones para organizar CSCs en 200 comunidades (educación, comunicaciones y vigilancia policial) y reactivar 33 de los existentes⁵¹.

b) Evaluar la organización de trabajo de la Fuerza Pública para organizar el apoyo logístico (oficina, equipos, comunicaciones y transportes, así como en tecnología de capacitación masiva). La Delegación Cantonal de Cartago de la

⁵⁰ El gentilicio formal es “cartaginés”, pero se ha popularizado el empleo de “cartagos”.

⁵¹ Aquí parece haber una incongruencia numérica, puesto que se habla de reactivar 33 comités y solo existen 30.

Fuerza Pública tiene actualmente 147 funcionarios (divididos en 3 grupos en servicio). También se cuenta con 2 inspectores.

c) Creación de la Comisión Cantonal de Seguridad Ciudadana, como le fue solicitado por el Ministerio de Seguridad Pública” (subrayados son del original citado).

La Jefe de Seguridad y Vigilancia nos informó por escrito que:

a) Bajo la tutela de la Comandancia de Cartago, se han formado 30 Comités de Seguridad Ciudadana y 1 Comité Sectorial (compuesto por 4 comunidades), todos los cuales **se encuentran activos** y sus planes de trabajo pueden ser consultados en la Comandancia de Cartago (negritas agregadas).

b) La Municipalidad de Cartago ya cuenta con una Comisión Cantonal de Seguridad Ciudadana.

Como se puede observar, la información recibida no es concordante, especialmente en lo que concierne a la situación actual en que se encuentra la actividad de estos comités. Algo semejante ocurre en cuanto a la Comisión Cantonal de Seguridad Ciudadana. En el proyecto mencionado también aparece una incongruencia numérica, porque se habla de reactivar 33 CSC en circunstancias que se han creado solamente 30.

De acuerdo con la extensa información que nos suministrara la licenciada Giovanna Siles, Jefa del mencionado departamento, el programa de seguridad municipal debe entenderse como un proceso en transición, en que se consideran varios componentes funcionales. De estos, según reporta la funcionaria, dos se materializan en la actualidad:

- a) Seguridad y vigilancia interna: actuación de los oficiales como “guardia interna”, a cargo de la vigilancia de las instalaciones municipales.
- b) Fiscalización de ventas ambulantes y estacionarias.

La puesta en marcha de otras dos está prevista a corto plazo:

- c) Policía Municipal: se planea ponerla en funcionamiento el año 2010, bajo la dependencia orgánica del Área Administrativa Financiera. Según informa la Licda. Siles, este proyecto se encuentra aprobado por el Concejo Municipal y en trámite en la Contraloría General de la República.

En la versión preliminar del presente informe se consignó que “se planea ponerla a funcionar con solamente 15 integrantes”. En la revisión que le fuera solicitada, la Licda. Siles consideró que esta expresión “no otorga la importancia que reviste el esfuerzo, donde significa presupuestariamente alrededor de 50 millones de colones anuales. Además, necesario es indicar que la Municipalidad de San José inició con 12 funcionarios su policía municipal”. Cabe aclarar que con el término “solamente” se intentó expresar únicamente una apreciación acerca de la relación entre el número de policías municipales previsto y el volumen de tareas que se programa para ellos. Todo indica que la mencionada Municipalidad de San José consideró igualmente escasa la dotación inicial de su Policía Municipal, ya que la ha aumentado a más de 300 funcionarios y planea llegar a mil.

En esta Municipalidad existe actualmente un Reglamento para la Policía Municipal, en que esta se define como “un cuerpo especial de vigilancia y seguridad comunal que, con

carácter esencialmente civil, contribuye a mantener el orden público en el cantón Central de Cartago y velar por la seguridad de los miembros del municipio”. Le asigna una diversidad de funciones, que se pueden resumir así:

Cuadro 7
Cantón de Cartago: Funciones de la policía municipal. 2009 (en revisión).

Funciones	Tareas
Colaboración con	<p>La Comisión Nacional de Emergencias.</p> <p>Las autoridades judiciales y con los organismos de investigación y prevención del delito.</p> <p>Las instituciones educativas del cantón en la elaboración, estructuración y puesta en práctica de planes de emergencia y prevención del delito y drogadicción.</p> <p>Las instituciones y organizaciones sociales que realicen sus actividades en los ámbitos de la seguridad ciudadana y prevención del delito, la salud pública, la beneficencia, la cultura, el deporte, la ecología, asistencia social, violencia doméstica, desarrollo comunal, pandillas y demás intereses locales o cantonales.</p> <p>Las organizaciones de comerciantes y empresarios en la seguridad de negocios y empresas.</p> <p>El mantenimiento de la seguridad y el orden de los actos públicos que realice la Municipalidad.</p>
Coordinación con	<p>Los cuerpos policiales legalmente existentes en situaciones calificadas y extraordinarias a petición de estos, así como también solicitarles la colaboración en las mismas situaciones.</p>
Desarrollo	<p>De programas de seguridad preventiva mediante el involucramiento de las fuerzas vivas del cantón.</p>
Realización	<p>De funciones de seguridad preventiva, de protección a los ciudadanos y actuación inmediata respecto de “Delitos In Fraganti”.</p> <p>Regular el tránsito y aceras municipales por medio de la Sección de Estacionómetros y coadyuvar en el control de tránsito vehicular, en la ausencia de los oficiales de tránsito.</p> <p>Retirar de las aceras y vías los enseres y mercaderías de los vendedores ambulantes o estacionarios que no se encuentren a derecho.</p> <p>Velar por el cumplimiento de la Ley N.º 7633, Ley de Horarios de funcionamiento en expendio de funcionamiento de bebidas alcohólicas, para tal efecto podrá solicitar la colaboración de las autoridades que consideren convenientes, las cuales estarán obligadas a brindarla.</p> <p>Velar por la seguridad de los ciudadanos y el mantenimiento del orden público, en coordinación con los otros cuerpos de seguridad pública del país.</p> <p>Velar y garantizar la vigilancia y conservación de los parques, edificios, instalaciones y demás bienes que constituye el patrimonio municipal. Informará de cuantas deficiencias observe en el funcionamiento o conservación de los bienes y</p>

	servicios municipales.
Otras	Garantizar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones jurídicas vigentes, así como acuerdos y reglamentos municipales, actos administrativos y demás acciones vinculantes de la gestión municipal.

Fuente: Reglamento de la Policía Municipal. Municipalidad de Cartago (en revisión).

Este instrumento normativo contiene varias consideraciones de interés respecto a las funciones y sistema de trabajo del servicio Policía Municipal. Sin embargo, su análisis no se incluye en el presente informe, por cuanto la Licda. Siles nos ha informado que se encuentra en un proceso de revisión y cambio total.

En conexión con estas líneas de trabajo, cabe mencionar el Servicio de Emergencias 911. No es un servicio municipal, por cuanto corresponde al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), pero se prestan instalaciones municipales para su funcionamiento, a fin de facilitar la realización de actividades conjuntas.

IX. Conclusiones generales

Entre las diferentes dimensiones de la descentralización del Estado costarricense, la seguridad ciudadana es, sin duda, fundamental. Las razones se han expuesto y discutido en diversos foros y publicaciones: entre otras, las particularidades que la violencia social reviste a escala local y la necesidad de desplegar estrategias preventivas que las tengan en cuenta, aprovechando para ello el contacto directo con la población, consustancial a los gobiernos locales.

Es un hecho evidente que el propósito de actuar preventivamente ante la escalada de violencia social que vive el país, recorre actualmente la mayor parte de los municipios costarricenses, aunque no parece estar en las agendas de las estructuras asociativistas (UNGL y Federaciones).

Las propuestas, expectativas y pasos concretos en la materia muestran una amplia variedad. Las capacidades y recursos son también muy distintos. Es imprescindible, en todo caso, hacer una evaluación muy rigurosa, en todos y cada uno de los gobiernos locales, acerca de lo que están esperando, proponiendo o haciendo en materia de seguridad ciudadana local. Esto, por cuanto en los discursos municipales sobre el tema abundan ciertas reiteraciones o deseos no sustanciados en planes o proyectos evaluables, se repite ciertos juicios de valor y, con frecuencia, se adopta un tono propagandístico. Tampoco faltan los disensos de fondo y queda pendiente la tarea de descifrar el significado de las variaciones terminológicas que se multiplican en el tratamiento del tema.

Si llega a aprobarse en la Asamblea Legislativa el proyecto de ley que permitiría a las municipalidades disponer de un porcentaje de sus recaudaciones tributarias para financiar servicios de policía municipal, se producirá, sin duda, un cambio importante en la situación que se ha estudiado. Pero también se tendrán nuevas razones para investigarla más a fondo y proponer líneas de planificación más sólidas. Contar con posibilidades de financiamiento para un aspecto específico de la seguridad ciudadana local no hará brotar de manera espontánea los conocimientos y criterios indispensables para avanzar en esta materia.

La relación entre una gestión municipal apegada a las realidades locales, y su valor para construir una descentralización efectiva, no se contradice de manera alguna con el urgente imperativo de trazar una estrategia nacional coherente ante la problemática de la inseguridad ciudadana local. Si cada gobierno local define aisladamente su gestión ante ella, por mucho que sus planteamientos se asemejen a los de otros o estén también sujetos a las determinaciones de la institucional central del Estado, se estará confundiendo la autonomía municipal con una dispersión que debilita y es superable.

Se perfilan como urgentes dos tareas inacabables, en que los gobiernos locales pueden tener un gran papel en:

- a) la lucha contra la exclusión y la desigualdad social, que son violentas por sí mismas y el caldo de cultivo para varias formas de violencia;
- b) es importante, asimismo, que estos gobiernos, junto con los pobladores de sus respectivas jurisdicciones territoriales, y apoyados en una visión amplia e integral de la seguridad ciudadana, empiecen a visualizar el profundo significado del desarrollo comunitario, y de las prácticas que contribuyen a la convivencia y al

crecimiento cultural, en la prevención de la violencia social. Tal parece que en la actualidad no se ve claramente el efecto que la apertura de un centro cultural o un museo, aunque sean modestos, la celebración de eventos deportivos o la solidaridad colectiva en situaciones de emergencia o desastre tienen para la paz social.

En la medida que esa visualización se vaya dando, seguramente muchos gobiernos locales valorarán su propio quehacer con otros ojos.

El despliegue de una estrategia común no significaría, por supuesto, que todos los gobiernos locales “hagan lo mismo” ante los problemas que estamos tocando. Esto quedó claramente demostrado con el análisis de casos: ambos gobiernos locales coinciden en ver el problema de la seguridad como un problema que se encara mediante la creación de policías municipales. Pero aun cuando se queden con este enfoque, habrá importantes diferencias en su implementación, porque no es lo mismo hacerlo en un espacio geográfico poblacional socialmente fracturado por una enorme invasión turística, pero donde se mantienen vínculos primarios importantes entre los pobladores (Garabito), y en otro donde las fracturas sociales parecen más ligadas a la modernización y el crecimiento urbano que a una penetración turística más bien escasa (Cartago). Una vez más, lo que se requiere es “unidad en la diversidad”.

Como basamento de esa estrategia necesaria, es fundamental construir un enfoque común acerca del significado práctico de la seguridad ciudadana como quehacer y logro. Resulta claro que en la actualidad prevalece una visión que la confunde con la prevención del delito, objetivo importante pero que de ninguna manera llena de contenido ese concepto. De allí que la cuestión de implementar o no servicios de policía municipal se convierte inapropiadamente en el fiel de la balanza.

X. Referencias bibliográficas

Acción Sinérgica Consultores (2006): Estudio actuarial de las Federaciones de Municipalidades de Costa Rica. Diagnóstico de las Federaciones Municipales de Costa Rica. Encomendado por el Proyecto FEMUDE.

Acero, Hugo: Violencia, delincuencia y gobiernos locales en América Latina. Documento difundido por Google.

Álvarez, Luis Antonio (2008): **Estudio del marco competencial de las municipalidades de Costa Rica**. Informe Final. Fundación DEMUCA. Costa Rica.

Argüello, Manuel: **La Costa Rica pobre y desempleada**. Ambientico, Comunicación Internet.

Ávila, María Luisa: **Mortalidad Infantil, indicador de calidad en salud**. Acta Médica Costarricense, Colegio de Médicos y Cirujanos. 2007

Barrantes, Gustavo; Segura, Andrea y Walcott Kimberly (2008): **Percepción y prevención del riesgo por lahar en los Diques de Cartago**. Revista Geográfica de América Central. N° 42. Costa Rica.

Brenes, Rolando (2006): **El turismo en la globalización**. Crisis, Revista de Ciencias Sociales y Humanas. Vol. 4. Costa Rica.

Calderón, R. (2008): “Delito y cambio social en Costa Rica”, (*Working Paper Series* N°12, Center for Latin American Studies, University of Miami).

Chaves, Erika y Ocampo, Andrea: Estimación de la Inversión Extranjera Directa en el Sector Inmobiliario 2004-2005. Banco Central de Costa Rica. Departamento Monetario”.

Chaves, Marcela y Segnini, Mario: **Zonificación de riesgo por hechos delictivos en el Cantón Central de San José**. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica 116: 133-143 / 2007 (II)

CONARE (2008). XIV Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2007.

Contraloría General de la República. **Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2008**. Cuarto Informe Junio, 2009 Nota: El ente contralor

Coto, Silvia: **Municipalidades buscan fortalecer policías**. Artículo de prensa. 29 octubre 2008

Del Cid, Walter (2007): **La seguridad ciudadana desde lo local**. Editorial Periódico La Hora. 14 Agosto 2007.

Eijkman, Quirine (2007): **El largo camino hacia la Policía Comunitaria: Las estrategias de derechos humanos para la policía en Costa Rica**. Cuadernos de Ciencias Sociales N° 145. FLACSO Costa Rica.

García, Rebeca María y González Jessica: **Repaso histórico de los institutos de democracia semidirecta en Costa Rica**. Revista de Derecho Electoral, N. ° 5, Primer Semestre 2008.

González, María Elena. **Índice de rezago social**. INEC

Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa (2008): **Inversión Extranjera Directa en Costa Rica 2007-2008**. Departamento de Estadística Macroeconómica. BCCR.

Municipalidad de Garabito: Informe de Labores 2008-2009.

Matul, Daniel y Dinarte, Geannina (2005): **Enfoques políticos vigentes sobre seguridad ciudadana en Costa Rica**. Fundación Friedrich Ebert. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN (2007). Plan **Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Jorge Manuel Dengo Obregón”**.

Ministerio de Seguridad Pública: **Informe de evaluación anual**. Ejercicio económico 2008.

Mora, Jorge (2009): **El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local**. FLACSO Costa Rica.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2005): **Venciendo el temor: (In) seguridad ciudadana**. Informe Nacional de Desarrollo Humano.

Porras, Marta (2007): **Riesgos del desarrollo inmobiliario sin adecuado ordenamiento territorial**. Caso Jacó. Revista Ambientico N° 169, Oct. 2007. Costa Rica.

Rodríguez, Giovanni y Pecóu, Diorsette (2006): **Información sobre los cantones de Acosta, Aserrí, Desamparados y Turrubares**.

Rojas, Olman (2009): **Evolución del régimen municipal en el período 1999-2006: caso de Costa Rica**. Segundo informe sobre el estado de la Región en desarrollo humano sostenible. 1ª. edición. Unidad Ejecutora Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional.

Saborío, Rodolfo y Coto, Diana (encargados): **La organización administrativa costarricense**. Inventario. 2009.

Soto, Silvia (2006): Informe Final **“Gestión de los residuos sólidos municipales”**. XIII Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Torrealba, Adrián (2004): **El financiamiento de la hacienda municipal en Costa Rica: reflexiones para una reforma**. Con la participación de José Antonio Saborío y José María

Oreamuno. 1^a. Ed. Universidad de Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas: Centro de Estudios Tributarios: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

UNGL (2004): **Plan de Desarrollo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales para el Sector Municipal**. San José, Costa Rica.

Villasuso, J. M.; Rojas Rodríguez, C. y Arroyo Flores M. (2003): **La corrupción en Costa Rica**. Fundación Ebert/CEDAL. San José, Costa Rica.