

Informe Final Consultoría “Apoyo para el ajuste de la matriz de resultados de los Componentes del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social CR-L1031 – Contractual de Productos y Servicios Externos (PEC)”

Consultores:

Catalina Doppelmann

Pablo Carvacho

Catalina Ortúzar

30 de noviembre 2017

Introducción

En el marco del Programa para la Prevención de la Violencia y la Promoción de la Inclusión Social cuyo objetivo es la disminución del delito violento en Costa Rica, mediante un convenio de préstamo entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno costarricense, y cuyos objetivos específicos son (i) incrementar la eficacia de la fuerza policial a nivel nacional; (ii) reducir la incidencia delictiva de los jóvenes en riesgo en las áreas de influencia del programa; y (iii) reducir la tasa de reincidencia de la población en conflicto con la ley penal, se inserta la presente consultoría que tiene como objetivo “preparar una propuesta de ajustes a la matriz de resultados del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social (CR-L1031), sobre los componentes de fortalecimiento institucional, prevención de la violencia y de reinserción social, teniendo en cuenta los cambios en la ejecución del Programa solicitados por el Organismo Ejecutor”.

En este contexto, el presente informe reúne la información primaria y secundaria levantada en terreno, el análisis de la misma y la propuesta de ajustes a la matriz de resultados del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de Inclusión Social. En primera instancia se presentan los Apartados de los Componentes I, II y III y sus matrices correspondientes, para dar sentido al último capítulo que presenta la Matriz Final de Indicadores de Resultado.

Apartado I: Componente I Delegaciones Policiales

1. Antecedentes y estado actual Componente I

El primer componente del Programa para la Prevención de la Violencia y promoción de la Inclusión Social (PPVIS, en adelante), refiere a las Delegaciones Policiales de la Fuerza Pública, cuyo objetivo principal es *“Incrementar la eficacia de la fuerza policial a nivel nacional”*.

Ahora bien, el Componente I del PPVIS es la Construcción de Delegaciones con el objetivo de incrementar la eficacia de la fuerza policial a nivel nacional. Inicialmente los productos establecidos en el Programa fueron:

1. Agencia de Formación para servidores públicos
2. El Observatorio de la Violencia
3. Mecanismos de Transparencia para el Fortalecimiento del Ministerio de Justicia y Paz (MJP) y del Ministerio de Seguridad Pública (MSP).
4. Delegaciones Policiales

Sin embargo, esto y tal como evidencian los documentos revisados para la presente consultoría documento Antes y Despues, Plan de Monitoreo y Evaluación, CR_1031_Outcomes, Anexo único, Información general Delegaciones Policiales), los objetivos iniciales del Componente I fueron modificándose en algunos de sus focos y derivando más recursos específicamente a las Delegaciones Policiales. Los productos como la Agencia de formación para servidores públicos, el Observatorio de violencia y los Mecanismos de transparencia para el fortalecimiento del MJP y del MSP consiguieron recursos de otras instituciones y, sin eliminar sus objetivos y el cumplimiento de los mismos, fueron limitados en algunas de sus aristas para dar prioridad a las Delegaciones y al Componente III.

En este sentido, el Componente I se focalizó en la construcción e implementación de las Delegaciones Policiales cuyo objetivo es el de incrementar la *eficacia de la fuerza pública a nivel nacional*. El proyecto de las Delegaciones Policiales consideró no sólo el aspecto de la infraestructura como finalidad, sino que también incluyó aspectos como el enfoque comunitario y el enfoque de derechos humanos que permea a todas las instituciones de Costa Rica. De acuerdo al documento “Antes y Despues” las nuevas Delegaciones Policiales debían:

1. Asegurar el disfrute de los derechos humanos de la comunidad, brindando espacios seguros y adecuados para ser atendidos por la policía.
2. Asegurar el cumplimiento de los derechos humanos de las personas aprehendidas temporalmente en las celdas de la DP.
3. Asegurar el disfrute de los derechos humanos de los y las policías y personal de apoyo que laboran en la Delegación Policial, brindando condiciones dignas para el desarrollo de sus funciones.

Luego de esta modificación se acotó el programa a la construcción de 11 delegaciones a lo largo del país, en reemplazo de 11 Delegaciones ya existentes, pero en estado precario y/o crítico. Actualmente existen 95 Delegaciones en Costa Rica, de las cuales 7 ya son DP modernizadas por el Componente I y 4 están todavía o bien en proceso de construcción o bien, en proceso de diseño.

2. Marco teórico

Tradicionalmente el rol de las policías, en función de su capacidad de coerción, ha estado centrado en el control del crimen o, de manera más general, en el cumplimiento de la ley. La policía en este sentido, es el componente más visible del sistema de justicia penal y un servicio policial respetado es condición indispensable para la percepción positiva de la justicia (UNODC, 2010). El buen funcionamiento policial exige no solamente el control del crimen y el uso de la coerción, sino también la reducción del temor en la población, la prevención del delito, la vinculación a otros servicios estatales y el empoderamiento de la comunidad (Cordner & Melekian, 2010). Todas estas funciones no pueden ejecutarse de manera adecuada sin la existencia de una infraestructura acorde a las mismas y de los recursos necesarios para poder llevarlas a cabo. En específico, el diseño arquitectónico y la locación de las delegaciones policiales (DP) cumplen un rol importante en moldear la cercanía y confianza que la población usuaria tenga con la policía y por lo tanto se le debería prestar atención como elemento relevante (Rogers & Houston, 2004).

La infraestructura y los recursos varían de acuerdo al tipo de policía y al modelo de policiamiento que ésta tenga. Por modelo de policiamiento se comprende la estrategia policial utilizada para enfrentar los problemas de seguridad en un territorio determinado, el cual tendrá diversas configuraciones dependiendo de la organización de esta estrategia (centralizada o descentralizadas, por ejemplo), los focos en el control o la prevención del delito y los tipos de problemas que buscan resolver (empoderar a la comunidad, los desórdenes sociales, el delito), y el tipo de policiamiento (basado en el control y basado en la comunidad).

Tal como en distintos contextos socioculturales se modifican los modelos de policiamiento o las formas de ser policía y su posición en una doctrina política específica, así también cambian los servicios que entrega una policía específica y la infraestructura y recursos asociado a ello (UNODC, 2010).

Considerando el enfoque comunitario y preventivo de policiamiento que ostentan las Fuerzas Públicas de Costa Rica, el presente marco teórico se enfoca principalmente en modelos de policiamiento comunitarios, indicadores de desempeño policial y relación entre infraestructura y recursos y funcionamiento y resultados de la labor policial.

Modelo de policiamiento comunitario

Uno de los modelos de policiamiento que busca superar la mirada reactiva es el de la policía comunitaria. Ésta ha sido definida de diversas maneras, entre ellas, como un programa, una estrategia, una estructura organizacional y un conjunto de valores (Mohanty & Mohanty, 2014), 2014). A pesar de ello, se puede afirmar que se trata de una filosofía que busca mejorar su efectividad a través del fortalecimiento de la relación entre la policía y la ciudadanía. Esta mirada tiene como consecuencia que el control y la prevención del delito no son las únicas misiones de las policías tal como se ha mencionado, sino que una parte importante de sus funciones debe estar centrada en la prevención y en la reducción del temor de la población, para lo cual la vinculación con la comunidad es esencial.

Una definición concisa de la policía comunitaria señala que ésta es una “estrategia de administración que promueve la responsabilidad conjunta de ciudadanos y de la policía para la seguridad comunitaria, a través del trabajo asociativo y de los contactos interpersonales” (Stipak,

1994 en Palmiotto, 2011). Por su parte, Skolnick and Bayley (1988 en Palmiotto, 2011) señalan los elementos comunes a toda policía comunitaria, independiente de su configuración final: (a) Una prevención del delito basada crecientemente en la comunidad, a través de la educación ciudadana o la vigilancia barrial; (b) la reorientación del patrullaje desde una mirada reactiva a una proactiva, por ejemplo a través del patrullaje a pie; (c) el aumento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a la comunidad que se sirve; y, (d) la descentralización del comando y la autoridad policial, con mayores niveles de discrecionalidad e iniciativa para mandos medios y bajos de los generalmente aceptados.

La concreción de la filosofía de la policía comunitaria es diversa. Tres principios, operaciones o elementos deben verse afectados para estar en presencia de un modelo comunitario de labor policial (Fisher-Stewart, 2007; Lawrence & MaCarthy, 2013). En primer lugar, es fundamental algún tipo de transformación organizacional. Este elemento clave puede implicar cambios a nivel de administración (clima, cultura, relaciones laborales, liderazgos, toma de decisiones, evaluaciones, transparencia), estructura (asignación de policías, descentralización, desespecialización, recursos), recursos humanos (reclutamiento, selección, entrenamiento, evaluación), sistemas de información (acceso y calidad de la información), entre otros.

En segundo lugar, debe existir un nuevo trato con la comunidad. La involucración con la comunidad debe permear toda la estructura policial. Debe incluir a otros servicios públicos, organizaciones sociales y negocios insertos en la comunidad. El nivel de asociación, se ha dicho, debe ir más allá del simple contacto o del traspaso de información, debe implicar un trabajo permanente y conjunto para enfrentar los problemas (Fisher-Stewart, 2007). Con todo, para el éxito de este componente es fundamental un alto grado de respeto y confianza entre policías y la comunidad. Ante la ausencia de esto, la reconstrucción de las confianzas es un supuesto básico para la efectividad del modelo.

Finalmente, como se mencionó, el cambio de una lógica reactiva a una proactiva es fundamental para el éxito del modelo. El modelo de policía orientada a problemas, así como el modelo SARA - Scanning, analysis, response and assessment, por sus siglas en inglés (Eck & Spelman, 1987)- para enfrentar, resolver y evaluar los problemas, han mostrado tener evidencia favorable respecto de su efectividad en la reducción del delito y el desorden (Weisburd, Telep, Hinkle, & Eck, 2010). Este modelo busca resolver problemas latentes en la comunidad a través de la comprensión de sus causas, bajo el entendido de que la labor policial va más allá de los problemas delictuales y que por tanto su resolución requiere de respuestas diferenciadas (Goldstein, 1979).

Dado que la implementación concreta de una policía comunitaria puede variar enormemente, su evaluación se ha hecho bastante compleja. Como se ha señalado, esta puede traducirse en un componente en el marco de una policía más bien tradicional o en un programa completo con cambios a niveles organizacionales y culturales.

Con todo, en la medida que el modelo de policía comunitaria permite, conocer las necesidades de esta, a la vez que fomenta la cultura de la rendición de cuentas (*accountability*) mediante la participación, se ha encontrado evidencia positiva para distintas implementaciones del modelo, respecto de las percepciones sobre la relación entre las policías y la comunidad, así como en relación a percepción de la comunidad sobre la policía en términos generales (Gill, Weisburd, Telep, Vitter, & Bennet, 2014).

Del mismo modo, se ha encontrado un aumento de la capacidad de la comunidad para abordar problemas que le afectan. El despliegue de capacidades en el territorio se traduce en una mayor movilización y empoderamiento de la comunidad para la identificación y resolución de sus problemas. Para ello, resulta fundamental facilitar y promover alianzas con otras agencias privadas o servicios públicos y determinar un canal de opinión de parte de la comunidad para fijar estándares, prioridades y políticas (Drury & Leech, 2009).

Además, el involucramiento de policías con la comunidad los hace más comprensivos de la realidad y de las necesidades de las comunidades en que trabajan. Esto se traduciría en mayor satisfacción laboral por parte de las policías, mejores experiencias y una mejor recepción por parte de la comunidad (Coquilhat, 2008).

Existe evidencia (Skogan, 2006b aunque Gill et al, 2014 no encuentran evidencia para afirmar esto) para señalar que la policía comunitaria aumenta la percepción de seguridad y disminuye el temor al delito. Esto, sin embargo, requiere de una policía comunitaria capaz de abordar el desorden social seguido de incivilidades como la ebriedad, las riñas, la prostitución, entre otras y que, al mismo tiempo, establezca una relación sistemática y consistente de interacción con los miembros de la comunidad a través de patrullaje a pie, puerta a puerta, estaciones policiales locales, entre otras medidas (Drury & Leech, 2009).

Por último, si bien existe amplia evidencia respecto del vínculo de la policía comunitaria con la reducción de desórdenes y conductas anti-sociales, como los rayados o el daño a la propiedad privada, existe evidencia mixta sobre su capacidad para reducir el delito (Gill et al, 2014). En efecto, la policía comunitaria por sí sola ha demostrado ser ineficaz para reducir la violencia urbana y los delitos violentos, sin perjuicio de que, combinado con otras estrategias como la orientación a problemas y el uso de hot spots, la evidencia muestra resultados mixtos, principalmente en robos (Drury & Leech, 2009).

Conforme a lo que se viene señalando, a fin de desarrollar medidas e indicadores que reflejen el cambio desde una policía reactiva a una preventiva y proactiva, no es posible ocupar las clásicas medidas de productividad del policiamiento tradicional, a saber, número de arrestos, incautaciones, llamados a servicio, promedio de los tiempos de respuesta, entre otros. Sobre estos, además, no existe evidencia clara respecto de su efecto causal en la reducción de la delincuencia y la mejora de la calidad de vida de las personas (Alpert, Flynn, & Piquero, 2001).

Tratándose de medidas sobre la policía con orientación hacia la comunidad, éstas, más que decir relación con ciertos indicadores de productividad, deben decir relación con la calidad del servicio en relación a las necesidades de la comunidad (Alpert, Flynn, & Piquero, 2001). Para ello, es fundamental pensar, desde los grandes componentes de la policía comunitaria (Skogan W. , 2006), esto es, la necesidad de involucrar a la comunidad, prestar un servicio enfocado a la resolución de problemas y descentralizar la labor policial.

Infraestructura policial y confianza usuaria

Como se dijo anteriormente, las funciones que cumple la policía rebasan el control del crimen, comprendiendo también otras como la reducción del temor, la prevención del delito, el empoderamiento y aumento de la eficacia de la comunidad, y también el aumentar la confianza pública en la policía e instituciones penales en general. Esta última función ha sido especialmente

relevada por la literatura sobre policiamiento comunitario, bajo el concepto de confianza o aseguramiento (*reassurance*), el cual tiene como objetivo central el trabajo conjunto entre la policía y la comunidad (Millie & Herrington, 2005). Desde este paradigma de policiamiento, existen tres elementos que son de gran importancia que promueven una mayor confianza usuaria en las instituciones policiales (Povey, 2001), y que delinean una aproximación integral a la práctica policial, a saber:

1.- *Visibilidad*: Se refiere al nivel, perfil e impacto de los recursos policiales desplegados en las comunidades locales. Va más allá del patrullaje, comprendiendo también los recursos de infraestructura y tecnológicos, las relaciones públicas y medios de comunicación, entre otros.

2.- *Accesibilidad*: Las comunidades están más dispuestas a confiar en instituciones que le son de fácil acceso. En este sentido, se comprende la accesibilidad como la facilidad con que el público puede obtener información policial apropiada, acceso a servicios o tener contacto con los funcionarios.

3.- *Familiaridad*: El nivel en que el personal policial conoce a la vez que es conocido por la comunidad local tendría también un impacto sobre la confianza que ésta tiene respecto a la institución. Esta dimensión es relevante para el logro de la confianza mutua que permite un policiamiento comunitario cercano y atingente a la realidad local.

Desde una aproximación integral a la confianza usuaria, y en general a una policía que promueve el aseguramiento de la población local, la infraestructura física también debe cumplir con ser visible, accesible y familiar. En este sentido, Millie (2012), argumenta que la arquitectura y locación de las delegaciones policiales puede cumplir un rol importante en promover la confianza usuaria. Para el autor, el edificio de las delegaciones policiales debe por un lado representar un lugar de seguridad y contención, a la vez que debe ser un lugar acogedor, al que el público desee acudir ya sea a realizar denuncias criminales o a buscar consejería. Además, propone que el edificio debe ser accesible para el público, tanto al estar cercano a la población usuaria como también en disponer de una arquitectura inclusiva. A su vez se le debería prestar atención al diseño de la delegación policial, enfatizando una entrada pública acogedora, con espacios de atención al público amplios, edificios que estén en sintonía con la locación y claramente señalizados. En cierta medida, la infraestructura policial, su apariencia física y su accesibilidad actúan como símbolos dentro de la comunidad (Blears, 2004 en Rogers & Houston, 2004), los cuales pueden influenciar la sensación de vulnerabilidad de las personas que acuden a éstas.

Por otro lado, existe literatura que ha vinculado la condición de la infraestructura con el orden social. Un ejemplo de esto, es la ya clásica tesis de 'las ventanas rotas' desarrollada por Kelling y Wilson (1982). Para dichos autores, la ocurrencia y evidencia de incidentes de bajo nivel –como la existencia de ventanas rotas en el barrio- puede influenciar la confianza pública y el temor al crimen, a la vez que crear un ambiente en que el que el crimen es más probable. En esta misma linea, Sims (2007) distingue dos niveles en que la infraestructura y el orden social son interdependientes. En un primer nivel (o dependencia de primer orden), la infraestructura posibilita el orden social en tanto facilita la acción coordinada de la organización que se sirve de ésta. Un ejemplo de esto, es que la delegación policial permite la coordinación de un numero de procesos policiales (denuncias, detención y contención, atención de víctimas, entre otros). En un segundo nivel (o dependencia de segundo orden), la infraestructura delinea aquello que es normal, posible o

moral, al estructurar el espacio y el tiempo en el que se desarrolla la acción social. En este sentido, la arquitectura una delegación policial en mal estado o inaccesible, hace más improbable que los usuarios se aproximen a ésta a realizar denuncias, lo que puede normalizar la sensación de vulnerabilidad.

Indicadores de desempeño en Policía

Usualmente el desempeño se mide por la capacidad de una organización de lograr metas proveyendo servicios de calidad en un tiempo y con costo apropiados (Odoni, 2015). Los indicadores de desempeño son vistos como una parte fundamental de la gestión pública debido a las ventajas que presentan en el control del gasto de instituciones, mejorar la gestión en el sector público y aumentar el rendimiento y la responsabilidad de las mismas (Collier, 2006).

Ahora bien, no es posible utilizar los mismos indicadores de desempeño para todas las organizaciones e instituciones públicas, sino que es fundamental identificar la complejidad de las funciones de la misma para construir indicadores compuestos que sean capaces de revelar esta complejidad (Center on Quality Policing, 2012). En los estudios sobre el desempeño policial, se ha detectado una tendencia a monitorear indicadores de fácil medición que identifican sólo aquellas funciones tradicionales de la labor policial, mientras que otras áreas cruciales de la misma, no son reflejadas (Collier, 2006).

Este aspecto es crucial cuando se habla de desempeño policial, de indicadores de resultados y de impacto. Tal como propone Collier respecto de la policía del Reino Unido (Collier, 2006), la policía es una de las áreas más complejas del servicio público y por eso, asumir que la policía tiene como foco primario el crimen, es un error. El policiamiento es complejo, especialmente cuando se trata de medir el desempeño policial, debido a la diversidad de actividades que los policías asumen y la falta de un acuerdo generalizado sobre si el propósito de la policía debiera ser priorizado en favor de la prevención de crimen, detección de crimen, disminución de la percepción de inseguridad de las personas, o bien el amplio rango de eventos no criminales relacionados a la seguridad y a los servicios de emergencia, que consumen la mayoría del tiempo de policiamiento. Cómo se mide, monitorea, maneja y mejora el desempeño policial está intrínsecamente ligado a los objetivos que tenga el propio policiamiento (Fielding & Innes, 2006).

Ahora bien, es necesario definir el concepto de desempeño policial en cuanto a su medición. Por un lado, éste puede ser considerado como un evento discreto -como, por ejemplo, el evento de detectar un crimen o ayudar a un miembro de la comunidad- lo que permite medirlo cuantitativamente en niveles de detección de crímenes o cantidad de detenciones. Por otro lado, también se puede medir de manera cualitativa, en términos de satisfacción de la comunidad con el servicio entregado por la policía y la calidad de lo que hace la policía por parte de los juzgados. También, es importante considerar el nivel en el que se entiende el desempeño policial, este nivel puede ser local (a nivel de comisaría o estación policial), a nivel de la unidad policial o a nivel nacional de la fuerza policial. En estos diversos niveles, el desempeño policial puede ser diferente y a su vez, ser interpretado de manera distinta por los interesados. En términos simples, el desempeño puede ser *lo que se hace, cómo se hace, o los resultados de lo que se hace* (Collier, 2006).

En el Reino Unido, los indicadores de desempeño están actualmente identificados en el instrumento “Policing Performance Assessment Framework (PPAF)” basado en seis áreas: enfoque

ciudadano, reducción de crimen, investigación del crimen, promoción de la salud pública, provisión de asistencia y uso de recursos (Center on Quality Policing, 2012).

Estos indicadores pueden ser agrupados entre indicadores de *input*, de procesos, de resultados y de impacto. Los de input se relacionan a las *demandas de la comunidad* por los servicios policiales e incluyen Nº de llamadas de emergencia a la policía, Nº de crímenes, Nº de incidentes o desórdenes públicos y accidentes de autos.

Los indicadores de *procesos* son aquellos elementos que *reflejan el comportamiento policial*, incluyendo el tiempo que los oficiales pasan en el espacio público, el tiempo de respuesta, las quejas contra la policía, las ausencias o licencias médicas de los policías.

Los *indicadores de resultados* se concentran principalmente en *arrestos y detenciones*, y finalmente los *indicadores de impacto*, son los resultados de las encuestas de *satisfacción de la comunidad con la policía*.

Es crucial que los indicadores se mantengan en períodos de tiempo prolongados, para tener más de una medición, para evidenciar el cambio de los mismos, y para que no sean reflejo de la priorización en seguridad por la política de turno (Fielding & Innes , 2006). Puesto que el desempeño policial es un asunto extremadamente político, este elemento no puede pasarse por alto en términos de políticas e inversiones de largo plazo.

Por otro lado, Moore y Braga (2004) proponen siete dimensiones relevantes para medir el desempeño policial (Public Safety Canada, 2015):

1.- Reducción de crimen y victimización: esta dimensión es considerada como la dimensión primaria y más importante del trabajo policial. Los policías están orientados tanto a la protección de los ciudadanos y su bienestar, como a la reducción tanto efectiva como percibida de la victimización y el crimen en la comunidad (Moore & Braga, 2004). Históricamente esta dimensión ha sido medida mediante las denuncias de crímenes y mediante encuestas de victimización (Public Safety Canada, 2015).

2.- Hacer responsables a los delincuentes (Condena o proceso de los infractores): esta dimensión está relacionada a la anterior en tanto ambas se logran mediante acciones de la policía y tienen el objetivo final de controlar el crimen y reducir la victimización. La diferencia con la anterior es que en esta dimensión se considera que “se hace justicia” cuando efectivamente se captura, procesa y condena una persona que cometió delitos. Es importante considerar, que no todas las políticas judiciales consideran que se hizo justicia con la aprehensión del infractor, sino que también mediante políticas preventivas y de reducción de oportunidades para llevar a cabo empresas delictuales (Collier, 2006).

Usualmente esta dimensión ha sido medida mediante la “tasa de cierre” (*clearance rates*). Esta medida debe reflejar la efectividad de los policías en arresto de criminales y cierre de casos. Sin embargo, se aconseja tener cuidado con este indicador, debido a que los policías son sólo una parte del sistema penal, y, por ende, este indicador podría estar reflejando una realidad incompleta respecto de la captura y condena de infractores.

3.- Reducir el temor y promocionar la seguridad personal: esta dimensión del trabajo policial ha sido bastante controversial porque, parecería que, si la policía ha logrado buenos resultados en las dos dimensiones anteriores, se podría pensar que el temor a ser victimizado y la percepción de seguridad de la comunidad debiera disminuir. Sin embargo, los estudios al respecto muestran que el temor de la población no se explican necesariamente por las tasas de crímenes, sino con percepciones del entorno inmediato y de los medios de comunicación (Public Safety Canada, 2015).

A diferencia de las dos dimensiones anteriores, la medición de esta dimensión no es lineal, porque no depende de algo que la policía pueda influenciar directamente o completamente, sino que depende de una multitud de factores. Sin embargo, esta medición sigue siendo fundamental para evaluar el desempeño policial, en el esfuerzo por reducir el temor al crimen y mejorar la percepción de seguridad personal. Generalmente esto se mide por medio de encuestas de percepción y de victimización.

4.- Aumentar la seguridad y el orden en espacios públicos: si bien muchos crímenes ocurren en el espacio privado y la policía tiene la facultad de intervenir en estos espacios cuando se producen (tales como violencia intrafamiliar, asaltos, vandalismo) es el espacio público que se comparte entre individuos de una comunidad el que es la principal responsabilidad de las policías. De la misma manera que la dimensión anterior, el desempeño policial en asegurar el nivel de confort y percepción de seguridad de los espacios públicos debe ser cuidadosamente medido. Generalmente se hace mediante encuestas de victimización y percepción.

5.- Uso de la fuerza y la autoridad de manera justa, eficiente y eficaz: a los oficiales de policía se les da el mandato de utilizar la fuerza y la autoridad en caso de ser necesario, para cumplir con los objetivos de sus trabajos. Sin embargo, el uso justo de la fuerza ha sido un tema de debate por décadas. La policía hace esfuerzos por entrenar a los oficiales e implementar políticas de mínimo uso de fuerza para proteger la seguridad de la ciudadanía. En Canadá, por ejemplo, se utiliza una guía para utilizar el mínimo de fuerza posible, llamada "Incident/Management/Intervention Model" (IMIM), que provee dirección y guía sobre el uso apropiado de la fuerza en ciertas situaciones.

Moore y Braga identifican algunos indicadores de esta dimensión que tienen que ver con el recibir quejas de la ciudadanía y demandas legales de la ciudadanía a los policías. También incluye la revisión de los arrestos ilegales o innecesarios, y del excesivo uso de fuerza en estos arrestos. Proponen finalmente, el uso de encuestas a los ciudadanos que han tenido contacto con las policías y la experiencia de estos contactos. Finalmente las encuestas a la comunidad sobre a percepción del uso de la fuerza, legitimidad y apoyo puede ser de utilidad (Moore & Braga, 2004).

6.- Uso de recursos financieros de manera justa, eficiente y eficaz: esta dimensión se relaciona indirectamente con el trabajo policial en el sentido de que las personas y la comunidad en general, esperan que la policía realice su trabajo de una manera eficiente y económicamente sustentable.

La medición del desempeño policial en esta dimensión recibe en general poca atención porque no se ve como un resultado primario del trabajo policial, y también, porque su medición es difícil debido a la complejidad de factores que influencian el gasto de recursos (tipo de área en la que está la comisaría, tipo de delitos que más se producen, recursos externos a la policía disponibles para su uso, etc.).

7.- Mejorar la satisfacción del usuario: esta dimensión tiene relación con la calidad del servicio entregado por la policía y la cortesía al momento de entregarlo. Se espera un trato cortés en aquellas actividades que conllevan una mayor relación con las personas de la comunidad, y que generalmente, son las que menos relación tienen directamente con la comisión de delitos. Estas actividades son de primeros auxilios, solución de problemas entre vecinos, llevar personas en situación de calle a asilos, entre otros. Tal como se realiza la satisfacción de los clientes en las empresas privadas, la forma de levantar los indicadores de esta dimensión es mediante encuestas de opinión.

Condiciones de trabajo y desempeño policial: infraestructura y recursos

Si bien un punto crucial de los indicadores antes propuestos y en general de todo indicador, es que reflejan una realidad de manera concisa y concreta, en su medición se pierden elementos cualitativos clave para determinar una mejora en el desempeño de una función. Elementos considerados cruciales en la literatura sobre gestión de empresas y desempeño, son las condiciones de trabajo que el entorno ofrece (Center on Quality Policing, 2012). En este sentido, el desempeño se ve directamente afectado (más no medido) por las condiciones laborales, la infraestructura y la disponibilidad y uso de recursos.

Si bien las condiciones laborales, recursos, infraestructura y beneficios no han sido estudiados en profundidad en la literatura de policiamiento, la literatura existente señala que, como toda organización, el desempeño depende principalmente de los trabajadores que la componen y que entregan los servicios. Esto es especialmente importante para aquellas ocupaciones en las que el trabajador debe lidiar con los problemas de otros, tales como los doctores o los policías, porque están expuestos a mayores niveles de estrés ocupacional, organizacional y estresores personales (Odoni, 2015).

La literatura ha identificado el entrenamiento, habilidades, actitudes, satisfacción laboral, carrera laboral, remuneración y reconocimiento no remunerado como las necesidades más importantes de los empleados en el trabajo. La exposición al estrés ocupacional por grandes períodos de tiempo ha evidenciado que no sólo afecta a la salud de los trabajadores mismos, sino que también su desempeño laboral (Center on Quality Policing, 2012).

En un estudio realizado con la Policía Tailandesa, se investigaron los principales factores que impactan el desempeño laboral en base a la teoría de los dos factores de Herzberg. Esta teoría postula dos grandes categorías para identificar las necesidades internas y las expresiones del comportamiento laboral. La primera categoría sería la motivación y la segunda la higiene (el entorno del trabajo). Dentro de la categoría de motivación, los factores que influirían serían metas, reconocimiento, el trabajo mismo, la responsabilidad, promoción y crecimiento. Dentro de las categorías de higiene, se encontrarían: política de la organización, supervisión, condiciones de trabajo, salario, seguridad, relaciones con el jefe y relaciones con los pares (Tengpongsthorn, 2017). Los resultados mostraron que todos los factores relacionados a la motivación tuvieron una relación positiva con el desempeño de la policía y el cambio observado por la comunidad.

Ahora bien, la literatura señala que hay elementos no visualizados que afectan e intervienen la posibilidad de un desempeño positivo. Estos factores son principalmente la infraestructura, las condiciones laborales, la ubicación de la estación policial, la oferta de programas sociales y la expectativa de la comunidad (Vila, 2006; Odoni, 2015). Así lo refleja el estudio de Odoni (2015).

llevado a cabo con la policía de Kenya, en el cual se evidenció que el mal desempeño, el continuo aumento de delitos y una baja satisfacción de la comunidad con la policía, estaba relacionado a los aspectos condicionales del trabajo, por lo que las modificaciones y priorizaciones realizadas en políticas públicas de policiamiento no lograban mejorar el desempeño. Los principales factores que aparecen nombrados por los propios equipos de oficiales de policía son principalmente una carga muy pesada de trabajo, seguido de una infraestructura inadecuada para realizar el trabajo, falta de recursos para realizar el trabajo, baja remuneración, y largas jornadas laborales (Odoni, 2015).

El estar provisto de los recursos básicos y del equipo necesario para aumentar la capacidad de respuesta y efectividad de las policías es fundamental, a pesar de la poca atención que esta dimensión ha recibido en términos de desempeño policial. Esto se debe principalmente a que no es visto como un resultado primario del trabajo realizado por los policías (Public Safety Canada, 2015).

Los puntos anteriores reflejan la multidimensionalidad de los indicadores que deben construirse para poder medir y monitorear el desempeño policial. Además del levantamiento de estos indicadores, los expertos en policiamiento son puntuales en destacar la importancia de la interpretación de los mismos, esto debido a que la realidad que se intenta reflejar por medio de ellos responde a una realidad igualmente compleja y multidimensional, por lo que es crucial no leer indicadores de manera individual, sino complementar un set de indicadores para tener el reflejo de lo que sucede efectivamente (Collier, 2006; Public Safety Canada, 2015). Por ejemplo, un aumento en la tasa de denuncias, puede significar que aumentó el crimen o bien, que aumentó la confianza en la policía y por lo mismo, la gente denuncia más. Este problema de interpretación es justamente la razón por la cual no se debe confiar en indicadores individuales sino examinar áreas de indicadores.

3. Funcionamiento de las Delegaciones Policiales

La Fuerza Pública que refiere a las Delegaciones Policiales, está principalmente encargada de la Seguridad Ciudadana, que es un subprograma de la Fuerza Pública General (los demás formatos son Policía de Control de Drogas, Escuela Nacional de Policía, Servicio Nacional de Guardacostas, Servicio de vigilancia aérea y Dirección Policía de Fronteras). En el subprograma de Seguridad Ciudadana, que es el que compete en relación a las Delegaciones la FP está compuesta de 6 subcomponentes:

- Operaciones
- Unidades Especializadas
- Programas Policiales Preventivos
- Policía de Apoyo Legal
- Seguridad Turística
- Guardia Presidencial

Los principales deberes de la Fuerza Pública Costarricense en su formato de Seguridad Ciudadana, tiene dentro de su responsabilidad el “ejecutar las políticas y acciones de seguridad ciudadana y

nacional para el ejercicio y respeto de la Constitución Política, a la Soberanía Nacional, a la integridad territorial y al mantenimiento del orden público”

Ahora bien, desde el 2014 que se ha empezado a trabajar para mejorar la metodología de trabajo de la Fuerza Pública en el subprograma de Seguridad Ciudadana. En este sentido se creó la estrategia de trabajo SIMEP “Sistema Integral de Mejoramiento Estratégico Policial”, que es una metodología actualmente en desarrollo, cuyo principal objetivo es promover el fortalecimiento de la labor policial, a través de acciones integrales preventivas y operativas con el propósito de optimizar el servicio de policía y satisfacer las necesidades de seguridad y convivencia ciudadana (Fuerza Pública, Ministerio de Seguridad Pública, 2017).

Los componentes del SIMEP son los siguientes:

- Plan Cuadrante
- Reuniones de Rendición de Cuentas
- Plataforma tecnológica R2 POLICE (Actualmente DATAPOL)
- Equipo de dirección operativa

Actualmente la Fuerza Pública, funciona con 95 Delegaciones Policiales en Costa Rica, de las cuales el PPVIS diseñó y construyó 7 Delegaciones nuevas, de las 11 Delegaciones que están consideradas en el Componente I.

Tabla 1 Estado de avance Delegaciones Policiales 2017

Delegación	Estado de avance
Liberia	Terminada e implementada
Guararí	Terminada e implementada
Alajuela	Terminada e implementada
Pérez Zeledón	Terminada e implementada
Sarapiquí	Terminada e implementada
Palmares	En proceso de construcción
Santa Cruz	Terminada e implementada
Esparza	Terminada e implementada
Puntarenas	En proceso de diseño
Parrita	En proceso de diseño
Carrandí	En proceso de diseño

En la presente consultoría, se visitaron las Delegaciones Policiales de Alajuela, Pérez Zeledón, Santa Cruz y Guararí. En terreno, el equipo consultor pudo evidenciar el funcionamiento actual de las DP visitadas, levantando tanto el estado actual de la infraestructura como la apreciación de los equipos policiales de las mismas.

En este sentido, el actual funcionamiento de las Delegaciones Policiales no ha sufrido ninguna variación de acuerdo a la implementación de las 7 Delegaciones Policiales nuevas que han sido construidas como Componente I del Programa, esto porque el Componente no interfiere con la lógica de funcionamiento de la Fuerza Pública, más si con las condiciones del mismo.

Básicamente las cuatro DP visitadas se encontraban ya funcionando e implementadas. En algunas faltaba aún terminar ciertos espacios comunes (Santa Cruz), pero el área operativa, las celdas de las detenciones, las habitaciones de los policías de turno y las oficinas estaban siendo ocupadas. En todas las DP visitadas se destacó la modernidad de la construcción, las oficinas de trabajo y los espacios para alojar a los oficiales, todos ellos lugares de los que carecían o se encontraban en mal estado en las DP anteriores.

En la lógica esperada por el Componente I, se evidencia en terreno un cambio sustancial en la calidad laboral de los equipos policiales, en la autopercepción de los mismos y también en los espacios para la integración y recibimiento de la comunidad en las instalaciones.

Registro y Evaluación

Respecto de la capacidad de la información con que las Delegaciones Policiales cuentan y la capacidad actual de realizar una evaluación en base a indicadores, es importante mencionar que, de los tres Componentes del Programa evaluados, es el que cuenta con mayor registro y calidad de la información registrada. Tal como se menciona, actualmente cuentan con bases de datos e información en tres aristas: Salud Ocupacional y Salud Laboral, DATAPOL (operaciones) y la Encuesta a la Comunidad que realizan en el área de Prevención.

- DATAPOL es una plataforma tecnológica para apoyar la labor de la Fuerza Pública en la administración de los aspectos gerenciales, preventivos y operacionales, generando una base de datos que contiene información estadística de índole delincuencial y del accionar policial. La calidad de los datos registrados es buena y de fácil acceso y cálculo, por lo que no se proponen nuevos instrumentos para registrar la información de las operaciones policiales ni de algunos aspectos preventivos, en la construcción de los nuevos indicadores de la Matriz de Resultados.
- Departamento de Salud ocupacional: maneja información relevante respecto a aspectos de seguridad de la infraestructura, pero también respecto de aspectos importantes de la salud mental y física de los policías. En este sentido, existe información registrada pero no dirigida especialmente a las Delegaciones Policiales construidas y el cambio que éste componente puede efectuar en el clima laboral y en la satisfacción de los equipos policiales. Es en este sentido en que se propone, más adelante, un instrumento para evaluar específicamente el efecto del Componente I en la calidad laboral y organizacional que ha tenido en el equipo policial.
- Encuesta a la Comunidad: el equipo de la Fuerza Pública de Prevención Comunitaria, realiza una encuesta sobre percepción de seguridad, victimización y percepción de la Fuerza Pública. Sin embargo, existe información registrada y se maneja una amplia base de datos,

se propone una encuesta con mayor nivel de estandarización y de aplicación, para que sea medida en el área específica de influencia que tienen las delegaciones (cantones) y para que sean aplicadas por profesionales externos a la institución para asegurar que no haya sesgo de selección ni sesgo de deseabilidad social en su aplicación. De esta manera, si bien se considerará la encuesta con la que ya se cuenta como base para una encuesta de percepción comunitaria, se propone un nuevo instrumento para ser aplicado a nivel cantonal.

4. Revisión Crítica de la Matriz de Resultado: análisis teoría de cambio y objetivos

La revisión crítica de la Matriz de Resultados propuesta en un principio¹, es fundamental porque, tal como se evidenció en los antecedentes del presente capítulo, la amplitud de algunos componentes ha ido variando, y así mismo, las condiciones de hoy no son las mismas que en el inicio del programa, por lo que los indicadores deben ser revisados en pos de contar con indicadores reales y de fácil monitoreo en la actualidad de los componentes.

Respecto del componente I, la primera Matriz de Resultados, proponía los siguientes indicadores:

Indicador de impacto (a nivel de todo el proyecto):

1. Índice Nacional de Asaltos
2. Índice Nacional de robos y asaltos auto reportados
3. Índice nacional de percepción de seguridad

Componente 1: Delegaciones Policiales

Objetivo: Mejorar el desempeño de la Policía Nacional mediante el fortalecimiento del Ministerio de Seguridad Pública y del Ministerio de Justicia.

Indicadores de resultado:

1. Porcentaje de prófugos capturados del total de prófugos buscados por la justicia
2. Porcentaje de investigaciones sobre tráfico y venta de drogas iniciadas de oficio que culminaron con un indiciamiento del total de investigaciones iniciadas.
3. Índice de Transparencia de la Policía Nacional
4. Índice nacional de calidad de la policía.

Estos indicadores de resultado estaban relacionados a los productos que se esperaba completar y sus **indicadores a nivel de producto:**

1. Agencia de Formación en prevención de la violencia funcionando
2. Nuevo personal laborando en el Observatorio Nacional de la Violencia
3. Encuesta de Victimización Específica Implementada
4. Academia Nacional de Policía Funcionando
5. Unidades de Carrera Profesional y Disciplinaria de la Policía Nacional Funcionando
6. Normativa del servicio civil especializado en prevención de delito elaborada

Y los consiguientes indicadores de **resultados intermedios:**

¹ Anexa al final del documento.

1. Índice de confianza en la policía en los cantones donde laboran los egresados de la Academia Nacional de Policía/ Índice correspondiente a nivel nacional
2. Índice de percepción de corrupción al interior de la policía
3. Índice de percepción de la calidad de la formación policial
4. Índice de asignación estratégica del personal policial a regiones
5. Informes del ONV que integran información del SISVI, SIAP, PIAD, SIPO y SIABEN disponibles en el portal de internet del ONV.

Ahora bien, se evidencia en los documentos revisados, que efectivamente se realiza un ajuste a los indicadores propuestos en un principio y en 2015 se hace una modificación de los indicadores originales, mediante una propuesta actualizada²:

Indicador de impacto (a nivel de todo el proyecto):

1. Tasa de robos por 100.000 habitantes en las áreas de intervención
2. Porcentaje que se siente inseguro

Componente 1: Delegaciones Policiales

Objetivo: Aumento de la eficacia de la Fuerza Pública a nivel nacional.

Objetivo específico: Servicios de Fuerza Pública en las comunidades mejorados

Indicadores de Resultado:

1. Porcentaje de la población que confía en la policía (Encuesta de percepción)
2. Número de reuniones de rendición de cuentas con la comunidad y círculos de calidad en nuevas delegaciones (SIAP)

En consideración de lo anterior, en conjunto con las variaciones propias que ha tendido el Componente I, desde una Academia de Policía hacia la construcción de Delegaciones Policiales, es posible realizar un análisis crítico de la matriz de indicadores.

En primera instancia, el **objetivo a nivel de componente** se considera pertinente en ambas modificaciones de matrices. En la primera matriz refiere a “Mejorar el desempeño de la Policía Nacional mediante el fortalecimiento del Ministerio de Seguridad Pública y del Ministerio de Justicia y Paz” y en la segunda, es acotada a “Aumento de la eficacia de la Fuerza Pública a nivel nacional”. Esta acotación se considera pertinente puesto que efectivamente el componente III se avoca al cambio al que puede contribuir el construir Delegaciones Policiales con las características que tienen las Delegaciones visitadas en terreno. Se considera que el aumento de la eficacia es efectivamente el objetivo de este componente, y su cumplimiento estaría ayudando a fortalecer el MSP y el MJP. Las Delegaciones Policiales visitadas en terreno se evidenciaban como una infraestructura que facilitaba no solamente las condiciones de vida de los policías, sino que también la relación con la comunidad.

Luego, respecto de los **indicadores de resultado**, la reformulación del 2015 se considera pertinente, ya que los indicadores propuestos en 2010, referían en muchos casos a investigaciones

² Programa de Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social. Misión Monitoreo y Evaluación.BID.2015.

criminales y conclusión de estas investigaciones (Porcentaje de prófugos capturados del total de prófugos buscados por la justicia y Porcentaje de investigaciones sobre tráfico y venta de drogas iniciadas de oficio que culminaron con un indiciamiento del total de investigaciones iniciadas) y a índices de transparencia policial y calidad policial. Considerando que la Fuerza Pública es una policía preventiva y por ende, no realiza las investigaciones sobre las que se estructuran los indicadores además de que ambos refieren a otras instituciones del MSP y del MJP, se consideran poco coherentes con la labor específica de la Fuerza Pública y no relacionados con el componente mismo, que refiere a la construcción de las Delegaciones Policiales. Respecto de los índices propuestos, el índice de transparencia policial no es coherente, bajo los postulados de la teoría del cambio, con lo que implica el componente como parte del proyecto, ni tampoco el indicador más idóneo para evidenciar el cambio que producen las DP puesto que no es posible hacer responsable al Componente I de un cambio en este nivel de gestión y funcionamiento. El índice de calidad policial parece ser adecuado, pero se hace necesaria una desagregación de su construcción para evidenciar si efectivamente considera elementos de la percepción de la ciudadanía y elementos del funcionamiento interno de las policías, que son los factores efectivamente relacionados con la literatura (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2007) en términos de eficacia policial y que estarían midiendo el cambio en la eficacia, producto de la construcción de las DP.

Por otro lado, los indicadores a nivel de resultados propuestos en 2015, (Porcentaje de la población que confía en la policía y Número de reuniones de rendición de cuentas con la comunidad y círculos de calidad en nuevas delegaciones) genera una orientación del componente ya no hacia la eficacia de la policía ni al fortalecimiento del MSP y MJP sino completamente hacia la comunidad. En este sentido, si bien ambos son coherentes con el ámbito comunitario que conlleva efectivamente el Componente I, no considera la eficacia policial en su totalidad, y no incluye en los indicadores ninguna visualización de los cambios producidos por medio de la infraestructura de las DP, principal insumo del Componente I del Programa. Es en este sentido en que se consideran como indicadores insuficientes para monitorear y atribuir el posible cambio al Componente.

Sobre los **indicadores a nivel de productos** se hace evidente que los objetivos y los productos del Componente I han cambiado desde 2010 cuando fueron formulados, y, por ende, no se consideran pertinentes para la formulación, objetivo y área de influencia del Programa por medio del Componente I.

Finalmente, respecto a los indicadores de resultados intermedios es posible evidenciar lo siguiente:

1. Índice de confianza en la policía en los cantones donde laboran los egresados de la Academia Nacional de Policía/ Índice correspondiente a nivel nacional: si bien este índice se puede utilizar como parte de un indicador más amplio de cercanía con la comunidad, se desconoce su conformación, más se considera de gran utilidad para medir algo que efectivamente tendría injerencia el componente I, es decir, los cantones en dónde se ubican las DP.

2. Índice de percepción de corrupción al interior de la policía: si se evidencian los objetivos del componente I, en conjunto con la delimitación del Componente I principalmente a la infraestructura policial, no se evidencia una continuidad entre este indicador y el componente I. Si bien la percepción de la corrupción se relaciona con la confianza (indicador antes analizado), es un indicador multicausal y no es posible direccionar una disminución de la corrupción al interior de la policía al Componente I.

3.Índice de percepción de la calidad de la formación policial: Considerando que el producto de academias de policía y cambio curricular fue ajustado, este indicador no corresponde hoy día al componente I y su posibilidad de impactar la calidad de la formación policial.

4.Índice de asignación estratégica del personal policial a regiones: de igual manera que el anterior indicador, ya no forma parte de los objetivos del Componente I la gestión ni influencia respecto de la asignación del personal. Si bien es posible que las nuevas DP tengan alguna incidencia en la asignación de personal policial a regiones, no se encuentra esto como objetivo ni en los rangos de su realización.

5.Informes del ONV que integran información del SISVI, SIAP, PIAD, SIPO y SIABEN disponibles en el portal de internet del ONV: si bien es necesario que se generen bases de datos como requisito mínimo para el monitoreo y la evaluación de los resultados a mediano y largo plazo para el correcto funcionamiento y desarrollo de la implementación del Componente I, no es parte de los objetivos en sí mismo, ni de las consecuencias derivadas de él. Se considera un indicador no pertinente.

5. Propuesta Matriz de Indicadores

La matriz de indicadores aquí propuesta se estructura sobre tres criterios principales: los documentos oficiales entregados para la realización de la presente consultoría y que dan cuenta de los principales objetivos de los componentes que componen el Programa de Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social, y en específico aquella información recopilada sobre el Componente I: Delegaciones Policiales; sobre la visita a terreno en dónde se evidenció la construcción, infraestructura y funcionamiento de las DP, y sobre las entrevistas llevadas a cabo tanto en terreno, como en nivel central, sobre las expectativas, funcionamiento y alcance del Componente I.

Teoría del Cambio

A continuación, se analizan los indicadores a la luz de la teoría del cambio. La teoría del cambio explica cómo se entiende que las actividades de un proyecto o programa produzca una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos (UNICEF, 2014). Es posible desarrollar una teoría del cambio cuando los objetivos y actividades de una intervención pueden identificarse y planificarse pormenorizadamente o, cuando la intervención se adapta a problemas nuevos o cambios en su formulación. Este último objetivo es el que propone la cadena lógica que se presenta a continuación y que se desarrolla de manera desagregada en la Matriz de Marco Lógico. Dado que el proyecto relacionado al componente I tuvo variaciones del proyecto original a lo largo del tiempo, y considerando la inexistencia de una línea base monitoreo para evaluar su desarrollo, se propone a continuación la cadena de indicadores generales para su monitoreo, seguido de la Matriz de Marco Lógico, la definición de dos indicadores principales y sus respectivas metas de cumplimiento.