

# Sistematización de intervenciones de prevención de la violencia y el delito

en las municipalidades de Mora y Moravia, desde el enfoque de capacidades institucionales

Personas autoras

**Eugenia C. Aguirre Raftacco**  
**Ana Cristina Araya Amador**  
**Andrey Paz Chavarría**



# **Sistematización de intervenciones de prevención de la violencia y el delito**

en las municipalidades de Mora y Moravia, desde el  
enfoque de capacidades institucionales



Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana (CONOSE)

## **Sistematización de intervenciones de prevención de la violencia y el delito en las municipalidades de Mora y Moravia, desde el enfoque de capacidades institucionales**

### **Comité Coordinador:**

FLACSO Costa Rica: Ilka Treminio Sánchez

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo: Manuel Delgado

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas: Mario Zetino

**Secretaría Técnica:** Carlos Guillermo Ramos González y Karla Salazar Sánchez

### **Autores:**

Eugenia C. Aguirre Raftacco, Ana Cristina Araya Amador  
y Andrey Paz Chavarría

**Revisión filológica:** Carla Salguero Achí

**Diseño y diagramación:** Pamela Abrego

---



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo brindado por el pueblo de los Estados Unidos por medio de la *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional* (USAID, por sus siglas en inglés), y a la asistencia técnica del Centro Regional para América Latina y el Caribe del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD LAC). Las opiniones y los puntos de vista que se presentan en este documento son exclusiva responsabilidad de sus autores y autoras, y no reflejan necesariamente los de USAID, del Gobierno de los Estados Unidos, del PNUD o de los países miembros de las Naciones Unidas.

## **Sistematización de intervenciones de prevención de la violencia y el delito en las municipalidades de Mora y Moravia, desde el enfoque de capacidades institucionales**

352.935

A663s

Araya Amador, Ana Cristina

Sistematización de intervenciones de prevención de la violencia y el delito en las municipalidades de Mora y Moravia desde el enfoque de capacidades institucionales [recurso electrónico] / Ana Cristina Araya Amador, Eugenia C. Aguirre Raftacco, Andrey Paz Chavarría. -- primera edición -- San José, Costa Rica: FLACSO, 2023.

E-book ; pdf : 1,20 Mb

ISBN 978-9977-68-357-7

1.MUNICIPIOS – COSTA RICA. 2. SEGURIDAD CIUDADANA. 3. PREVENCIÓN. DEL DELITO. 4. VIOLENCIA – PROTECCIÓN. 5. SEGURIDAD SOCIAL .I. Aguirre Raftacco, Eugenia C, II. Paz Cavarría, Andrey. III. Título.

Este estudio se llevó a cabo en el marco del programa de investigación de la Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana (CONOSE).

*Editorial FLACSO Costa Rica, 2023*



La Red CONOSE surgió en el año 2015, a partir del Foro Regional “Gestión de conocimiento en seguridad ciudadana: una mirada desde la sociedad civil”, como una respuesta a la necesidad de articular una serie de instituciones que abordan el tema de seguridad ciudadana. Su objetivo es promover espacios de reflexión y colaboración para la generación de evidencia rigurosa en materia de violencia y criminalidad, con el fin último de orientar la toma de decisiones de políticas públicas que abordan dichas problemáticas.

Corolario de lo anterior, una de las líneas de trabajo fundamentales de la Red es el apoyo a la investigación académica para fortalecer los abordajes metodológicos, analíticos y prácticos en materia de violencia y seguridad ciudadana, sobre la base de información actualizada, contextualizada y con los más altos estándares de calidad.

La modalidad de sistematización en la que se enmarca el presente texto, tiene como objetivo identificar y sistematizar lecciones aprendidas de intervenciones en materia de prevención de la violencia en la región, que sirvan para la toma de decisiones a nivel político, tanto de la intervención que se sistematiza como de otros contextos (comunidades, municipios, países) que puedan replicar elementos de esa práctica.

# Contenido

---

<b>Acrónimos</b>	<b>8</b>	3.1 Situación de seguridad ciudadana en Costa Rica	25
<b>Introducción</b>	<b>10</b>	3.2 Situación de seguridad ciudadana en los casos de estudio	26
<b>1. Prevención de la violencia y el papel de los gobiernos locales</b>	<b>11</b>	<b>4. Caso del cantón de Mora: la Casa de Justicia como programa de prevención de la violencia y promoción de la convivencia ciudadana</b>	<b>32</b>
1.1 Prevención de la violencia	11	4.1 Programa Nacional de Casas de Justicia	32
1.2 Niveles de prevención	12	4.2 La Casa de Justicia de Mora: más allá de la mediación de conflictos	33
1.3 Tipos de prevención	13	4.3 Estructura organizativa	34
1.4 Rol de gobiernos locales en la prevención de la violencia y el delito	13	4.4 Programas	37
1.5 Capacidades institucionales: delimitación y características	16	4.5 Percepción del servicio de la Casa de Justicia	43
<b>2. Estrategia metodológica</b>	<b>19</b>	4.6 Reflexión final	44
<b>3. Descripción de los casos de estudio</b>	<b>24</b>		

<b>5. Policía Municipal de Mora: un esfuerzo comunitario con potencial de crecimiento</b>	<b>45</b>	6.4 Expectativas sobre el futuro del proyecto	59
5.1 Reflexión final	49	6.5 Reflexión final	60
<b>6. Caso Moravia: la transformación de un proyecto represivo hacia uno preventivo y comunitario</b>	<b>50</b>	<b>7. Buenas prácticas, conclusiones y recomendaciones</b>	<b>61</b>
6.1 Contexto institucional	50	7.1 Conclusiones	62
6.2 Seguridad comunitaria: el programa preventivo de la Policía Municipal	54	7.2 Recomendaciones	64
6.3 Percepción de la ciudadanía	56	<b>8. Bibliografía</b>	<b>66</b>
		<b>9. Anexo I</b>	<b>71</b>
		<b>10. Sobre las personas autoras</b>	<b>73</b>

## Acrónimos

---

CCCI	Consejos Cantonales de Coordinación Institucional	ESS	Estrategia Sembremos Seguridad
CCPJ	Consejo Cantonal de la Persona Joven	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social	FP	Fuerza Pública
CDC	Centro para el Control y Prevención de Enfermedades	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
CDCI	Consejos Distritales de Coordinación Institucional	IDH	Índice de desarrollo humano
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial	IDHC	Índice de desarrollo humano cantonal
CGR	Contraloría General de la República	IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
CMM	Centro Municipal de personas Migrantes	IGSM	Índice de gestión de los servicios municipales
COMAD	Comisión Municipal de Accesibilidad y Discapacidad	IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	ILAIS	Instancias Locales para el Abordaje Integral del Riesgo Suicida
CONAPDIS	Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad	IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería		
DINARAC	Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos		

INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
INL	Oficina Internacional de Asistencia Antinarcoóticos, Estados Unidos de América	OMS	Organización Mundial de la Salud
MEP	Ministerio de Educación Pública	ONG	Organización No Gubernamental
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	OPS	Organización Panamericana de la Salud
MJP	Ministerio de Justicia y Paz	PANI	Patronato Nacional de la Infancia
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	PAO	Plan Anual Operativo
MSP	Ministerio de Seguridad Pública	PM	Policía Municipal
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OFIM	Oficina de la Municipal de la Mujer del Cantón de Mora	UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
OIJ	Organismo de Investigación Judicial	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

# Introducción

---

Los gobiernos locales en Costa Rica paulatinamente adquieren más relevancia en la prevención de la violencia y el delito, en el marco de un gobierno nacional fiscalmente comprometido para invertir en seguridad ciudadana. Su rol se sustenta en el mandato constitucional de administrar y velar por los intereses y servicios locales, entre los que se encuentra la seguridad ciudadana.

Dicho reconocimiento, en concordancia con el objetivo de desarrollo sostenible 11 de las Naciones Unidas, procura fortalecer a las comunidades sostenibles y amerita la investigación y la sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas. En general, se trata de contribuciones locales que impulsan la cultura de paz en los territorios.

El objetivo de la presente sistematización reside en recuperar y reconstruir intervenciones preventivas de la violencia y el delito, impulsadas por las municipalidades de Mora y Moravia, cantones de la provincia de San José en Costa Rica. Esta sistematización fue seleccionada en el marco de la convocatoria para apoyos a investigaciones cortas y sistematizaciones, organizada por la Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana (Conose), la cual forma parte del esfuerzo de esta red por “apoyar la investigación académica para fortalecer los abordajes metodológicos, analíticos y prácticos en materia de violencia y seguridad ciudadana, sobre la base de información actualizada,

contextualizada y con los más altos estándares de calidad” (Convocatoria Conose, 2022: pág. 2 y 3).

Con el fin de atender las distintas demandas realizadas por la ciudadanía, el trabajo sistematiza en total cuatro intervenciones de las municipalidades de Mora y Moravia: el Programa de Seguridad Comunitaria de la Policía Municipal del cantón de Moravia y el Programa de Casa de Justicia de Mora, como casos centrales. Adicionalmente, se incluyen otras dos iniciativas de la Municipalidad de Mora, que se suman a los esfuerzos locales por un cantón más seguro.

En primera instancia, esta propuesta ofrece un marco teórico-conceptual alrededor de la prevención de la violencia y el delito desde los gobiernos locales. Seguidamente, se detalla la estrategia metodológica de la sistematización. Antes de abordar los casos, se describen los elementos más relevantes del territorio y su situación objetiva con respecto a la seguridad ciudadana. Posteriormente, se desarrollan las intervenciones de las municipalidades. Por último, se identifican las buenas prácticas y se exponen las conclusiones y las recomendaciones de la investigación.

Esperamos que esta propuesta constituya un aliciente para dar continuidad a esfuerzos investigativos sobre el valor público generado por los gobiernos locales en la región centroamericana en materia de prevención de la violencia y el delito y la promoción de una cultura de paz.

# 1. Prevención de la violencia y el papel de los gobiernos locales

El encuadre teórico de la presente sistematización se estructura en tres secciones. En la primera, se aborda el enfoque preventivo de la seguridad ciudadana. En la segunda, se desarrolla en detalle el rol de los gobiernos locales para prevenir la violencia y el delito. Y, en la tercera, se valoran las capacidades institucionales para su delimitación conceptual y caracterización.

## 1.1 Prevención de la violencia

La prevención de la violencia y el delito puede ser definida como el conjunto de estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan actos delictivos (o violentos) y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad.

El concepto de prevención se basa en la idea de que el delito y la victimización se desarrollan debido a numerosos factores causales, los cuales son el resultado de una amplia gama de elementos y circunstancias que influyen en la vida de las personas, las familias y los entornos locales a medida que pasa el tiempo. Es por ello, que determinar cuáles factores de riesgo en los diferentes niveles

del modelo ecológico están presentes en el contexto de la comisión de delitos o hechos violentos, puede contribuir a generar factores de protección que eviten o dificulten estos sucesos (UNODC, 2011).

Estos conceptos provienen del área de conocimiento de la salud, la cual ha nutrido el estudio de la prevención de la violencia con sus enfoques. Los aportes clave del modelo de salud pública a la prevención del delito pueden resumirse en tres: 1) la tipología de los niveles de prevención (primaria, secundaria y terciaria), desarrollada por Leavell y Clark (1965) y consolidada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el primer *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (2003) de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2) la introducción del uso del modelo ecológico para entender la interacción de factores de riesgo en los diferentes ámbitos de desarrollo de las personas, la multicausalidad y los conceptos factores de riesgo y factores de protección. 3) Todos estos, en su conjunto brindan la posibilidad de generar una aproximación epidemiológica al fenómeno de la violencia y del delito, la cual supone un proceso sistemático de análisis e intervención, emparentado con las posturas criminológicas de resolución de problemas (UNODC, 2020).

## 1.2 Niveles de prevención

Los problemas de salud pública se atienden en tres niveles: primario, secundario y terciario. Estos se clasifican según las características temporales; es decir, si los eventos tienen lugar antes de que se produzca el hecho, si ocurren inmediatamente después o si acontecen en un plazo más largo.

Las adaptaciones implementadas por diferentes autores para su aplicación en el ámbito de la prevención del delito permiten acercarse más a las intervenciones de política pública.

*Tabla 1. Niveles de prevención de la violencia*

Prevención primaria	Prevención secundaria	Prevención terciaria
<p>Se determinan las estrategias empleadas para evitar que se produzca un hecho violento. Son intervenciones de carácter general y en estas no se toman en cuenta características particulares de las personas beneficiarias.</p>	<p>Consiste en detectar el problema en su fase inicial e impedir su avance. Implica la elaboración de un diagnóstico temprano para, a partir de este, ejecutar una intervención inmediata.</p> <p>En este nivel, las intervenciones se realizan con personas con riesgos más altos de cometer delitos o actos violentos, o de ser víctimas de estos.</p>	<p>Orientada a reducir las secuelas o complicaciones provocadas por la violencia, implica el tratamiento o la rehabilitación, con el fin de reducir los daños ocasionados por el delito. Las intervenciones a nivel terciario se dirigen a personas que ya han tenido conflicto con la ley y, por lo tanto, se encuentran cumpliendo alguna sentencia en el sistema penitenciario.</p>

Fuente: elaboración propia

### 1.3 Tipos de prevención

La prevención de la violencia y el delito se ha nutrido de diferentes disciplinas y ha generado un cuerpo amplio de conocimiento acumulado en las últimas décadas. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se dio a la tarea de clasificar todo este conocimiento y ponerlo a disposición de los países a través del *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito* (UNODC, 2011). Este manual clasifica los tipos de prevención en cuatro:

- a. La prevención del delito mediante el desarrollo social. Incluye una serie de programas sociales, educativos, sanitarios y formativos, como los destinados a la niñez o a familias en riesgo cuando los menores son muy pequeños, con el fin de proporcionarles ayuda y facilidades para la crianza de los hijos.
- b. La prevención del delito de base local o comunitaria. En lugar de dirigirse a individuos, se destina a zonas donde el riesgo de caer en la delincuencia o de ser víctima de ella es alto. Esto incluye áreas con elevados niveles de carencia, tanto en lo referente a infraestructura, servicios y bienes materiales como a la falta de cohesión comunitaria. Estos programas tienen como finalidad aumentar la sensación de seguridad y protección de los componentes de determinadas comunidades, responder a las preocupaciones y problemas de delincuencia comunitarios que afecten a la población y aumentar los servicios, así como el capital o la cohesión social en la comunidad.
- c. La prevención de situaciones propicias al delito o situacional. Contiene

enfoques orientados a reducir las oportunidades de la población para cometer delitos, aumentar los riesgos y los costos de ser detenido y minimizar los beneficios del delincuente.

- d. La prevención mediante programas de reinserción social. Hace referencia a todos los proyectos dirigidos a niños, jóvenes o adultos ya involucrados en el sistema de justicia penal, incluso a los detenidos y los que regresan a la comunidad. (pp.13-15).

Es posible pensar que las estrategias a sistematizar responden al tipo de prevención de violencia comunitaria; sin embargo, la naturaleza de las acciones de las municipalidades responde a la multifactorialidad, por lo que desarrollan estrategias clasificables en distintos tipos de prevención. De hecho, es deseable que los gobiernos locales implementen diversos tipos de estrategias de prevención y en todos los niveles, de manera simultánea. A continuación, se desarrolla más ampliamente el rol de estas instancias en materia de prevención.

### 1.4 Rol de gobiernos locales en la prevención de la violencia y el delito

Costa Rica se divide territorial y administrativamente en provincias, cantones y distritos. La referencia al gobierno local o municipal en el caso costarricense corresponde a la unidad territorial denominada cantón. En el país, existen ochenta y dos cantones debidamente conformados, y dos en proceso de formación que en 2024 elegirán su primer gobierno local.

La Constitución Política asigna en su artículo 169 a los gobiernos locales la responsabilidad de velar por la administración de los intereses y servicios locales en su territorio. Asimismo, estructura el gobierno en dos instancias: una ejecutiva denominada *alcaldía* por el Código Municipal y un cuerpo deliberativo denominado *concejo municipal*. Ambas instancias están conformadas por personas electas popularmente mediante voto directo, secreto y universal cada cuatro años. El Código Municipal, Ley n.º 7794, regula las relaciones entre ambas instancias, así como los asuntos sobre los que cada una de ellas toma decisiones.

La alcaldía consiste en una figura compuesta por un titular y dos personas suplentes: la vicealcaldía primera y la vicealcaldía segunda. La primera de ellas tiene funciones permanentes designadas por la alcaldía y, en consecuencia, recibe un salario por su trabajo. La segunda únicamente está llamada a ejercer la suplencia ante la ausencia del titular y la primera vicealcaldía. Se reconoce en la figura de la alcaldía el rol de la administración o gerencia municipal.

Por su parte, los concejos municipales conforman un órgano deliberativo compuesto por regidurías propietarias y suplentes, cuyo número de integrantes depende de la cantidad de población del cantón, así como de los síndicos y síndicas que son funcionarios ejecutivos de cada distrito del país. Toman sus acuerdos según mayorías simples o calificadas y someten a discusión de comisiones conformadas de su seno los asuntos que se les solicitan resolver o tramitar. En términos generales, dicho órgano se encarga de dictar las políticas, programas, reglamentos y presupuestos de cada go-

bierno local, así como de velar por la planificación y la adecuada utilización de fondos en su municipio.

Cada gobierno local cuenta con autonomía política, administrativa, normativa y tributaria, garantizada constitucionalmente, lo cual imprime características particulares a la administración de los asuntos públicos locales en cada territorio. Entre el gobierno nacional y el gobierno local, en el caso costarricense, existen relaciones de articulación y coordinación, sustentadas en los principios de subsidiariedad y complementariedad establecidos en el artículo tercero de la Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, n.º 8801, que constituye la ley marco para llevar adelante la descentralización del Estado costarricense.

La descentralización en Costa Rica cuenta con los instrumentos normativos pertinentes para su ejecución; no obstante, no se ha concretado formalmente acorde a la estipulación constitucional, que indicaba la transferencia de al menos el 10 % de los ingresos ordinarios del Gobierno central a las municipalidades para ejecutar competencias desde el nivel subnacional de gobierno. A la fecha, los gobiernos locales en Costa Rica tan solo representan el 2 % de los presupuestos públicos del país, recursos dentro de los cuales las transferencias del Ejecutivo representan globalmente alrededor del 16 % (UNGL, 2020). Pese a ello, algunas funciones del Gobierno central se han transferido a los gobiernos locales sin incluir los recursos indispensables para su ejecución.

En materia de prevención de la violencia y del delito, los gobiernos locales

son agentes con fuerte capacidad de incidencia, la cual se encuentra determinada por el conocimiento del territorio, del fenómeno criminal en este y por la cercanía que mantiene con la ciudadanía. Dammert (2005) indica al respecto:

El conocimiento detallado de los problemas que enfrentan las comunidades (espacios abandonados, carencia de iluminación, aumento de la deserción escolar, entre otros) es una de las grandes ventajas de los gobiernos locales, que cuentan con una mayor capacidad de focalización de las iniciativas y, por lo tanto, constituyen una instancia propicia para la articulación con la comunidad. (Dammert, 2005: 76)

Lo anterior, plantea la autora, favorece el diseño de planes de acción preventiva, en tanto el gobierno local puede articular las medidas orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas mediante acciones enfocadas en impedir la criminalidad. Esta misma tesis la comparte Loría (2009), quien agrega al menos cuatro ventajas de los gobiernos locales en materia de prevención de la violencia:

- Una mayor capacidad para asegurar la democratización de los procesos locales, a partir de la creación de escenarios propicios para el análisis de los problemas en forma participativa y la concertación de compromisos y responsabilidades
- Un mejor conocimiento de las situaciones locales por parte de las autoridades y de los líderes locales
- Una mayor capacidad para brindar servicios más eficientes
- Un mejor control y rendición de cuentas (Loría, 2009. P.50)

En el caso de Costa Rica, la intervención de los gobiernos locales en la materia es justificada en el marco de la amplia función constitucional que se le atribuye al nivel subnacional de gobierno. La Sala Constitucional, en su voto 5445-99 del 14 de julio de 1999, deja claro que el concepto de “lo local”, en el marco del artículo 169 de la Constitución Política, es un concepto jurídico indeterminado, por lo que “corresponde a cada Municipalidad en su jurisdicción velar por los intereses y servicios locales con exclusión de toda otra interferencia que sea incompatible con el concepto de «lo local»” (Corte Suprema de Justicia, 1999).

Con ello, se ha fundamentado jurídicamente la incursión de las municipalidades en materias de prevención de la violencia y del delito. Asimismo, las bases de los primeros proyectos de la Policía Municipal también recurrieron a la jurisprudencia de la Sala Constitucional y a su mención en otros cuerpos normativos (Jiménez y Vargas, 2021) para crearse, hasta que en 2018 se promulgó la Ley de Fortalecimiento de Policía Municipal, Ley n.º 9542.

La Ley n.º 9542 incluyó un capítulo dentro del Código Municipal que establece las atribuciones de la Policía Municipal, su competencia, los requisitos de ingreso al cuerpo policial, su capacitación, uso de armas, así como sus primeras bases de financiamiento, de manera que se homologaran dichos componentes en todas las municipalidades que existiesen cuerpos policiales municipales. Desde el enfoque de las capacidades institucionales, la aprobación de la Ley n.º 9542 garantizó a los cuerpos policiales municipales un marco normativo que dirija su labor en los diferentes ámbitos de acción.

Sus funciones denotan la orientación preventiva de los cuerpos policiales municipales, en tanto se les atribuyen las responsabilidades de vigilar los servicios y bienes comunales, también a quienes ejercen el comercio en diversas formas, coadyuvar en el cumplimiento de las disposiciones municipales y apoyar a los funcionarios municipales que lo requieran. Respecto a la relación con la Fuerza Pública y otros cuerpos policiales, se establece siempre la obligación de coordinar, coadyuvar y auxiliar, cuando medie el requerimiento expreso de la autoridad competente, de manera que se suprime cualquier posible roce legal entre las competencias de la municipalidad y el Poder Ejecutivo.

Es fundamental recalcar que el Mideplan (2017) destaca que las competencias municipales en materia de seguridad para contribuir con el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible recaen sobre las iniciativas orientadas a ampliar los factores de protección comunitarios, entre ellos, la adecuada gestión de espacios públicos. En materia de prevención de la violencia y del delito, la institución también visibiliza la complementariedad de las intervenciones que definan el gobierno local y el gobierno nacional.

Finalmente, se reconoce que en la función de las municipalidades de “promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población” (Ley 7794, 1998) del inciso h, artículo 4, del Código Municipal, recae la posibilidad de dichas instancias de incidir en la disminución y el control de factores de riesgo a nivel comunitario y a nivel de modificación de los espacios públicos, asociados a la prevención situacional de la violencia en tareas así definidas, pero también en acciones y

procesos que no estén estrictamente relacionados con el trabajo de seguridad ciudadana; por ejemplo, urbanismo y ordenamiento territorial, temas tributarios y otros.

## 1.5 Capacidades institucionales: delimitación y características

El concepto de capacidades institucionales es ampliamente debatido en la literatura académica reciente (Bertranou, 2015; Completa, 2016; Completa, 2017; Rosas, 2019; González 2021). Esto ha permitido una variedad de abordajes y aplicaciones en su uso, desde lo institucional, estatal, organizacional, individual o en el desempeño (González, 2021). Por ese motivo, las acepciones son múltiples y es requerido, en aras de la presente sistematización, delimitar los abordajes de dicho concepto y su vínculo con iniciativas de prevención de la violencia y el delito en las municipalidades de Mora y Moravia.

Las capacidades institucionales, definidas por Bertranou (2015), constituyen: “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015: 39). El concepto remite a las condiciones que facilitan el logro de los resultados; por ejemplo, el recurso humano y la tecnología.

Es fundamental destacar, en consecuencia, las capacidades como uno o varios insumos para el cumplimiento de los objetivos de proyectos, programas o planes institucionales. En atención a ello, las capacidades constituyen

insumos que habilitan, facilitan o potencian, pero no son condición suficiente para garantizar la efectividad en el cumplimiento o ejecución de las intervenciones públicas. La sistematización actual escapa del objetivo de verificar la efectividad en el cumplimiento de las intervenciones escogidas. También resulta pertinente destacar las características de las capacidades institucionales que señala Martínez (2021):

*1) no son estáticas; 2) son resultados combinados de recursos, prácticas, conocimientos y relaciones; 3) son susceptibles de debilitamiento o destrucción; 4) no son genéricas, sino específicas a campos de acción, problemáticas o actores; 5) su evolución y mantenimiento no son sincrónicos ni lineales; y 6) se manifiestan de manera diversa en distintos ámbitos (Martínez citado por González, 2021: 16).*

Para este trabajo, es de particular interés enfatizar las características asociadas con la sostenibilidad de las capacidades institucionales frente a los cambios políticos en el direccionamiento del gobierno local. Aunado a esto, cabe destacar el valor que sostienen las relaciones en el logro de los objetivos de cada intervención, frente a otros elementos de capacidad, como los recursos económicos, que son limitados en ambos casos por tratarse de municipalidades con presupuestos pequeños o medianos comparados con los del resto de corporaciones municipales del país.

Finalmente, respecto a la delimitación del concepto de capacidad institucional para la sistematización, se comprenden las capacidades institucionales desde tres componentes que plantean tanto Bertranou como Aráoz y Sagasti (citados por González, 2021: 26), detallados detallan en la Tabla 2.

*Tabla 2. Componentes de la capacidad institucional*

<b>Componente (Bertranou)</b>	<b>Componente (Aráoz y Sagasti)</b>	<b>Componentes aplicados a la sistematización</b>
“Autorizaciones” legales y de legitimidad	Dispositivo legal (leyes, decretos, acuerdos y otros instrumentos legales)	Reglamentaciones de las intervenciones a analizar y características de estas
Medios de acción (organización)	Estructura de organización (procedimientos, metodologías, criterios, programas, entre otros)	Características de la organización de la intervención
Trabajo interorganizacional <sup>1</sup>	Conjunto de mecanismos operativos (se relacionan con la idea de recursos de todo tipo y su modo de empleo)	Características de los recursos materiales, financieros y humanos con que cuenta la intervención

Fuente: elaboración propia con base en González (2021).

El abordaje de la capacidad institucional de los gobiernos locales en la presente sistematización permanecerá en el plano descriptivo, puesto que las características de la investigación escapan de los objetivos de esta.

---

1 Según González, Bertranou incluye en dicho componente a los recursos materiales, financieros, legales, organizaciones y humanos.

## 2. Estrategia metodológica

---

La sistematización consiste en una técnica empleada con el objetivo de ordenar, reconstruir y organizar un proceso, los factores que han intervenido en este y sus resultados, para efectos de brindar explicaciones sobre el curso de un proyecto y, en consecuencia, recuperar lecciones aprendidas, conocimientos y herramientas, así como buenas prácticas (FAO, 2004 e IICA, 2015).

Se trata de una técnica de investigación que se complementa con otras para efectos de obtener información y reconstruir experiencias, pero especialmente para hacerlas explícitas con el fin de favorecer la toma de decisiones y las mejoras en los procesos y la gestión de asuntos públicos. La presente sistematización corresponde a experiencias de los gobiernos locales de Mora y Moravia en el diseño e implementación de intervenciones públicas en la prevención de la violencia y el delito, así como de la promoción de una cultura de paz.

La sistematización de las intervenciones como técnica se complementa con la metodología de estudios de caso, la cual facilita organizar ampliamente la información referente a cada municipalidad, así como profundizar de manera suficiente para valorar las capacidades institucionales de los gobiernos locales en sus áreas o departamentos a cargo de la seguridad ciudadana. Esta metodología es frecuentemente utilizada para estudios urbanos o municipales (Arzaluz,

2005). Asimismo, se une con otras técnicas, como la observación participante, la entrevista semiestructurada y la revisión documental.

En este trabajo se sistematizaron, específicamente, los programas desarrollados por la Casa de Justicia del cantón de Mora, así como las acciones y la estructura de la Policía Municipal del cantón de Moravia. Para ello, se revisaron los principales indicadores de violencia e inseguridad de los dos cantones en cuestión y se revisó toda la documentación disponible respecto a los programas por analizar.

El proyecto se presentó formalmente a las autoridades locales de los cantones, a partir de reuniones con sus respectivas alcaldías y equipos de trabajo. Se atendieron consultas y se explicaron los requerimientos de información y colaboración de parte de cada gobierno local. Las municipalidades emitieron oficios de apoyo al proyecto; en el caso de Moravia, mediante la comunicación DAMM 134-03-2023 del 6 de marzo de 2023 y, en Mora, mediante el oficio AMM-0095-2023 del 6 de febrero de 2023.

Tras dichas reuniones, se recopiló información documental con base en fuentes secundarias aportadas por las municipalidades de Mora y Moravia. Se consideraron presupuestos, informes de labores, intercambios de correspondencia oficial, publicaciones digitales e información disponible en línea.

Adicionalmente, se efectuaron entrevistas semiestructuradas con actores clave, tanto técnicos como políticos, relacionados con el diseño, la implementación y la evaluación de las intervenciones seleccionadas. En el Anexo 1, se detallan dichas entrevistas.

Para cada una de estas entrevistas, se leyó un consentimiento informado, en el cual se indicaba a las personas el manejo que se daría a la información y la forma como serían mencionadas en la sistematización final. Todas las personas manifestaron estar de acuerdo con su mención en el documento final.

Para conocer con mayor detalle la opinión de las personas usuarias de los servicios de Casa de Justicia, se diseñó y aplicó un cuestionario mediante la herramienta de Google Forms. La población por consultar fue seleccionada por la coordinadora de Casa de Justicia, quien llevó a cabo un sondeo previo con las personas beneficiarias para explorar quiénes estarían dispuestos a participar de este estudio. Únicamente siete personas beneficiarias completaron el instrumento; por lo tanto, esta fue la base para extraer algunas apreciaciones de los

servicios de la Casa de Justicia, las cuales tienen carácter ilustrativo, debido a la cantidad limitada de respuestas alcanzadas y a la naturaleza de la selección de la muestra, que fue a conveniencia.

La consulta para el caso de Moravia fue más amplia, ya que se contó con el apoyo de personal de la Policía Municipal, el cual circuló el cuestionario digital en los chats de WhatsApp, creados para mantener una relación cercana las comunidades. Este esfuerzo de divulgación dio como resultado 189 respuestas al cuestionario. De igual modo, dado que se trata de una muestra no representativa, los datos extraídos corresponden a un sondeo que no puede ser generalizado a la totalidad de la población del cantón.

Se elaboraron matrices para organizar la información aportada en las entrevistas, los cuestionarios y la proveniente de la lectura de toda la documentación proporcionada por las contrapartes institucionales, así como la obtenida de las investigaciones disponibles en línea.

*Tabla 3. Resumen metodológico*

Enfoque	Elementos de la sistematización
<b>¿Qué?</b> <b>¿Para qué?</b>	1. Programas realizados por la Casa de Justicia de Mora. 2. Acciones de la Policía Municipal del cantón de Moravia. Permite documentar, analizar y rescatar sus procesos, prácticas y experiencias con el fin de generar conocimiento, además de contribuir a mejorar futuras experiencias y adoptar buenas prácticas en otras intervenciones similares.
<b>¿Dónde?</b>	Municipalidad de Mora y Municipalidad de Moravia
<b>¿Cuándo?</b>	Se analizaron las intervenciones desarrolladas durante los años 2021 y 2022.
<b>¿Quiénes?</b>	Personal de las municipalidades del cantón de Mora y Moravia, específicamente alcaldes de ambos cantones, personas miembros del Concejo Municipal, personal del Área de Desarrollo Humano y Cohesión Social de la Municipalidad de Mora, encargado de Policía Municipal de Moravia, jefes de Fuerza Pública de ambos cantones, encargados de Planificación y personas usuarias de los servicios.
<b>¿Cómo?</b>	Recopilación de información estadística, entrevistas y revisión documental.

Fuente: elaboración propia.

Este aporte permitió organizar desde la interpretación crítica de las intervenciones públicas el trabajo de dos gobiernos locales, lo que funcionará como base para analizar en mayor profundidad la labor efectuada en los 82 municipios del país. Tener claro sus elementos también incide a la hora de identificar buenas

prácticas y oportunidades de mejora en la implementación de los proyectos y programas preventivos. Este producto podría contribuir al fortalecimiento de los componentes de las capacidades institucionales de estas instancias en materia de prevención de la violencia, tanto en Costa Rica como en la región.

Las municipalidades de Mora y Moravia, ambas ubicadas en la provincia de San José, fueron seleccionadas en términos de sus capacidades institucionales. Ambas comparten una característica que para los efectos de la

sistematización es clave: son municipios cuyo presupuesto es intermedio en comparación con el resto de los cantones de la provincia, como se detalla en la siguiente tabla:

*Tabla 4. Presupuestos ejecutados en las municipalidades de la Provincia de San José, 2022*

Municipalidad	Presupuesto ejecutado en 2022 en millones de colones	Municipalidad	Presupuesto ejecutado en 2022 en millones de colones
San José - Central	90 924	Coronado	7 092
Escazú	40 250	<b>Mora</b>	<b>5 419</b>
Goicoechea	20 264	Alajuelita	5 316
Santa Ana	18 650	Aserri	4 134
Curridabat	18 017	Tarrazú	3 954
Desamparados	15 759	Puriscal	3 764
Pérez Zeledón	13 021	Acosta	3 282
Montes de Oca	12 734	León Cortés	2 238
Tibás	10 550	Turrubares	1 892
<b>Moravia</b>	<b>7 561</b>	Dota	1727

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (2023).

Pese a sus presupuestos intermedios, ambos municipios inauguraron el proyecto de Policía Municipal entre 2011 y 2013 y se han sumado a la Estrategia Sembramos Seguridad, que constituye la apuesta gubernamental multinivel en la lucha contra la violencia del Gobierno central desde 2014.<sup>2</sup> Adicionalmente, ambas comparten el mismo nivel de madurez intermedia según el índice de gestión de servicios básicos municipales elaborado por la Contraloría General de la República.<sup>3</sup>

En cuanto a las características que las diferencian, es importante resaltar la proporción de territorio urbano y rural. Según el Censo de 2011, Mora reportó un 54,1 % de población rural, mientras que, en el cantón de Moravia, la población rural es inferior al 1 % (INEC, 2011). Además, Moravia se encuentra en la región norte de la provincia, mientras que Mora está en la región oeste. Estas diferencias conllevan desafíos distintos con respecto al abordaje de la criminalidad y la violencia.

En los entornos urbanos, la configuración espacial de las ciudades puede generar oportunidades para la ocurrencia de eventos violentos y actos delictivos. Elementos como la falta de iluminación, terrenos abandonados o áreas industriales sin vigilancia pueden contribuir a la comisión de delitos (Solís, 2018).

Por su parte, la delincuencia en las zonas rurales presenta características diferentes, debido a la menor densidad de población, la infraestructura pública

limitada y la menor presencia institucional, entre otros factores. En estas áreas, la violencia y los delitos suelen estar más relacionados con las actividades productivas locales. Por ejemplo, en el cantón de Mora, se menciona el robo y el sacrificio de ganado como un problema que afecta tanto a los propietarios como a la salud pública, ya que la carne obtenida se comercializa en establecimientos del cantón sin cumplir los protocolos de manejo de alimentos (Alfonso Jiménez, comunicación personal, 14 de marzo de 2023).

Dimensionar las capacidades institucionales en el diseño e implementación de intervenciones públicas para la prevención de la violencia y el delito, así como la promoción de una cultura de paz, con la técnica de sistematización, facilitará también la adaptación de intervenciones en la región centroamericana, con marcos de capacidad institucional como referencia, para efectos de la comparación y de forma previa a la toma de decisiones e inversión pública.

Asimismo, las acciones en seguridad ciudadana y prevención desarrolladas por los gobiernos locales resultan de gran interés, dada la necesidad de documentar las nuevas dinámicas institucionales enfocadas en dar respuesta a los fenómenos de criminalidad y violencia en la región centroamericana. Aunado a esto, la agenda de investigación en la materia carece de sistematizaciones ciertas y coherentes sobre su accionar en el país.

---

2 Para ampliar respecto a la Estrategia Sembramos Seguridad, cabe revisar la *Evaluación Integral de la Estrategia Sembramos Seguridad* en <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/438>.

3 La Contraloría General de la República realiza periódicamente el índice de gestión municipal con el objetivo de determinar la calidad y la eficiencia de los municipios en la prestación de servicios a las comunidades (CGR, 2021). Este índice establece indicadores de calidad con una puntuación máxima de 100 puntos posibles de obtener cada municipio.

### 3. Descripción de los casos de estudio

El cantón de Mora se ubica geográficamente al oeste de la ciudad capital de Costa Rica, cuenta con 162 km<sup>2</sup> de extensión y se divide en cinco distritos: Colón, Guayabo, Tabarcia, Piedras Negras y Picagres. El distrito más densamente poblado es Colón, el cual concentra más del 50 % de la población.

Por su lado, Moravia es el cantón 14 de la provincia de San José, al norte de la ciudad capital. Fue creado mediante la Ley n.º 55 de 1 agosto de 1914. Presenta una superficie territorial de 28,62 km<sup>2</sup> y cuenta con tres distritos, a saber: San Vicente (cabecera), La Trinidad y San Jerónimo.

Los indicadores sociodemográficos, tomados de las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censo del 2022, muestran que la población de Mora supera las 30 000 personas y se distribuyen por sexo de manera equitativa. El distrito de Colón concentra el 56 % de la población (INEC, 2022). Otra característica particular del cantón es que cuenta con un territorio indígena

huetar y, según los indicadores étnico-raciales del Censo Nacional del INEC del 2011, cuenta con un 5,5 % de población indígena (Oficina de la Mujer del Cantón de Mora, s. f).

Las proyecciones para el cantón de Moravia indican que posee un total de 63 259 habitantes; de ellos, el 51 % son mujeres y el 49 % son hombres. En términos absolutos, mayoritariamente la población se ubica en el distrito de San Vicente. En cuanto a la población por zona de residencia, cabe destacar que el 99 % de la población del cantón es urbana; únicamente el distrito de San Jerónimo cuenta con población rural.

El índice de desarrollo humano cantonal (IDHC) en ambos casos es alto y se desagrega en la tabla a continuación con cada uno de sus componentes.<sup>4</sup> Dicho indicador oscila entre 0 y 1, en donde 1 representa el valor más alto de desarrollo humano.

---

<sup>4</sup> El índice de desarrollo humano (IDH) mide el promedio de los logros de un área geográfica específica en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer, el conocimiento, medido por la tasa de alfabetización de adultos (con una ponderación de dos tercios) y la tasa neta combinada de matriculación en primaria y secundaria (con una ponderación de un tercio) y un nivel de vida digno, medido por el índice de bienestar material a partir del consumo de electricidad residencial por cliente. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022. P.68)

*Tabla 5. Índice de desarrollo humano cantonal de Mora y Moravia y sus componentes*

Cantón	IDH 2019	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	Consumo eléctrico per cápita	Clasificación según IDH
Mora	0.853	80.8	13.0	9.0	922	14
Moravia	0.875	81.7	12.7	10.8	904	11

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica (2021).

### 3.1 Situación de seguridad ciudadana en Costa Rica

La creciente inseguridad en Costa Rica ha significado un reto sustantivo para los diferentes Gobiernos en los últimos 10 años: el aumento de los homicidios relacionados con ajustes de cuentas y sicariato (asociados, a su vez, al microtráfico) sucede en un contexto de crisis fiscal, que tiene un efecto directo en la posibilidad de fortalecimiento de la Fuerza Pública, cuerpo policial del Estado encargado de resguardar la seguridad pública.

Resulta relevante analizar el comportamiento de los homicidios<sup>5</sup> en los últimos diez años, el cual se ha mantenido en una tendencia relativamente es-

table, salvo los picos de los años 2017, 2018 y, recientemente, en 2022. Tal y como se aprecia en el Gráfico 1, la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes en los años señalados sobrepasó la cifra de 10 por cada 100.000, lo cual ubica al país en una situación de epidemia de homicidios, según lo mencionado en el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 (PNUD, 2014).

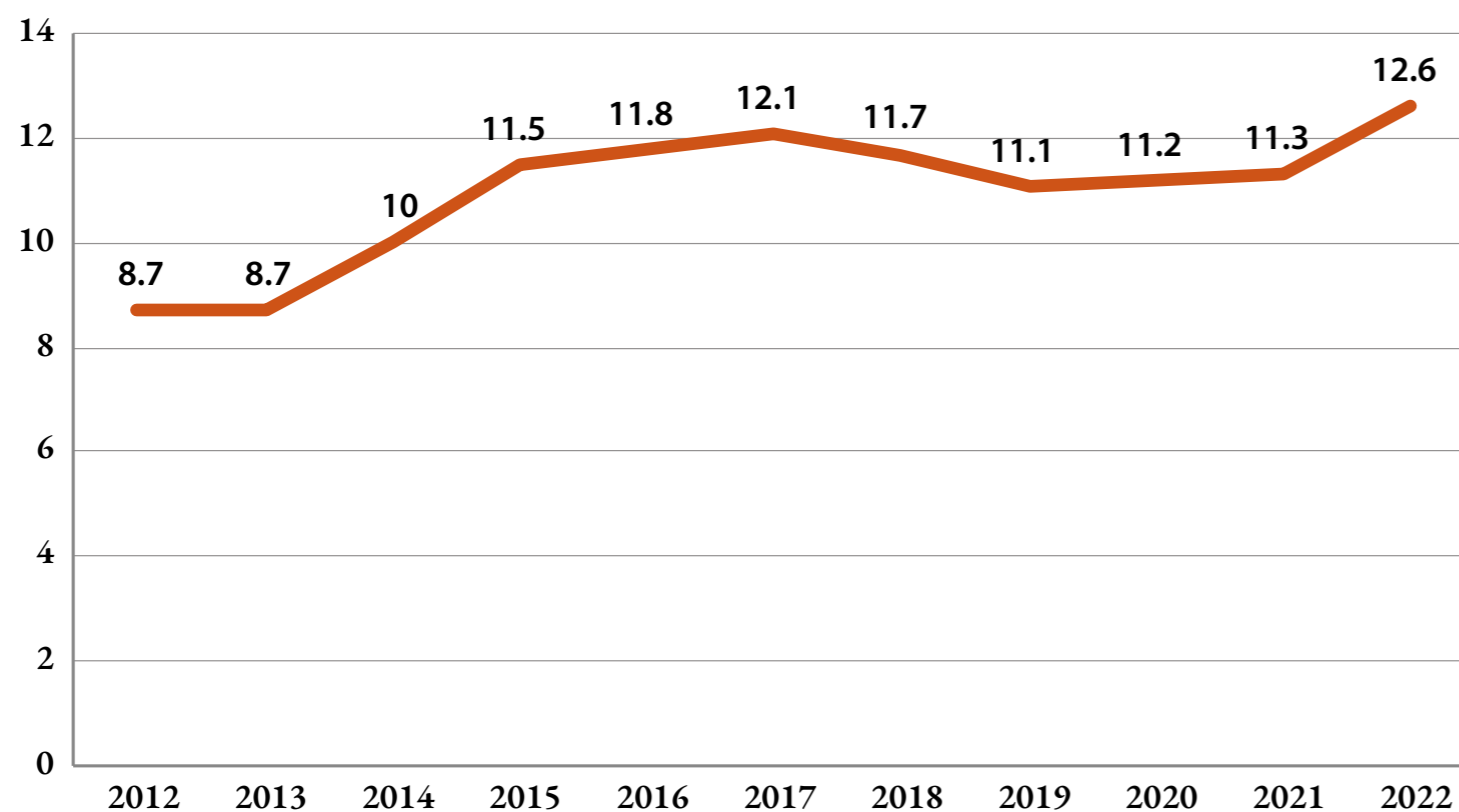
El inicio del 2023 estuvo marcado con cifras muy elevadas de homicidios. Según datos del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), entre enero y mayo se alcanzó la cifra de 334 homicidios, que superan por 89 a la cantidad de homicidios registrada en el mismo período durante 2022 (OIJ, 2023).

La crisis de homicidios en Costa Rica se exagera por el fenómeno de ajus-

5 El homicidio es un acto que presenta una definición prácticamente universal y las estadísticas de homicidio se consideran relativamente confiables y válidas, tanto a nivel nacional como para comparaciones longitudinales e internacionales. Como un indicador fácilmente medible, el homicidio es un proxy razonable de los delitos violentos y un indicador robusto de los niveles de violencia dentro de los países (UNODC, 2019. P.7).

tes de cuentas y sicariato, móviles vinculados con la disputa por puntos de venta de drogas y otros relacionados con el tráfico de estupefacientes. Según el OIJ, en el 2022, el 64 % de los homicidios se cometieron por ajustes de cuentas y en el 72 % se utilizó un arma de fuego (OIJ, 2022).

*Gráfico 1. Evolución de la tasa de homicidios 2012-2022*



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de la Violencia (2023).

Esta violencia homicida no sucede de manera homogénea a lo largo del territorio nacional. En el 2022, el 50 % de los homicidios se cometieron en 10 cantones del país, cuatro de ellos en la provincia de Limón (OIJ, 2022). Esta focalización de manifestaciones de violencia genera la necesidad de volver la mirada hacia las administraciones locales, en búsqueda de una mayor participación con vistas a solucionar el problema.

### 3.2 Situación de seguridad ciudadana en los casos de estudio

En lo que respecta a la contextualización de seguridad de los cantones seleccionados, a continuación, se detallan los indicadores más significativos. Los datos expuestos indican solamente una parte del fenómeno: la objetiva.

Para el caso en estudio, el cantón de Mora presenta incidencias muy bajas en los últimos cinco años. En la Tabla 6, se observa que la tasa por cada 10 000 habitantes no ha superado los 0,3; inclusive, durante el año 2022, el más violento en la historia de Costa Rica, no se presentaron homicidios en el cantón. Por su parte, en Moravia, se advierte que el 2020 ha sido el año en el que más homicidios se cometieron en el cantón, con un número absoluto de 5 y una tasa por cada 10 000 habitantes de 0,8.

*Tabla 6. Tasa de homicidios dolosos por cada 10 000 habitantes en los cantones de Mora y Moravia, 2018-2022*

Cantón	Mora		Moravia	
	Homicidios	Tasa de homicidios	Homicidios	Tasa de homicidios
2018	1	0,3	1	0,2
2019	0	0	2	0,3
2020	1	0,3	5	0,8
2021	1	0,3	3	0,5
2022	0	0	3	0,5

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Organismo de Investigación Judicial (2018-2022).

En el caso de Moravia, los homicidios se han cometido principalmente en el distrito de Trinidad, seguido por San Vicente. Otra de las desagregaciones significativas es el móvil, el cual indica la motivación detrás del homicidio. El que más contabiliza homicidios en Moravia es el de ajustes de cuentas con diez casos en el periodo (OIJ, 2022).

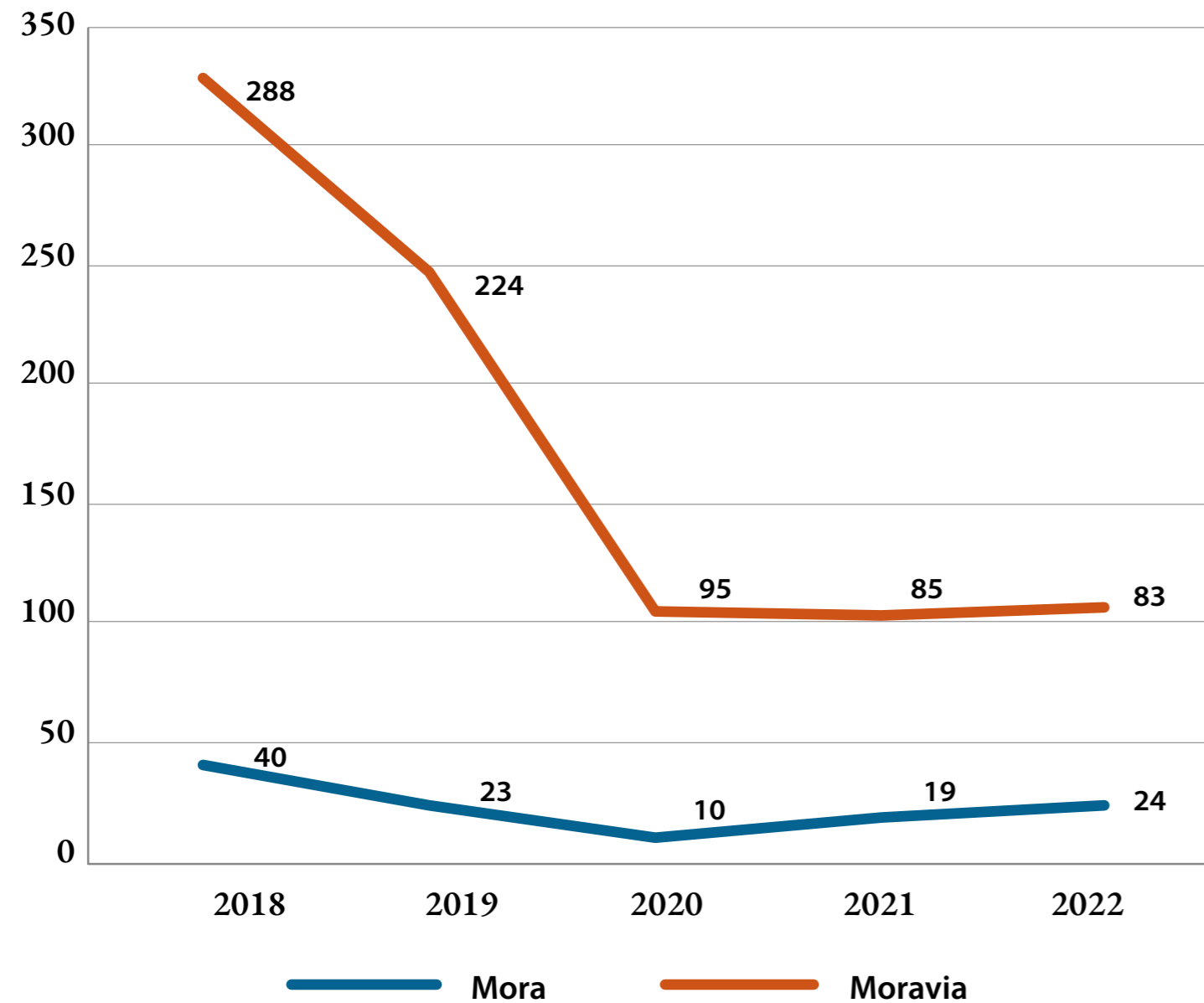
En cuanto al arma utilizada para perpetrar los crímenes acaecidos en el período de estudio, en el caso de Moravia, el 71 % se cometieron con arma de fuego. Esta información, cruzada con el móvil de homicidios por ajuste de cuentas, permite al menos sugerir que se debe al enfrentamiento de grupos por disputas de territorio para la venta de drogas. Aun así, la incidencia es muy baja en comparación con otros cantones del país.

En cuanto al caso de Mora, a pesar de su baja incidencia en este delito, resulta fundamental señalar que los tres homicidios ocurridos entre 2018 y 2022 se debieron a ajustes de cuentas y dos de ellos fueron cometidos con armas de fuego.

En materia de asaltos, el OIJ los define como “la sustracción de un bien mediante la utilización de violencia o intimidación” (OIJ, 2022: pág. 57). Precisamente, esa última característica es la que provoca que este delito sea uno de los más temidos por la población y los que generan mayor afectación diaria.

A pesar de la baja cantidad de homicidios, en términos de asaltos, el cantón de Mora ha tenido una incidencia considerable de este delito en los últimos cinco años. En el Gráfico 2, se aprecia el aumento de asaltos entre los años 2020 y el 2022.

En el 2020, se establecieron las restricciones casi totales por la atención de la emergencia provocada por el COVID-19, lo cual explica la marcada disminución en este delito. Sin embargo, en los últimos dos años ha venido en aumento, conforme se levantaron las restricciones y la vida de las personas se volvió a desarrollar fuera de sus casas.

*Gráfico 2. Cantidad de asaltos en Mora y Moravia, 2018-2022*

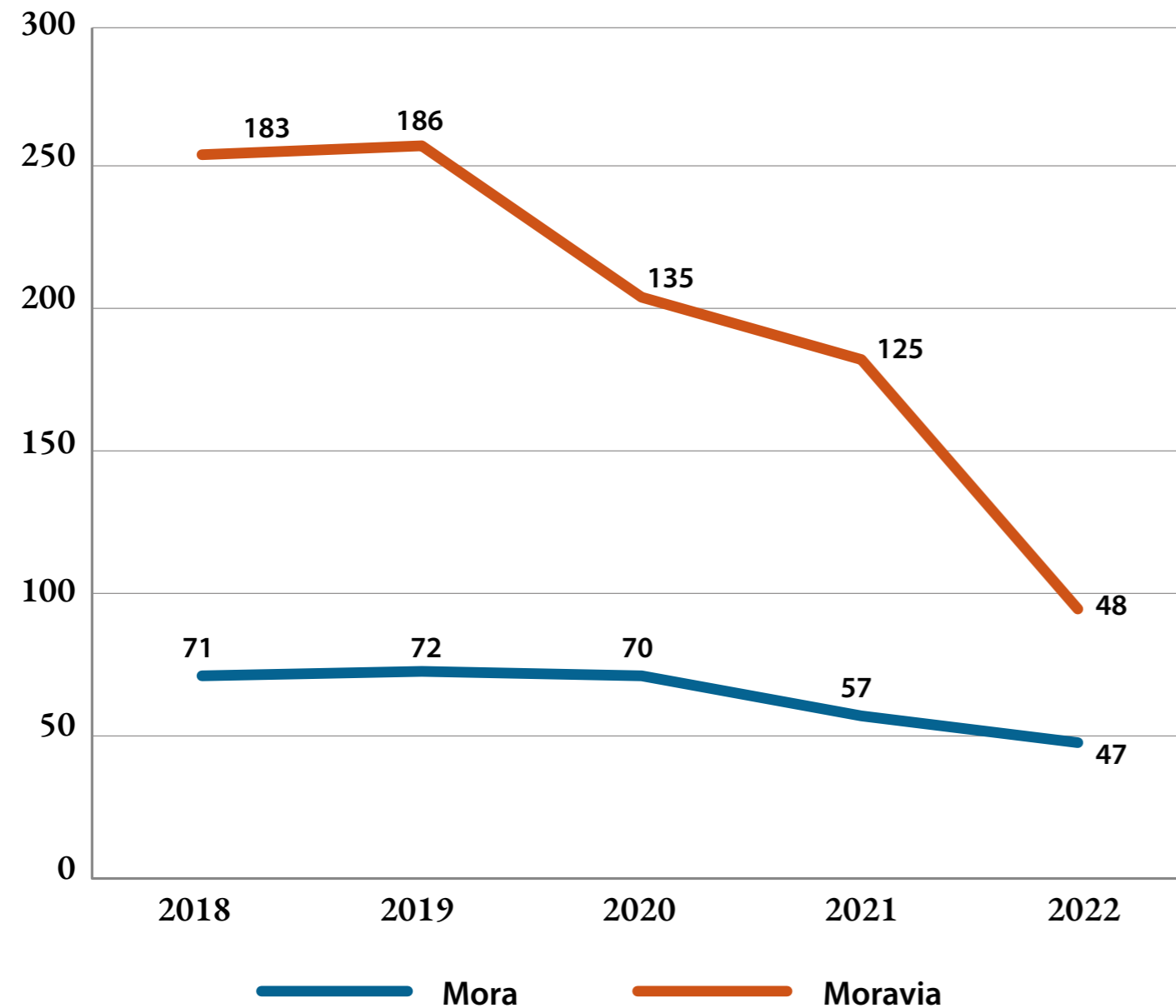
Los datos para el cantón de Moravia en lo que respecta a los asaltos muestran un importante descenso en la incidencia de este delito. Según el Gráfico 2, se contabilizaron 288 asaltos en el 2018, mientras que en el 2022 únicamente se denunciaron 83; esto significa una reducción de casi un 30 %.

El asalto es uno de los delitos que mayor sensación de inseguridad produce, por lo que su disminución tendría un gran impacto en la percepción positiva sobre los esfuerzos en materia de seguridad implementados en el cantón. En el apartado del análisis del caso concreto de Moravia, se amplía al respecto.

El robo es definido como “la sustracción de un bien utilizando fuerza sobre las cosas, sea a vivienda o edificación” (OIJ, 2022: pág. 57). Justamente en esa última característica radica la diferencia con respecto al asalto: el objeto de la acción no es una persona, sino una casa o una edificación.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Organismo de Investigación Judicial (2018-2022).

Gráfico 3. Cantidad de robos en Mora y Moravia, 2018-2022



Fuente: Organismo de Investigación Judicial (2018-2022).

En el Gráfico 3, el cual muestra el comportamiento de los robos en los últimos cinco años para ambos cantones, se expone la tendencia a la disminución que se ha venido presentando desde el 2021 y que ha llegado a su punto más bajo en el 2022.

Otros datos de interés para identificar manifestaciones de violencia en los cantones son las infracciones a la ley de armas de fuego, a la ley de psicotrópicos y a la ley de penalización de violencia contra las mujeres.

Las armas de fuego y el trasiego de psicotrópicos son considerados factores de riesgo que pueden contribuir a la violencia. Por consiguiente, su uso es regulado por leyes que buscan controlar sus efectos negativos.

La Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres tiene como objetivo principal la protección de los derechos de las víctimas de violencia y la sanción de todas sus manifestaciones: física, psicológica, sexual y patrimonial, en contra de las mujeres mayores de edad (Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres, 2023, párr.1)

Por su parte, la Ley de Violencia Doméstica busca brindar medidas de protección y sancionar las conductas de violencia manifestadas en el ámbito familiar. Es importante destacar que la mayoría de las personas que solicitan estas medidas son mujeres. A nivel nacional, en el año 2021, aproximadamente el 80% de las solicitudes fueron presentadas por mujeres (Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres, 2023).

En la Tabla 9 a continuación, se advierte la cantidad de infracciones en los últimos cuatro años para los cantones de Mora y Moravia.

Tabla 7. Infracciones por tipo de ley en los cantones de Mora y Moravia, 2018-2022

Infracciones a las leyes por tipo de ley, 2018-2022	Mora					Moravia				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Ley de Psicotrópicos</b>										
Imputados	483	576	565	632	538	585	<u>515</u>	<u>287</u>	<u>368</u>	<u>653</u>
<b>Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres</b>										
Imputados	17	13	27	21	14	20	37	37	27	31
Ofendidos	23	13	27	18	16	21	30	37	26	32
<b>Ley de Violencia Doméstica</b>										
Imputados	36	15	9	20	23	29	27	24	39	51
Ofendidos	32	17	7	20	23	26	35	26	41	52
<b>Ley de Armas y Explosivos</b>										
Imputados	483	626	565	632	16	22	15	8	4	6

Fuente: Observatorio de la Violencia (2023).

De la tabla anterior, es posible identificar un aumento en la cantidad de infracciones a la Ley de Psicotrópicos, que pasa de 483 infracciones en 2018 a 632 en 2021 en Mora. En el caso de Moravia, las infracciones a la Ley de Psi-

cotrópicos han ido fluctuando y, a pesar de haber disminuido con respecto al año 2018, sí hay un aumento significativo entre los años 2021 y 2022.

## 4. Caso del cantón de Mora: la Casa de Justicia como programa de prevención de la violencia y promoción de la convivencia ciudadana

Este capítulo describe al subproceso de la Casa de Justicia de Mora como una de las principales acciones de la municipalidad en materia de prevención de la violencia. Se detallan los programas y se mencionan algunas valoraciones realizadas por personas usuarias de sus servicios. De manera complementaria, se analiza el accionar y la estructura de la Policía Municipal de este cantón, la cual contribuye con acciones preventivas y por ello resulta de interés para la sistematización.

### 4.1 Programa Nacional de Casas de Justicia

El programa Casas de Justicia del Ministerio de Justicia y Paz fue creado en el año 2000 y su objetivo principal consistía en desahogar los procesos judiciales y facilitar a la población la posibilidad de resolver los conflictos a través del diálogo. Este se basa en los intereses de las partes, que llevan a cabo un proceso de mediación, en el cual, con ayuda de una tercera persona imparcial, se logra plantear soluciones a los conflictos, mejorando de esta forma la convivencia (Ministerio de Justicia y Paz, 2023, párr.1).

Las Casas de Justicia están bajo la supervisión de la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (Dinarac), la cual forma parte del Sistema Nacional de Prevención de la Violencia del Ministerio de Justicia y Paz.

El concepto de la Casa de Justicia lo establece la propia Dinarac y señala que son “centros comunitarios de resolución alternativa de conflictos, desde los cuales se diseñan, planifican, ejecutan y evalúan los procesos de mediación y círculos de paz. Adicionalmente, son el instrumento de regionalización de la gestión y promoción de las acciones en prevención de la violencia a través de las herramientas de diálogo” (Ministerio de Justicia y Paz, 2023: párr. 2).

Las Casas de Justicia brindan servicios profesionales y gratuitos a la comunidad en situaciones conflictivas de diversos tipos. Emplean el proceso de mediación, en el que una persona neutral escucha a las partes involucradas y promueve la comunicación entre ellas para hallar soluciones conjuntas, sin tener que recurrir a los Tribunales de Justicia. La Ley RAC respalda los acuerdos conciliatorios extrajudiciales alcanzados por las partes, otorgándoles validez legal. (Toledano, 2014).

Para su funcionamiento, las Casas de Justicia cuentan con un socio con-

traparte que brinda apoyo a las actividades de la Casa. Este socio cumple con aspectos como la infraestructura, el pago del director o directora de la Casa y los servicios básicos, siendo así un eje de sostenibilidad del programa.

En la actualidad, el Ministerio de Justicia y Paz cuenta con 15 Casas de Justicia, algunas de las cuales funcionan dentro de las instalaciones de los Centros Cívicos por la Paz<sup>6</sup> y otras en convenios con socios contraparte, como municipalidades y universidades.

Durante los años 2021 y 2022, las Casas de Justicia atendieron a más de 27 000 personas a nivel nacional, la mayoría de ellas por “atenciones”, según se indica en la información estadística obtenida del sitio web oficial del Ministerio de Justicia (Ministerio de Justicia y Paz, 2023). Cada atención pasa por un proceso de filtrado, en el que la persona coordinadora determina si la situación presentada califica para ser sometida a un proceso de mediación. Si el caso es susceptible de ser mediado, corresponde a las partes interesadas definir si desean continuar con el proceso o no, ya que la mediación se basa en la voluntariedad de las partes.

Durante el período señalado, se identificaron 3 304 procesos mediables a nivel nacional, de los cuales se concretaron 3 170 mediaciones. El 95 % de los casos recibidos fueron sometidos a mediación (Ministerio de Justicia y Paz, 2023). Esta cifra es significativa en términos de la efectividad de la mediación

como herramienta para solucionar conflictos, y contribuye al propósito de descongestionar los Tribunales de Justicia. Además, promueve una cultura de diálogo que a su vez fomenta la cultura de paz y convivencia ciudadana.

## 4.2 La Casa de Justicia de Mora: más allá de la mediación de conflictos

Tal y como fue señalado, las Casas de Justicia funcionan con un socio contraparte. En el caso de Mora, este socio es la municipalidad del cantón, la cual, desde el año 2000, firmó un convenio con el Ministerio de Justicia y Paz para establecer el programa. La Casa de Justicia estuvo abierta hasta 2003; sin embargo, por razones políticas, el programa fue detenido y no fue retomado sino hasta el 2009, cuando el entonces alcalde Gilberto Monge Pizarro propuso su reapertura.

Inicialmente, la Casa de Justicia se enfocó en desarrollar actividades dedicadas a la mediación de conflictos; no obstante, a partir del 2015 se inició una expansión de las actividades de este programa en el cantón. Dicha expansión formó parte de la alineación estratégica de todas las áreas que trabajan en el desarrollo social del cantón, un enfoque dirigido por la Coordinación del Área de Desarrollo Humano y Cohesión Social.

---

<sup>6</sup> Programa del Viceministerio de Paz que busca prevenir la violencia a través del fortalecimiento de habilidades de convivencia en las personas jóvenes y de la generación de oportunidades de crecimiento personal mediante la educación, la tecnología, las artes, el deporte y actividades recreativas. <https://www.mjp.go.cr/viceministeriopaz/CentroCivico>

El objetivo del proceso de transformación de la Casa de Justicia era lograr una mayor participación de las comunidades en los programas y procesos de resolución de conflictos y asesorías legales. Anteriormente, la Casa de Justicia se centraba únicamente en llevar a cabo mediaciones en sus instalaciones, lo que requería que las personas de la comunidad se acercaran directamente al edificio municipal para solicitar su colaboración.

Posteriormente a la reestructuración, la Casa de Justicia pasó de ser un programa a un subproceso con varios programas y se involucró más en comisiones y redes, trabajando con la Comisión Municipal de Accesibilidad y Discapacidad<sup>7</sup> (Comad), el Comité Cantonal de la Persona Joven<sup>8</sup> (CCPJ), líderes y lideresas comunales y otras instituciones. Los procesos de mediación y asesorías legales se transformaron para llevar un enfoque de construcción de cultura de paz y seguridad humana fuera de un espacio físico, lo que generó procesos de empoderamiento, sensibilización, prevención de violencia, construcción de paz y de habilidades sociales.

Además, se vinculó con otros enfoques, como el de accesibilidad y el enfoque migrante, y se buscó articular mejor con otras instituciones e instancias del Gobierno central y organizaciones internacionales de cooperación. La Casa de Justicia “salió a la calle” y activó procesos de escucha, ampliando su trabajo en red y fortaleciendo su articulación con otros programas y proyectos de desarrollo humano.

### 4.3 Estructura organizativa

La Casa de Justicia se encuentra jerárquicamente bajo la coordinación del Área de Desarrollo Humano y Cohesión Social de la Municipalidad de Mora. Esta se define como un área sustantiva que orienta esfuerzos profesionales, recursos públicos, proyectos y programas para mejorar la calidad de vida de las personas habitantes del cantón y para promover el desarrollo humano desde diferentes áreas relacionadas con la seguridad humana.

---

7 La Comisión Municipal de Accesibilidad y Discapacidad (Comad) hace referencia a instancias municipales conformadas por un mínimo de cinco integrantes del Concejo Municipal, las cuales generan propuestas de políticas, planes, proyectos, acciones y estrategias, vinculadas con el proceso de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70016&nValor3=84346&strTipM=TC#:~:text=Art%C3%ADculo%201%C2%BA%2DLa%20Comisi%C3%B3n%20Municipal,someterse%20a%20la%20aprobaci%C3%B3n%20del](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70016&nValor3=84346&strTipM=TC#:~:text=Art%C3%ADculo%201%C2%BA%2DLa%20Comisi%C3%B3n%20Municipal,someterse%20a%20la%20aprobaci%C3%B3n%20del)

8 Los Consejos Cantonales de la Persona Joven (CCPJ) son instancias municipales de participación, integradas por jóvenes del cantón que representan distintas agrupaciones, por un período de un año. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2017/02/se-activan-comites-cantonales-de-la-persona-joven-en-todo-el-pais/>

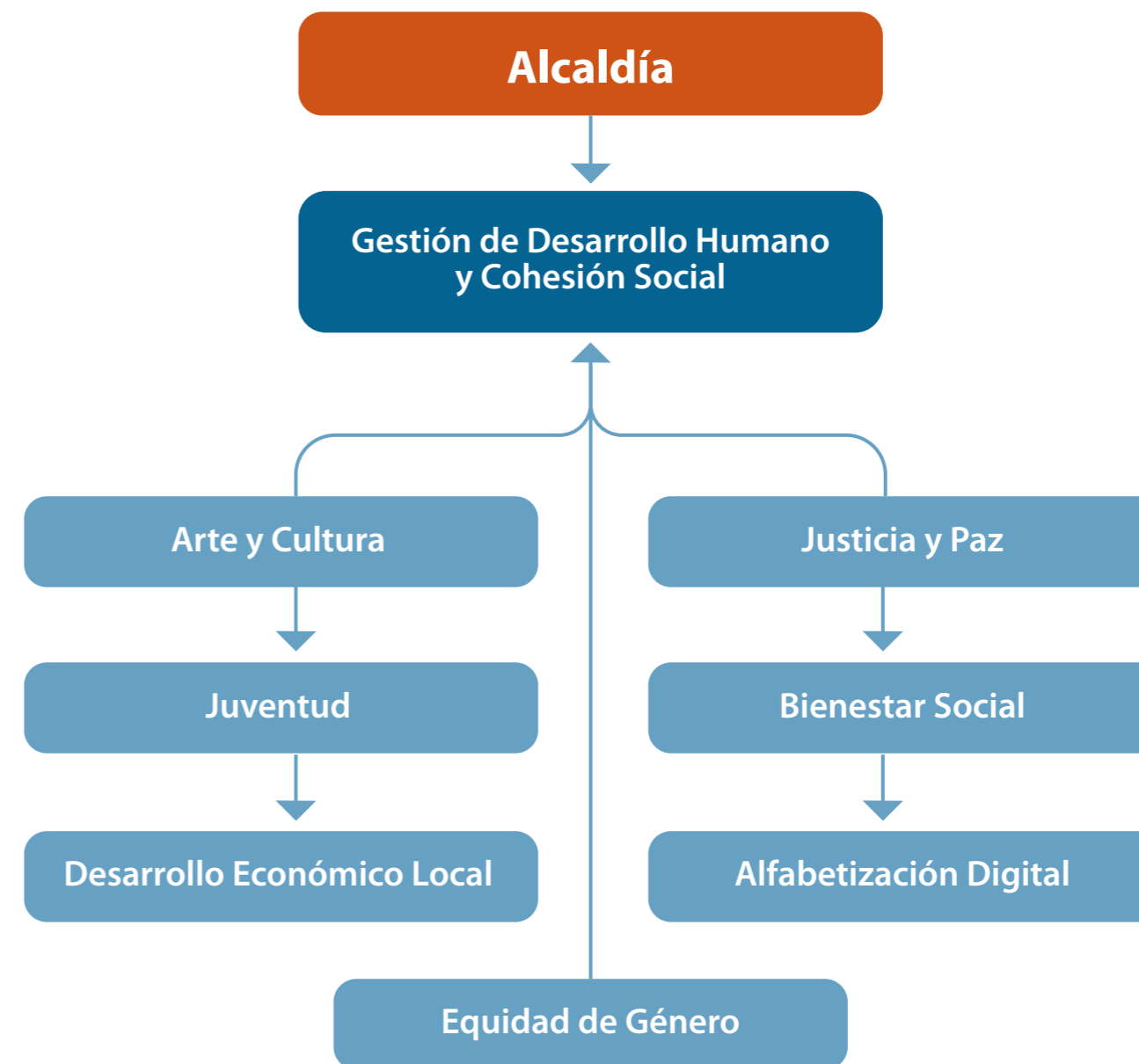
La componen siete subprocesos que desarrollan acciones alrededor de la construcción de la cultura de paz, prevención de la violencia, promoción de la salud mental, programas relacionados con la asistencia social, con el cuidado, con la apropiación de los espacios públicos, con la reducción de brecha digital, con el relacionamiento entre pares e intergeneracional.

En palabras de la coordinadora de dicha área, “la naturaleza de las actividades que realizan los subprocesos está orientada a mejorar la calidad de vida de las personas que habitan el cantón, desde una perspectiva muy integral”. (Sofía Largaespada, comunicación personal, 10 de marzo de 2023). La coordinadora afirma, además, que uno de sus principales logros ha sido consolidarse como un área sustantiva de la municipalidad. Al respecto, señala:

*Desde lo institucional, esto es muy relevante, porque no todos los gobiernos locales tienen programas y proyectos sociales constituidos desde un área sustantiva en el mismo nivel y en los mismos términos como funcionan otras áreas sustantivas, como lo son la Unidad Técnica de Gestión Vial, la Unidad de Infraestructura. (Sofía Largaespada, comunicación personal, 10 de marzo de 2023).*

La Figura 1 presenta un organigrama adaptado para visualizar la relación jerárquica directa entre la alcaldía y la Coordinación del Área de Desarrollo Humano y Cohesión Social, así como los subprocesos que desarrollan las actividades del área.

*Figura 1. Organigrama adaptado del proceso de Gestión de Desarrollo Humano y Cohesión de la Municipalidad de Mora*



Fuente: elaboración propia con base en el *Plan Estratégico Municipal*, período 2016-2020 (2023).

El subproceso denominado *Justicia y Paz* se refiere a la Casa de Justicia. A pesar de encontrarse en la misma posición que los otros subprocesos, es fundamental anotar que la distribución presupuestaria no es equitativa.

Desde hace más de 20 años, el Concejo Municipal del cantón acordó asignar un 3 % del presupuesto al área de cultura, mientras que el área de bienestar social tiene garantizado un 1 % para otorgar becas. Además, la Red de Cuido cuenta con financiamiento proveniente del IMAS<sup>9</sup> y del PANI<sup>10</sup>, a los que se suma una inversión adicional de la municipalidad. Por lo tanto, estos dos subprocesos son los que reciben mayor inversión.

En contraste, el presupuesto asignado a los demás subprocesos, incluido el de la Casa de Justicia, es bastante similar e insuficiente. Para el 2022, el presupuesto asignado a este subproceso fue de alrededor de 23 millones de colones, incluido el salario de la coordinadora. En total, el presupuesto asignado representa un 0,44 % del presupuesto que ejecutó la municipalidad ese año (Plan Anual Operativo de Mora, 2022).

Según los informes de rendición de cuentas de los años 2021 y 2022, el objetivo del subproceso de Casa de Justicia en el cantón de Mora es “mejorar el acceso de los ciudadanos a los servicios básicos de justicia formal y alternativa, promoviendo procesos de construcción de convivencia pacífica y prestar

servicios de manera gratuita y eficiente, en la búsqueda de una Cultura de Paz” (Casa de Justicia, 2021. P.1).

Una característica destacada de este proceso en Mora es su capacidad de unificar los servicios de justicia en un solo lugar. Esto implica proporcionar asesoramiento legal, ofrecer atención integral y coordinada por parte de diversos profesionales, y fomentar el uso de enfoques alternativos para resolver conflictos. Adicionalmente, en la Casa de Justicia de Mora, se promueve la defensa y la protección de los derechos humanos de diferentes poblaciones; particularmente, de las personas migrantes, las personas adultas mayores y las personas jóvenes.

Se describe como “una instancia que contribuye a reducir los niveles de conflictividad en las zonas donde se ha implementado y es un núcleo de referencia tanto para el desarrollo local como para la construcción de convivencia pacífica entre las comunidades que integran el cantón.” (Casa de Justicia, 2022. P. 1).

En este caso, es destacable la intención de ir más allá de las mediaciones y los procesos más tradicionales que se esperan de una Casa de Justicia, lo que se observó tanto en las entrevistas dirigidas a las profesionales encargadas de los procesos como en el análisis de la documentación de rendición de cuentas. Al respecto, se indica que uno de los objetivos ulteriores de las intervenciones de este subproceso es:

---

9 El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) es la institución gubernamental encargada de resolver el problema de la pobreza extrema en el país. <https://www.imas.go.cr/es/general/sobre-la-institucion>

10 El Patronato Nacional de la Infancia (PANI) es la institución rectora en materia de derechos de la niñez y la adolescencia. <https://pani.go.cr/sobre-el-pani/>

Consolidar a nivel de país una política pública de Cultura de Paz; según Casa de Justicia, esta consiste en una “serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas”. (Casa de Justicia, 2021: 2)

En términos de capacidades institucionales, además de la situación presupuestaria expuesta anteriormente, la Casa de Justicia cuenta con una sola funcionaria a cargo de todos los programas, la cual ostenta una plaza profesional con especialidad en Derecho.

La funcionaria indicó que, para desarrollar sus labores, debe establecer y gestionar alianzas con contrapartes. Menciona, además, que las personas colaboran con los procesos dependiendo los temas que se vayan a abordar. Afirmo que cuenta con un equipo de cinco personas mediadoras para llevar a cabo, como su nombre lo sugiere, todos los procesos de mediación en Casa de Justicia.

Para el trabajo en comunidad, las coordinaciones se realizan en el marco del programa En Red, en el cual participan diferentes instituciones y otros departamentos de la municipalidad, todos unipersonales. Más adelante se detalla este programa.

#### 4.4 Programas

Durante el período en análisis, la Casa de Justicia desarrolló sus actividades organizadas en ocho programas, los cuales se muestran gráficamente en la Figura 2.

Figura 2. Programas del subproceso de Casa de Justicia de Mora



Fuente: elaboración propia con base en *Informes de Rendición de Cuentas de Casa de Justicia*, 2022.

## En Red

Este programa surge como respuesta a la necesidad de articulación interinstitucional requerida para poder imprimir la visión integral diseñada de la Dirección de Desarrollo Humano y Cohesión Social. El objetivo de este es

*fiscalizar y promover el cumplimiento efectivo de todas las normativas nacionales e internacionales en materia de discapacidad y accesibilidad, para asegurar y garantizar el derecho a la plena participación e inclusión en el cantón de Mora por parte de toda su población (Casa de Justicia de Mora, 2021: 5)*

Tal y como su objetivo lo indica, el trabajo de este programa está muy enfocado en el cumplimiento de los derechos humanos de la población con discapacidad. Al menos en el período de estudio, sus esfuerzos se concentraron en trabajar con la Comisión Municipal Accesibilidad y Discapacidad (Comad).

Adicionalmente, en este programa se trabajan procesos de coordinación con el Comité Cantonal de la Persona Joven y con las Instancias Locales para el abordaje Integral del Riesgo Suicida (Ilais).

El programa En Red es esencial para coordinar el Área de Desarrollo Humano y Cohesión Social, ya que brinda un gran valor al trabajo interinstitucional, el cual da vida al concepto de abordaje integral que se intenta impulsar desde el punto de vista estratégico.

## Hablando nos entendemos

Este programa acoge todo lo relacionado con el accionar tradicional de una Casa de Justicia. A través de este, se busca acercar la justicia a la ciudadanía, proporcionando información sobre sus derechos y previniendo la ocurrencia de delitos mediante la detección oportuna de situaciones conflictivas que son generadoras de violencia.

Aunado a esto, se trabaja en la prevención de conflictos en diferentes contextos, lo que incluye escuelas, colegios, comunidades, residenciales y condominios, y se brinda apoyo a las familias para evitar la judicialización de los problemas y prevenir situaciones violentas.

Para lograr estos objetivos, se utiliza una variedad de métodos y herramientas, entre los cuales destaca el uso de círculos de diálogo. Los círculos de diálogo se desarrollan en varias etapas, las cuales incluyen la creación de confianza y el intercambio de información, y pueden durar entre 6 y 8 horas, dependiendo de la disposición de las partes.

El programa busca contribuir en la construcción de Cultura de Paz,

*“la cual consiste en una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas” (Casa de Justicia, 2022. P. 1).*

Es importante anotar que la Casa de Justicia, además, brinda asesoría jurídica de manera gratuita al público que se acerque a solicitarla. Solo en 2022, se realizaron 635 atenciones en temas de asesoría jurídica multidisciplinaria, lo que benefició a 343 mujeres y 292 hombres, entre ellos jóvenes, adultos y adultos mayores, así como personas con discapacidad, nacionales y personas migrantes de distintas nacionalidades.

Esta acción es fundamental para cumplir el objetivo de facilitar el acceso a la justicia a diferentes poblaciones que, de otra forma, no tendrían manera de sufragar los costos que implica este tipo de asesoría.

La actividad de la Casa de Justicia de Mora en lo referente con el programa Hablando nos entendemos contabiliza en el periodo 2021-2022 un total 1 278 atenciones en general, de las cuales 153 tenían las características para ser procesos mediables y al finalizar el período se completaron 122 mediaciones. Adicionalmente, se realizaron 124 actividades de divulgación de los servicios que brinda la Casa de Justicia de Mora (Informes Estadísticos de la Casa de Justicia de Mora, 2021-2022).

En relación con las materias de los conflictos atendidos durante los dos años estudiados, resulta evidente que la mayor cantidad se concentra en la materia de familia. Al consultarle a la coordinadora, Roxana Delgado, indicó que la mayor cantidad están vinculados con divorcios, establecimiento de régimen de visitas, reconocimiento de hijos e hijas, pensión alimentaria, entre otros (Roxana Delgado, comunicación personal, 8 de marzo de 2023). En el periodo

2021-2022, se realizaron 104 mediaciones en materia de familia, 12 en materia vecinal, 4 en tema de arrendamientos y 4 en temas de construcción, así como 6 procesos de otro tipo.

También se atienden conflictos vecinales, los cuales pueden involucrar dos partes o más. En este sentido, vale la pena rescatar una experiencia relatada por Delgado con respecto a una mediación de un conflicto que se estaba presentando en un residencial. La situación se relacionaba con el uso de los espacios y el ruido provocado por los niños, por lo que ciertas personas adultas salían de sus casas a gritarles, lo cual generó molestia de los padres y madres de los menores.

La situación estaba escalando rápidamente y las personas buscaron la ayuda de la Casa de Justicia. Se llevó a cabo una intervención en la que se concretaron dos sesiones. La primera sesión involucró a las personas adultas, mientras que en la segunda se contó con la participación de los niños y las niñas. Durante estas sesiones, se les brindó la oportunidad a los niños y las niñas de expresar sus sentimientos y necesidades, mientras que también se escuchó a los adultos.

Gracias a esta comunicación se logró apaciguar el conflicto y resolverlo de la mejor forma posible. Como resultado, se llegaron a varios acuerdos, entre ellos los padres y madres se comprometieron a estar más atentos de sus hijos e hijas y se establecieron horarios para que estos pudieran jugar en la calle. Además, se dio seguimiento en tres ocasiones durante seis meses, y se constató que estos acuerdos habían sido cumplidos.

## Buena Vida

Este programa busca generar espacios de prevención de la violencia y apropiación de espacios públicos, por medio de la generación de actividades que propicien el encuentro de las personas en el cantón. Básicamente, este programa busca llevar todas las conmemoraciones, celebraciones de días especiales, eventos culturales y deportivos a los espacios públicos del cantón.

Los informes de rendición de cuentas analizados contienen la descripción de las actividades realizadas en los años de estudio, y se pueden identificar actividades relacionadas con la celebración del Día de la Familia, la celebración del cantonato, festivales juveniles y también actividades más formales; por ejemplo, talleres para la construcción de insumos para el diseño del parque lineal en las inmediaciones del río Pacacua y un taller de planificación de acciones para promover la salud en el cantón.

La ocupación de los espacios públicos constituye una de las principales acciones relacionadas con la prevención situacional, ya que no solamente se disuade a posibles infractores de la ley a perpetrar actos delictivos, sino que también propicia el encuentro de las personas, contribuyendo al fortalecimiento del tejido social comunitario, el cual, por sí mismo, es un factor de protección frente a la violencia y el delito.

## Puntos de Encuentro

Las acciones en materia de prevención de violencia en los centros educativos se realizan en el marco del programa Puntos de Encuentro. El objetivo de este es prevenir la violencia y el matonismo en los centros educativos, a través del acercamiento de la justicia y la cultura de paz, utilizando mecanismos alternativos de resolución alterna de conflicto (Casa de Justicia de Mora, 2022).

Durante el período en estudio, el desarrollo de este programa se vio afectado por las restricciones impuestas por el Ministerio de Salud para controlar los contagios del virus ARS-CoV-2; por tanto, durante el año 2021, la mayoría de las actividades se llevaron a cabo de manera virtual. Sin embargo, se cumplieron los objetivos de abordaje de los temas prioritarios de ese momento. En el 2021, se trabajó el tema de la migración en conjunto con la Organización Mundial de las Migraciones, la cual ejecutaba el proyecto del Centro Municipal para Personas Migrantes en el cantón y organizaba actividades en conjunto con la Casa de Justicia.

En el 2022, se trabajaron los temas de prevención del matonismo escolar y, especialmente, la prevención del acoso sexual callejero en cuatro colegios del cantón. Para su abordaje, se desarrollaron talleres magistrales en los cuales se explicó el concepto de acoso, los lugares donde se puede dar este tipo de situación, el impacto en la sociedad, recomendaciones en caso de ser víctimas de acoso callejero, lugares donde denunciar este delito, la ruta de denuncia y, además, se

explicó de forma breve la Ley n.º 9877, Ley Contra el Acoso Sexual Callejero y sus sanciones y el tipo de pena aplicable.<sup>11</sup>

Al finalizar las exposiciones, se brindó un espacio para que las personas participantes compartieran sus anécdotas sobre el acoso sexual callejero, en caso de haberlo sufrido en algún momento. En todos los talleres, según el informe de rendición de cuentas de la Casa de Justicia, los y las estudiantes mostraron un gran interés en el tema, ya que es un asunto actual que les afecta. Hubo una amplia participación y la atención fue satisfactoria.

### Sin Miedo

Este programa está enfocado en el fomento de valores, aptitudes y actitudes de convivencia por medio de talleres de sensibilización en mecanismos alternativos de resolución alterna de conflictos para una mejor relación familiar y social de las mujeres y de la población LGBTIQ. Esto a través del empoderamiento de la población más vulnerable del cantón, en aras de construir una mejor calidad de vida, sin miedo ni violencia.

Las actividades efectuadas en el marco de este programa se concentran en realizar las conmemoraciones correspondientes del Día Internacional de las Mujeres, el Día de la No Violencia contra las Mujeres, el Día de la Persona

Migrante, el Día de la Conmemoración de la Lucha de los Derechos de las Personas LGBTIQ+, la celebración del mes del Adulto Mayor, entre otras de esta naturaleza.

Dichas actividades ofrecen espacios de diálogo y reflexión respecto a las diferentes formas de violencia que viven las poblaciones vulnerables, lo cual contribuye a que la población participante se sume, desde lo individual y lo familiar, a realizar cambios en la cultura patriarcal y machista que justifica la violencia en contra de todas las personas que no cumplen estándares deseados de masculinidad y feminidad.

### Centro Municipal de Personas Migrantes (CMM)

La apertura del CMM surge como una iniciativa impulsada por la Organización Internacional de las Migraciones en conjunto con gobiernos locales del país. El objetivo de dichos centros es

*informar y sensibilizar a la población migrante para promover la migración segura, ordenada y regular. Las personas serán atendidas de forma segura y con información veraz sobre opciones de regularización migratoria en Costa Rica; así como sobre la prevención y los riesgos asociados a la migración irregular (Organización Internacional de las Migraciones, 2021: párr. 2)*

---

11 Ley n.º 9877, Ley Contra el Acoso Sexual Callejero del 10 de agosto de 2020. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=92281&nValor3=122103&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=92281&nValor3=122103&strTipM=TC)

Esta iniciativa, conocida como “ventanillas informativas” en el resto de los países de la región, se enmarca en el Pilar 4 de Comunicación del Programa Regional sobre Migración implementado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), gracias al financiamiento de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Se inauguró en el cantón de Mora en el año 2021 y empezó a funcionar con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional en asocio con la Casa de Justicia. En el 2022, se atendieron 345 personas migrantes, de distintas nacionalidades, pero en su mayoría de nacionalidad nicaragüense. Se brindó ayuda con consultas de asesoría en trámites migratorios, apoyo económico, alimentación, laboral, de vivienda y de salud. La atención fue personalizada y se ofreció la orientación correspondiente, así como seguimiento y colaboración en lo requerido.

Se han emitido referencias a instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), centros de salud privados, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad (Conapdis), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), entre otras, con el objetivo de dar solución adecuada. De igual manera, se han realizado gestiones de coordinación con los distintos departamentos municipales, como Bienestar Social y Desarrollo Económico Local (Casa de Justicia de Mora, 2022).

En el último cuatrimestre del 2022, al CMM le correspondió atender a

una gran cantidad de personas migrantes venezolanas en tránsito, a las cuales se les brindó alimentación, vestido, asesoría migratoria, contención emocional y psicológica, búsqueda de fuentes de empleo, referencias a organizaciones internacionales para fortalecer el apoyo, coordinaciones con la OIM para las atenciones respectivas, trámites migratorios directamente con la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), solicitud de citas para refugio, entre otros.

La profesional a cargo de la Casa de Justicia indicó en su informe de labores que este trabajo se volvió “pesado y desgarrador por todas las historias y las vulnerabilidades en las cuales se encontraban estas personas. Dentro del grupo se encontraban personas menores de edad, mujeres embarazadas, mujeres y hombres jóvenes y adultos” (Casa de Justicia de Mora, 2022: pág. 27).

Dentro de los servicios brindados están el asesoramiento y ayuda en llenado de documentación, la confección de cartas requeridas para la tramitología, autenticaciones y certificaciones legales de documentos, lo cual ayuda a ahorrar dinero en los trámites y requisitos para ser presentados en la DGME.

Los servicios que se brindan desde el CMM son de gran importancia para la población migrante que habita el cantón de Mora y también para aquellas personas migrantes económicas que están de paso y requieren asistencia. A pesar de la innegable pertinencia de este programa, se encuentra en un grave riesgo de cierre debido a la finalización del apoyo económico por parte del proyecto y a la imposibilidad de la Casa de Justicia de sostener por sí sola los servicios que desde ahí se brindan.

## Mejorando el servicio

En este programa se agrupan las acciones dirigidas a fortalecer las capacidades del subproceso, incluidas las gestiones para adquirir equipamiento y capacitación para mejorar el servicio.

### 4.5 Percepción del servicio de la Casa de Justicia

Una parte fundamental para complementar la información de los servicios que presta la Casa de Justicia es la opinión de las personas que han sido usuarias. Para ello, el equipo de investigación diseñó un cuestionario que captara la percepción respecto al servicio recibido y, más importante aún, algunas recomendaciones para mejorar.

Es fundamental señalar que los contactos de las personas que completaron el instrumento fueron facilitados por Roxana Delgado, coordinadora de la Casa de Justicia, ya que, en observancia de la confidencialidad de los datos personales proporcionados a las instituciones públicas, se les tuvo que pedir autorización directa para poder ser partícipes de esta investigación. De las siete personas que contestaron el instrumento, cinco eran mujeres y dos hombres, con un promedio de edad de 51 años.

La mayoría de las personas se enteró de los servicios de la Casa de Justicia por una referencia que les hizo el Juzgado de Familia y el resto por recomendación de otras personas conocidas. En cuanto a los niveles de satisfacción, el 100 % de las personas usuarias califica el servicio como muy bueno; además indican que su conflicto se resolvió de manera satisfactoria.

Las valoraciones positivas por parte de las personas usuarias de los servicios de Casa de Justicia se corresponden con la percepción que existe a nivel interno de la municipalidad. Por ejemplo, la coordinadora del proceso de Desarrollo Humano y Cohesión Social señala que la importancia del trabajo efectuado desde Casa de Justicia de Mora es la activación de procesos socioeducativos con la comunidad, lo cual permite establecer vínculos de confianza, que refuerzan la legitimidad de los acuerdos que allí se toman (Sofía Largaespada, comunicación personal, 10 de marzo de 2023).

El alcalde Alfonso Jiménez, indicó en su entrevista, que la Casa de Justicia funciona como un catalizador de conflictos que pueden escalar en las comunidades y que sus servicios, además de detener el conflicto, funcionan como instancias de promoción del diálogo, el respeto y la negociación, valores que en su conjunto dan vida a la cultura de paz en el cantón (Alfonso Jiménez, comunicación personal, 14 de marzo de 2023).

A pesar de las valoraciones positivas tanto de las personas usuarias, como del personal municipal, se reconoce la necesidad de brindar mayores recursos al subproceso de Casa de Justicia. En palabras de Agustín Jiménez, encargado de la planificación institucional del Municipio: “No tenemos la capacidad instalada adecuada para dar una respuesta más oportuna y la cobertura con mayor amplitud en el cantón” (Agustín Jiménez, comunicación personal, 17 de marzo de 2023). De esto deja constancia Roxana Delgado en sus informes de rendición de cuentas, en los cuales dedica un apartado para solicitar más presupuesto y personal que le permitan ampliar su rango de acción e inclusive sostener proyectos que realiza en la actualidad.

Este último aspecto también es rescatado por las personas usuarias, quienes en sus recomendaciones indican la necesidad de fortalecer la Casa de Justicia con más personal y recursos que fortalezcan su capacidad de atención y la posibilidad de divulgar más trabajo.

## 4.6 Reflexión final

La Casa de Justicia y los programas que desarrolla tienen las características de un proceso bastante consolidado y sostenible en el tiempo, salvo la excepción del proyecto CMM, que al menos a la fecha de sistematización, no parecía ser

sostenible en el tiempo. Fuera de ello, se visualiza una continuidad de los servicios, soportada por una alta legitimidad por parte de las personas que hacen uso de la oferta que desde allí se brinda.

Es crucial que la administración municipal continúe apoyando política y financieramente a toda el Área de Desarrollo Humano y Cohesión Social, de manera que los procesos preventivos puedan seguir manteniendo y fortaleciendo la cultura de paz que se vive en el cantón de Mora. Esto aunado con los esfuerzos de la Policía Municipal (PM) y el trabajo articulado con la Fuerza Pública podría contribuir a que el cantón de Mora escape a la crisis de violencia que vive Costa Rica en los últimos años.

## 5. Policía Municipal de Mora: un esfuerzo comunitario con potencial de crecimiento

Como sistematización complementaria del caso de la Municipalidad de Mora, se suma el trabajo de la Policía Municipal y de Tránsito del cantón, en tanto constituye una iniciativa considerada como clave por las autoridades políticas y técnicas para promover la prevención de la violencia y el delito en el territorio.

La Policía Municipal y de Tránsito de Mora nace en 2011, en el marco de la administración municipal 2011-2016, con dos policías municipales destinados a convertirse en promotores de seguridad en el cantón. Iniciaron su trabajo con tareas muy básicas, como la protección de los edificios municipales y el parque central del cantón, sin uniformes o armas de fuego y con un vehículo prestado.

Desde la perspectiva de la alcaldía:

*La seguridad ciudadana es una construcción en conjunto con la comunidad en donde con base en la dinámica que tienen, diferentes distritos, se llegan a detectar justamente como los puntos, las problemáticas que hay en la comunidad y a partir de ahí se empieza a atacar [...] la seguridad ciudadana se construye con la confianza que yo pueda tener con mi vecino [...] conocer a la gente, en realidad es super importante, el seguir con el trabajo*

*que se va a hacer desde la Policía Municipal (PM) y Fuerza Pública (FP) en la seguridad comunitaria. [...] Invertir en espacios públicos, invertir en arte y cultura, programas sociales, ambiente, deporte, verdad. [...] Es como esa construcción, básicamente, de un montón de componentes no solamente en la policía, sino este, es el hecho de crear comunidad alrededor. (Agustín Jiménez, comunicación personal, 14 de marzo de 2023)*

Pese a tratarse de un esfuerzo tímido en términos de inversión presupuestaria y cobertura del servicio municipal, se considera relevante destacar la coincidencia tanto de la alcaldía municipal como de la Jefatura de la Policía Municipal en que el principal logro a la fecha de dicho cuerpo policial es el de adquirir un rol protagónico en el cantón como una policía comunitaria que se acerca para generar espacios de integración y cohesión social. Lo anterior va de la mano con una comunicación cercana, directa y constante de este cuerpo policial con la Fuerza Pública, lo cual el subintendente de Fuerza Pública lo atribuye a las características del cantón: uno en el que existe confianza y buenas relaciones de trabajo entre él y el funcionariado municipal a cargo de la temática.

Según indica el director de la Policía Municipal:

*Con el tiempo, se dio más demanda en cuanto al servicio [de Policía Municipal], se fue generando la necesidad de fortalecer, para el 2014 ya había en promedio 10 oficiales y de ahí me corresponde [asumir el cargo de director] a finales del 2015 donde dialogando con el señor alcalde decidimos fortalecer la policía un poco más. (Leonardo Trejos, comunicación personal, 10 de marzo de 2023)*

En el marco del Plan de Desarrollo Municipal del cantón de Mora, que constituye el instrumento de planificación de mediano plazo de la institución, se identifican los siguientes objetivos relacionados con seguridad ciudadana y seguridad vial, que implican a la Policía Municipal del cantón.

*Figura 3. Objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal del cantón de Mora*



Fuente: Plan Anual Operativo 2022, Municipalidad de Mora (2022).

En el marco del Plan Anual Operativo 2022, el trabajo de la Policía Municipal de Mora se traduce en las siguientes metas:

- a. Continuar con el fortalecimiento del proyecto de Policía de Tránsito Municipal, según los lineamientos técnicos establecidos en la normativa vigente (compra de servicios, materiales y suministros, bienes duraderos).
- b. Fortalecimiento de un 100 % de la capacidad de respuesta y de las herramientas de trabajo de la Policía Municipal e inspectores (adquisición de servicios, compra de materiales y suministros estratégicos, bienes duraderos), entre otros (Plan Anual Operativo de Mora, 2022).

A la fecha de cierre de la presente sistematización, la Policía Municipal de Mora cuenta con una jefatura y 16 oficiales, organizados a partir de un reglamento municipal creado para los efectos y que se encuentra en proceso de actualización. Su organización es horizontal, puesto que la municipalidad ha tenido dificultades para realizar ajustes a su manual de puestos creado en 2007 y este fue creado previo a la existencia de la Policía Municipal del cantón. La Policía Municipal y de Tránsito depende organizativamente de la alcaldía municipal.

El departamento del que forma parte la Policía Municipal incluye también una unidad de inspecciones (con tres inspectores) que colabora con otros programas de la municipalidad para efectos de hacer notificaciones e inspeccionar licencias comerciales, de construcción, entre otras.

Del total de 16 oficiales, 5 cuentan con código de tránsito, es decir, pueden ejercer como inspectores municipales de tránsito, según habilitación de la

Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, n.º 9078, en su artículo 214. Esto implica que, además de ejercer funciones policiales, pueden ejercer como inspectores municipales de tránsito en la jurisdicción territorial del cantón.

El doble rol, es decir, de policía e inspector no aplica para los policías municipales que no han sido capacitados como inspectores de tránsito por el Consejo de Seguridad Vial (Cosevi) y que, en consecuencia, no cuentan con el código de autorización. Los oficiales que ejercen como inspectores municipales de tránsito le han permitido a la municipalidad recuperar un total de 55 471 197,36 de colones por concepto de confección de boletas de citación en 2021 (Informe de labores del alcalde, 2021).

La municipalidad invierte un total de 197 308 588 de colones en Policía Municipal, lo que representa un 3,64 % del presupuesto municipal ejecutado en el 2022. Del total, la inversión correspondiente a policía de tránsito representa un 33,25 %. Adicionalmente, cuentan con dos motocicletas, un edificio específico para la Policía Municipal y dos vehículos.

Según el *Informe de Labores de la Alcaldía del año 2021*:

*“Se mantienen actualizados los permisos de portación de armas, se mantiene al día roles de servicio, se realiza de manera constante los pagos de tiempo extraordinario, se mantiene al día la calendarización de vacaciones y se trabaja de la mano con el departamento de Talento Humano en todos los trámites de estudio y otras situaciones del personal” (Informe de labores del alcalde, 2021: 76).*

Como cuerpo policial, divide su trabajo en tres ejes:

- La gestión operativa cotidiana, esta se organiza a su vez en tres enfoques: 1) el resguardo de parques y espacios públicos, 2) la seguridad vial y de tránsito, y 3) la intervención policial.
- La atención de la planificación estratégica de la Policía Municipal, que involucra acciones operativas preventivas de atención a comunidades en el marco del programa Sembremos Seguridad.
- La atención de solicitudes de colaboración con actividades de las fuerzas vivas de la comunidad para su adecuada organización y resultado, entre ellas, la cobertura en ferias y actividades religiosas.

Según el director del cuerpo policial, los tres componentes incluyen la perspectiva de prevención primaria y secundaria, tanto situacional como comunitaria. Los tres ejes de trabajo promueven factores de protección, como la vigilancia de espacios públicos, presencia policial en la comunidad, abordaje de vehículos, organización y visitas al sector comercial, turístico y bancario y la asistencia a otros programas municipales.

Respecto al capital interorganizacional, detalla el director de la Policía Municipal:

*Desde la parte comunal, la Fuerza Pública es quien tiene más comunidades organizadas. Tienen el programa de seguridad comunitaria. En ocasiones, los acompañamos a reuniones dependiendo de la problemática que se persiga y la resolvemos juntos. Muchas veces tienen que ver con temas de segu-*

*ridad en la comunidad y tiene que ver con asuntos vehiculares. (Leonardo Trejos, comunicación personal, 10 de marzo de 2023)*

En consonancia con lo anterior, el subintendente de Fuerza Pública destacó en su entrevista que trabajan en conjunto operativos de control de carreteras para dar atención a diferentes eventos. Asimismo, en el marco del programa Seguridad Comunitaria trabajan de manera coordinada la Fuerza Pública con la Policía Municipal de Mora. En la entrevista manifestó: “Yo siento que la comunidad sí nos percibe que trabajamos de manera conjunta” (Andrés Meléndez, comunicación personal, 22 de marzo de 2023). Durante el año 2021, se realizaron en promedio mensual al menos 20 dispositivos menores con Fuerza Pública y otros solo con personal de la Policía Municipal, así como un dispositivo interinstitucional de más amplio alcance cada dos meses (Informe de labores del alcalde, 2021).

Adicionalmente, el jefe de Policía Municipal de Mora destaca coordinaciones con otras instancias e instituciones, entre ellas: el Ministerio de Salud y la Comisión Nacional de Emergencias, con quienes trabajan la gestión de las emergencias; por ejemplo, como fue la pandemia por COVID-19. Con el Organismo de Investigación Judicial y la Policía de Control de Drogas, se han elaborado trabajos en conjunto, especialmente para llevar a cabo allanamientos y para la coordinación de información proveniente del centro de monitoreo municipal. Asimismo, se realizan reuniones con juzgados y fiscalías para materias de persecución penal y, con el Sistema Nacional de Salud Animal y la Policía de control fiscal, para la realización de dispositivos.

Lo anterior refleja lo multiforme del proyecto de Policía Municipal y la amplitud de su campo de acción, en el que coordina a lo interno de la municipalidad, como con instancias externas.

Para el fortalecimiento del proyecto de Policía Municipal en el futuro, el director a cargo señala como metas la adquisición de más recurso móvil y de un edificio propio acondicionado para la policía, así como aumentar a 40 efectivos el cuerpo policial.

Como factores que inciden directamente en el fortalecimiento del proyecto, se identifica la voluntad política tanto de la alcaldía como del Concejo Municipal para destinar los recursos económicos necesarios, igualmente el liderazgo de las autoridades políticas para gestionar nuevos recursos económicos con aliados estratégicos institucionales que cuenten con ellos, como el programa de la Oficina Internacional de Asistencia Antinarcóticos y Cumplimiento de la Ley (INL, por nuestras siglas en inglés) de la Embajada de los Estados Unidos en Costa Rica o el Instituto Costarricense sobre Drogas. La alcaldía comparte la visión respecto a la necesidad de obtener más recursos. Asimismo, apunta hacia la coordinación con otras instituciones del Estado y del sector privado, en tanto especifica que la seguridad es un asunto de todos los sectores que conviven en el cantón.

## 5.1 Reflexión final

La incidencia delictiva en el cantón de Mora es bastante baja comparada con otros cantones del país; por lo tanto, las funciones de vigilancia y de seguridad de la Policía Municipal se han orientado a tareas de prevención primaria y comunitaria.

En este escenario, es posible para la Policía Municipal de Mora, planificar su fortalecimiento, tanto de capacidades como de recursos, en función de ser una “policía orientada a problemas”,<sup>12</sup> con capacidad de prospectiva y de articulación profunda con los planes y programas desarrollados por el Proceso de Desarrollo Humano y Cohesión Social.

Aunado a esto, el liderazgo que puedan ejercer en el seno de mecanismos de coordinación interinstitucional y con el sector privado resulta vital para posicionarse en el imaginario de la población como esa instancia de confianza, a la cual acudir en caso de necesitar apoyo. La Policía Municipal de Mora tiene la oportunidad de marcar un precedente de organización que fije un rumbo preventivo en su accionar y coadyuve no solo con el mantenimiento del orden público, sino en la promoción de convivencia ciudadana.

---

12 PoP o “policía orientada a problemas” es un modelo proactivo que busca coordinar respuestas muy específicas a problemas recurrentes a través de un análisis minucioso de las causas que llevan a que esos problemas se repitan, y de la búsqueda, implementación y evaluación de soluciones efectivas. El modelo PoP enfatiza el diseño de soluciones de naturaleza preventiva, que no dependen únicamente del uso de técnicas represivas o del sistema de justicia penal, y que involucran a otras agencias públicas, la comunidad y el sector privado cuando su participación ayude a la resolución del problema (Banco Interamericano de Desarrollo, 2023, párr.1 y 2).

## 6. Caso Moravia: la transformación de un proyecto represivo hacia uno preventivo y comunitario

Como segunda sistematización, se presenta el caso de los esfuerzos de prevención provenientes desde la Policía Municipal (PM) del cantón de Moravia. Destaca su fortalecimiento en los últimos años como cuerpo policial en número de efectivos, equipamiento y enfoques de trabajo. La sistematización se

concentra en el Programa de Seguridad Comunitaria, fundado en el año 2019 y liderado por la PM. Dicho programa constituye el brazo preventivo del cuerpo policial y se encuentra orientado a la generación de factores de protección comunitarios en el cantón.

### 6.1 Contexto institucional

La PM de Moravia es un cuerpo policial entre los 36 cuerpos policiales con los que cuenta el país al amparo del capítulo IX del título III de organización municipal del Código Municipal, Ley n.º 7794.

Según su reglamento, la PM de Moravia tiene como meta mejorar la calidad de vida de las personas habitantes del cantón. Esto se logra a través de una colaboración estrecha con las autoridades nacionales, una participación activa y estrecha en la comunidad. Según su reglamento, su principal objeti-

vo es servir a la comunidad, manteniendo el orden público, proporcionando seguridad en espacios de interés local y asegurándose de que se cumplan las ordenanzas municipales y las leyes locales. En el ejercicio de sus funciones, esta fuerza policial debe respetar lo establecido en la Constitución Política, las leyes, los reglamentos y otras normativas que rigen su actuación. (Municipalidad de Moravia, 2014).

Sus ejes de trabajo se articulan de la siguiente manera:

*Figura 4. Ejes de trabajo de la Policía Municipal de Moravia*



Fuente: elaboración propia.

En setiembre del 2013, nace la PM de la Municipalidad de Moravia. Inició con cinco policías municipales: una jefatura y cuatro oficiales. Ese primer intento no logró consolidarse; en consecuencia, se rescindieron los contratos del funcionariado contratado. En abril del 2015, se toma una nueva dirección y se contratan en noviembre de ese mismo año cuatro nuevos oficiales y una jefatura que se mantiene a la fecha.

Las condiciones iniciales de la Policía Municipal eran mínimas: trabajaban en un sitio pequeño, contaban únicamente con bicicletas y no tenían chalecos antibalas. En palabras del alcalde, cuando llegó a la municipalidad en 2016, más allá del cuerpo de Policía Municipal en el cantón, no había estrategia de seguridad: "Hacían lo que podían con lo que tenían, ese era el día a día, decomisar verduras, por ejemplo" (Roberto Zoch, comunicación personal, 17 de marzo de 2023).

Dichas condiciones, llevaron a que la ciudadanía se acercara al alcalde recién electo en el puesto a pedirle que cerrara la PM, según detalla él mismo:

*(...) porque los policías a lo que se dedicaban era prácticamente a estar en el parque central, y a decomisar verduras de vendedores informales. Entonces, eso no fue bien recibido en la población con el proyecto inicial de PM. (Roberto Zoch, comunicación personal, 17 de marzo de 2023)*

En atención a ese rechazo, la estrategia de fortalecimiento se orientó hacia el acercamiento del cuerpo policial con las autoridades políticas. Entre la alcaldía y la jefatura de Policía Municipal, se estableció una hoja de ruta conjunta para dotar al cuerpo policial de más personal, así como de insumos requeridos

para realizar su trabajo. A ello se sumó la búsqueda de un acercamiento y coordinación con Fuerza Pública, de manera que los pocos oficiales que se tuvieron al inicio se complementaran con los de Fuerza Pública y se empezaran a comunicar a la población acciones policiales con resultados concretos.

Año con año, con el apoyo del Concejo Municipal y en el marco de la estrategia de fortalecimiento, se aumentó el presupuesto municipal en aras de sumar capacidades institucionales al cuerpo policial. Desde 2016, no ha existido un año en que el Concejo Municipal no haya asignado más recursos a la policía del cantón, según los requerimientos realizados (Giancarlo Casasola, comunicación personal, 14 de marzo de 2023).

La alcaldía destaca tres elementos de la estrategia utilizada para recuperar el proyecto de PM y llevarlo hacia los resultados que mantiene a la fecha: 1) capacitación tanto a autoridades políticas como a personal técnico, 2) coordinación interinstitucional, inicialmente, con la Fuerza Pública, para luego acercarse a otras instancias y 3) recuperación de la confianza de la ciudadanía moraviana, a través de acciones de comunicación y de vinculación con la comunidad.

En la planificación de mediano plazo de la institución, que la constituye el Plan de Desarrollo Municipal del cantón de Moravia, se identifican ocho áreas estratégicas, entre las que se menciona en el Plan Anual Operativo 2022 un objetivo relacionado con la presente sistematización: “Seguridad comunitaria: Fomentar la seguridad comunitaria desde una perspectiva de respeto de los derechos humanos que mejore la calidad de vida de los ciudadanos” (Municipalidad de Moravia, 2022: 4).

Según las políticas institucionales municipales, establecidas para el periodo 2021-2023, se detalla al respecto de la seguridad comunitaria que

*...deberá construirse con el apoyo de las fuerzas vivas del cantón, y deberá atenderse con calidad, pertinencia, equidad y justicia, de tal forma que garantice la prevención, el respeto a los derechos humanos y participación ciudadana, por lo que deberá tomar en consideración el uso de nuevas tecnologías que permitan abordar de forma asertiva las necesidades comunes de seguridad y vigilancia en el cantón (Municipalidad de Moravia, 2022: 3).*

Resulta de interés, en el marco de la política institucional, la primacía del concepto de prevención en su vínculo con los derechos humanos de la población y su derecho a participar en los procesos de definición de política pública local.

Asimismo, el concepto propuesto de seguridad comunitaria se vincula con la visión de la alcaldía, que hace énfasis en la responsabilidad de la ciudadanía en construir, con la municipalidad, una comunidad más segura, a través de la identificación de la corresponsabilidad de las personas con su propia seguridad como una línea de trabajo fundamental para combatir los problemas de seguridad del cantón. Esto se refleja en la política institucional que cita el trabajo con las fuerzas vivas de la comunidad y se identifica con un eje prioritario de la estrategia Sembremos Seguridad, que articula el trabajo preventivo de la Municipalidad de Moravia.

El trabajo de seguridad comunitaria de la municipalidad se organiza en las metas anuales operativas de la planificación 2021-2023, en las que se reitera el

concepto de corresponsabilidad de la seguridad comunitaria, así como el programa de videovigilancia y de Sembremos Seguridad. A ello, se suman actividades de otros servicios de la municipalidad, como el caso de los servicios sociales. Los objetivos se citan a continuación:

- Impulsar el programa Sembremos Seguridad en Moravia
- Impulsar la participación de la ciudadanía en la corresponsabilidad de su seguridad mediante la promoción del desarrollo de organizaciones comunales en coordinación con las fuerzas policiales del cantón.
- Identificar zonas estratégicas en las cuales se pueda ubicar nuevas cámaras de seguridad.
- Dotar a las personas ciudadanas de más información sobre los recursos a los cuales puede recurrir en caso de ser víctima o conocer a una posible víctima de violencia.
- Elaborar programas educativos y campañas contra la violencia intrafamiliar.
- Desarrollar ferias de salud incluyendo más oferta para diversas áreas de la salud en los tres distritos (Municipalidad de Moravia, 2022, P.65).

En el nivel organizacional, son un departamento que depende directa-

mente de la alcaldía, acorde con lo estipulado en el marco jurídico de las policías municipales. Se organiza a través de una jefatura, una subjefatura y por supervisores de grupo que se encargan de dirigir la actividad operativa. Estas supervisiones son: policía, guías caninos e inspectores municipales de tránsito. Asimismo, un oficial se dedica a la gestión de la prevención de la violencia, especialmente desde el Programa de Seguridad Comunitaria, que se detalla con mayor profundidad en la siguiente sección.

En el 2022, existían 18 plazas para Policía Municipal: la jefatura y 17 oficiales adicionales. En materia de tránsito, se cuenta con al menos seis oficiales que ejercen como inspectores municipales de tránsito. La Policía Municipal, en términos de capacidades, cuenta con una unidad canina compuesta por dos canes, nueve motocicletas, dos vehículos, 26 cámaras de videovigilancia y una delegación inaugurada en marzo de 2023.

La inversión en la PM representó el 7,5 % del presupuesto municipal en el año 2022 y, según la alcaldía, esta es la mayor inversión que realiza la Municipalidad en un programa. Aun así, indica que se deben brindar más recursos<sup>13</sup> y fortalecer las capacidades de las municipalidades para mejorar su implementación (Roberto Zoch, comunicación personal, 10 de marzo de 2023).

---

13 Es importante detallar que, según el marco jurídico costarricense, los recursos para invertir en policía municipal deben tomarse de los recursos propios de la municipalidad, es decir, fondos libres. Lo anterior se debe a que, según la Contraloría General de la República, no es posible cobrar una tasa por el servicio a la ciudadanía. A diferencia de los inspectores de tránsito municipales y del servicio de videovigilancia, por el servicio de policía municipal no se puede tasar a los contribuyentes.

## 6.2 Seguridad comunitaria: el programa preventivo de la Policía Municipal

El programa de prevención de la PM se instaura, según indica Freddy Barrantes Díaz coordinador de esa instancia, a partir de marzo de 2019. Este proceso surge como una necesidad de generar un acercamiento de la Policía Municipal con las comunidades, los comercios y otros actores de la comunidad. Este enfoque está inspirado en el programa de Seguridad Comunitaria que implementa la Fuerza Pública.<sup>14</sup>

Adicionalmente, el programa está enmarcado en la estrategia nacional Sembramos Seguridad que involucra a los gobiernos locales en materia de prevención de la violencia a través de la organización comunitaria y cuyo diagnóstico facilita a la municipalidad la generación de una hoja de ruta para optimizar recursos en el territorio e implementar líneas de acción definidas participativamente.

La adopción del Programa de Seguridad Comunitaria por parte de la PM generó la necesidad de desarrollar objetivos propios y de buscar recursos para implementar las acciones que permitieran el acercamiento con las poblaciones meta.

Según el Informe Anual de Policía Municipal para el año 2022 el programa de seguridad comunitaria contaba con cinco objetivos: 1) Fortalecer los tra-

bajos entre las comunidades y la policía, mediante la comunicación continua, 2) Fortalecer la unión entre los vecinos, 3) Promover la prevención comunal, 4) Prevenir la incidencia delincriminal en las comunidades, 5) Mejorar la calidad de vida de las comunidades mediante la participación y la organización (Informe de Policía Municipal, 2022, P.2).

Según Barrantes, la fortaleza de esta área de trabajo está centrada en la generación de espacios de escucha con los vecinos y vecinas de las diferentes comunidades, de manera que se brinde “atención de primera mano” a las situaciones problemáticas que en ese espacio se plantean (Freddy Barrantes, comunicación personal, 18 de abril de 2023). Estos espacios de reunión le permiten a la Policía Municipal ofrecer respuestas más inmediatas a situaciones concretas que generan factores de riesgo.

Barrantes pone como ejemplo las recuperaciones de espacios públicos que ellos logran identificar a través de las reuniones con las comunidades. Indica que, una vez determinado el problema, se procede a articular los recursos municipales y de otras instituciones que tienen presencia en el cantón para resolver la situación.

---

<sup>14</sup> El programa de Fuerza Pública “está orientado a organizar y capacitar a los vecinos para que tomen medidas de prevención y evitar ser víctimas de la delincuencia y para mejorar la calidad de vida en sus respectivas comunidades” (MSP, 2022).

A pesar de la mención del trabajo conjunto con la Fuerza Pública, Barrantes señala que las respuestas que puede dar esta instancia son mucho más lentas, por lo que la PM al final resuelve los temas, particularmente en lo que respecta a aspectos de prevención situacional (control de lotes baldíos, limpieza de barrios, equipamiento urbano, etc.) (Freddy Barrantes, comunicación personal, 18 de abril de 2023).

Además de los problemas en materia de infraestructura comunitaria, se destaca el trabajo conjunto con otras instituciones del Poder Ejecutivo y otros departamentos municipales. Esta coordinación se realiza en el marco del trabajo de redes formalmente constituidas, lo cual permite también aproximarse a los temas de manera integral. Al respecto, Barrantes menciona:

*La seguridad integral aborda no solo la delincuencia, sino también la prevención de problemas de salud y otros asuntos sociales. Para garantizar una respuesta efectiva y completa, la PM trabaja en colaboración con diferentes actores, incluyendo el Ministerio de Salud (MS), [y a lo interno de la municipalidad con] la Oficina de la Mujer (OFIM), psicólogos, encargados de atención a adultos mayores, niñez y adolescencia (Freddy Barrantes, comunicación personal, 18 de abril de 2023).*

Estas coordinaciones también facilitan llevar el trabajo de la PM a escuelas y colegios, en donde se brindan charlas respecto a la Ley Penal Juvenil, talleres de prevención de consumo de drogas y visitas de la Unidad Canina.

Asimismo, se desarrollan capacitaciones en materia de masculinidades positivas con el personal de la municipalidad y también con otros actores del cantón, por ejemplo, choferes de empresas de buses y otras instituciones que así lo demanden (Freddy Barrantes, comunicación personal, 18 de abril de 2023).

En cuanto a los recursos consignados para el programa de Seguridad Comunitaria en el cantón, es fundamental anotar que se destina en exclusiva una plaza de policía para el programa. Sin embargo, se prevé aumentar hacia futuro el recurso humano preventivo. Cuando las actividades sobrepasan la capacidad de la persona a cargo, se reorganiza el recurso humano policial para que apoye al programa.

Otros recursos, como vehículos, computadoras, oficinas e implementos requeridos para el trabajo policial se comparten con las demás actividades policiales. Sin embargo, no se mencionan materiales para trabajar en los talleres del programa seguridad comunitaria y se indica la necesidad de contar con proyectores, inflables y otros recursos para trabajar más directamente con la niñez y la adolescencia (Freddy Barrantes, comunicación personal, 18 de abril de 2023).

---

15 Para ampliar respecto a la Ley Penal Juvenil de Costa Rica, consultar el enlace: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=19385](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=19385)

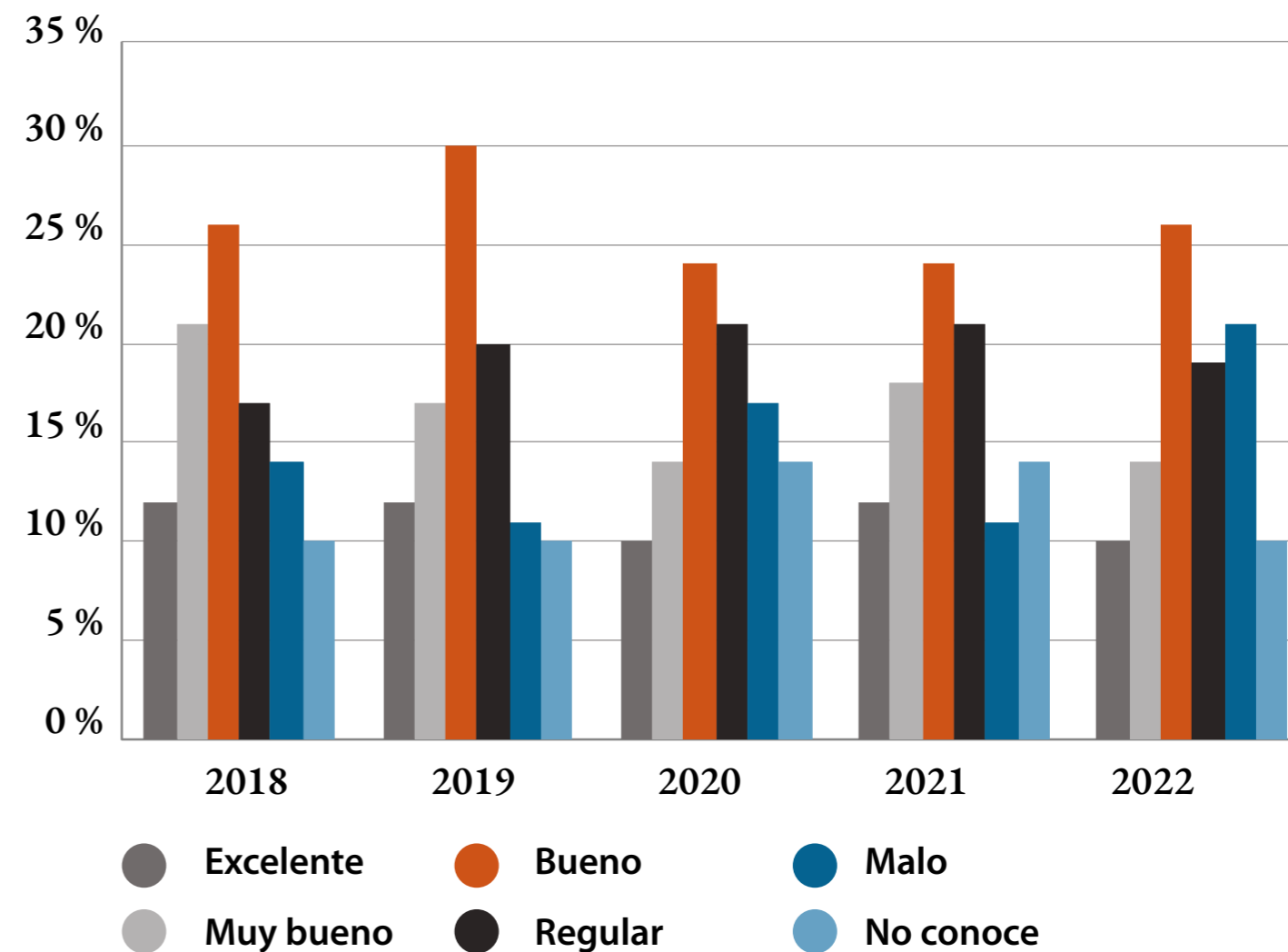
Durante 2021, se organizaron 20 comunidades y, en 2022, un total de 25. Dicha organización consiste en el establecimiento de un mecanismo de comunicación interna y la realización de reuniones periódicas para valorar de manera conjunta los problemas de seguridad. A la fecha, el jefe de la Policía Municipal explica que se trabaja contra demanda de las comunidades y una vez que se define el compromiso de organizar a dicha comunidad se llevan a cabo reuniones de coordinación o capacitación con estas al menos una vez cada tres meses (Mario Ortega, comunicación personal, 13 de marzo de 2023).

Dichos espacios se constituyen como espacios de diálogo, pero también comparten otros objetivos, como la rendición de cuentas de la policía y el desarrollo de proyectos conjuntos. El jefe de la Policía Municipal se vincula directamente en la ejecución de este programa.

### 6.3 Percepción de la ciudadanía

La Municipalidad de Moravia, a través de la Contraloría de Servicios, recopila anualmente la percepción de la ciudadanía sobre los servicios municipales en un plano general, dicha información es pública y abierta en el portal web de la municipalidad.<sup>16</sup> En dichas evaluaciones, se incluye el servicio de Policía Municipal, cuyos resultados desde 2018 se incluyen en el gráfico a continuación:

Figura 4. Ejes de trabajo de la Policía Municipal de Moravia



Fuente: elaboración propia con base en informes de percepción de la ciudadanía emitidos por la Contraloría de Servicios de la Municipalidad de Moravia.

<sup>16</sup> Pueden consultarse dichos informes en el enlace web a continuación: <https://moravia.go.cr/resultados-evaluacion-de-servicios/>. A la hora de crear la presente sistematización, no se contó con información del proceso de aplicación de dicha evaluación.

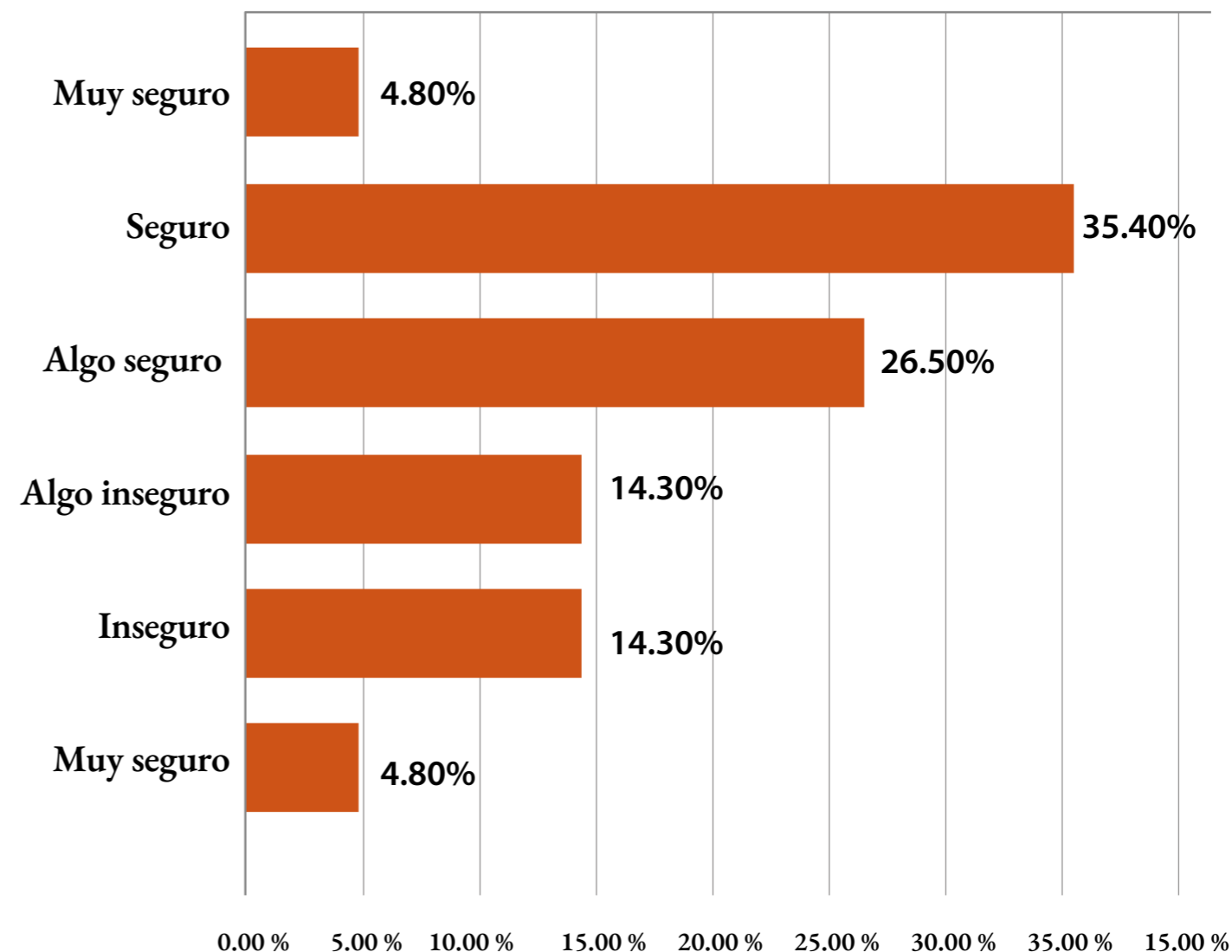
Respecto a los resultados, se mantiene un promedio de calificaciones excelentes (11 %), muy bueno (17 %) y bueno (26 %) de 54 % a lo largo del periodo. Los años en que la Policía Municipal fue mejor calificada fueron el 2018 y el 2019, según este instrumento. Se desconocen los factores que incidieron en el aumento de las calificaciones negativas del 2022.

Adicionalmente, como parte del ejercicio de sistematización, se hizo un sondeo de percepciones ciudadanas sobre el servicio de PM a través de un formulario digital con los grupos de seguridad comunitaria organizados con los que cuenta dicho cuerpo policial. Esto facilitó profundizar en otros elementos de la percepción ciudadana.

El sondeo contó con la participación de 189 personas que afirmaron conocer el servicio de la Policía Municipal entre los días 28 y 31 de marzo de 2023, en que se aplicó el cuestionario. Se trata de 127 mujeres y 60 hombres, dos personas no especificaron su sexo. El promedio fue de 46 años del total, 48,9 años para hombres y 49,4 para mujeres.

Respecto a la pregunta de opción única sobre la percepción de la seguridad del cantón, se mostraron los siguientes resultados:

*Gráfico 5. Respuesta del sondeo sobre la percepción de seguridad del cantón*



Fuente: elaboración propia con base en el sondeo Percepciones sobre el servicio de Policía Municipal de Moravia (2023).

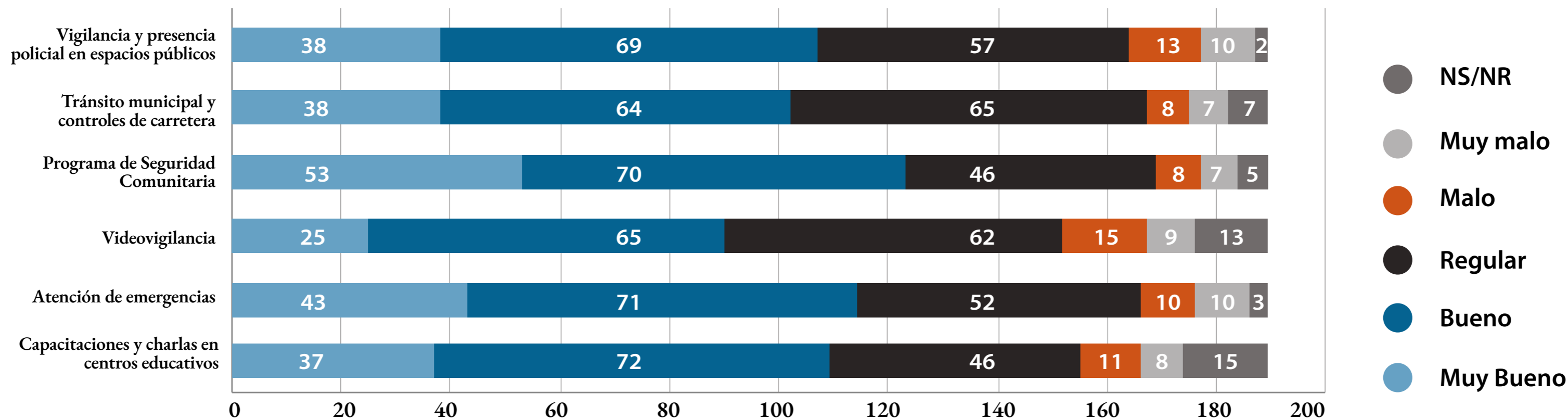
Al agrupar los resultados sobre la seguridad del cantón, se alcanza un 66,7 % de criterios en favor de que Moravia es un cantón muy seguro, seguro o algo seguro. Los resultados subjetivos sobre la situación de seguridad son compatibles con los registros de los delitos que se han cometido en el cantón en los últimos cuatro años.

En el sondeo, también se reconoce el rol de la Policía Municipal en la mejora de la percepción de seguridad. Específicamente, se consultó: ¿Considera que la si-

tuación de seguridad de Moravia ha mejorado desde que la Policía Municipal brinda servicios? Al respecto, el 52 % de las personas manifestaron que sí; el 16 %, que no; el 23 %, que tal vez; y el 8 % indicó que no sabía.

Finalmente, se pidió una calificación de cada uno de los servicios que brinda la Policía Municipal, cuyo resultado se detalla en el Gráfico 6.

*Gráfico 6. Valoración de los programas y servicios de la Policía Municipal, según sondeo, números absolutos*



Fuente: elaboración propia con base en el sondeo Percepciones sobre el servicio de Policía Municipal de Moravia (2023).

Por un asunto logístico, no fue posible profundizar sobre las percepciones más específicas del Programa de Seguridad Comunitaria. Sin embargo, es posible evidenciar un nivel bueno de valoración de las personas consultadas, frente a otros servicios de la Policía Municipal. Tal y como se indicó en el apartado metodológico, la consulta se circuló en chats administrados por los oficiales de la Policía Municipal; por lo tanto, es posible pensar que el alto nivel de comunicación que manejan mediante estos canales puede haber influido en los resultados de la consulta.

Respecto a las recomendaciones proporcionadas a través de preguntas abiertas, hay valiosos señalamientos sobre la cobertura del servicio y la capacidad de personal con que cuentan para aumentar la presencia policial y especialmente los horarios de patrullaje. Se incorporan también múltiples solicitudes de aumentar la videovigilancia y el recurso de movilización. También, se brindan recomendaciones para el trabajo con centros educativos en clave preventiva y la atención de personas en situación de calle. Finalmente, se destaca en múltiples observaciones el mejorar la capacitación en comunicación asertiva y autogestión emocional al interactuar con los vecinos.

## 6.4 Expectativas sobre el futuro del proyecto

Sobre la Policía Municipal hacia futuro, tanto el jefe de Policía Municipal como la alcaldía coinciden en la búsqueda de estrategias de financiamiento del proyecto de Policía Municipal para aumentar la capacidad operativa del cuerpo policial. Según cálculos del jefe, se estima la necesidad de contar con al menos cuarenta efectivos para cubrir 24 horas del servicio, así como aumentar el personal en los cargos de analistas de información, asesoría legal y administrativo general.

Como segunda estrategia, resulta oportuno profesionalizar el equipo por medio de capacitaciones en diversas líneas y mejorar en las capacidades de comunicación con que cuentan para dar a conocer su trabajo a la comunidad. En este sentido, el jefe de Policía Municipal subrayó la importancia de poner en marcha los procesos de capacitación a policías municipales desde la Academia Nacional de Policía adscrita al Ministerio de Seguridad Pública.

Desde la alcaldía, se distingue la necesidad de repensar la gestión de la seguridad pública en el país a partir de esquemas de regionalización, que permitan invertir recursos para prevenir y atender el delito en otras zonas del territorio que afectan directamente al cantón pero que no se encuentran dentro de su

jurisdicción. Si no se atiende este fenómeno, “lo que vamos a seguir haciendo es desplazar la delincuencia y eso no le ayuda al país” (Roberto Zoch, comunicación personal, 17 de marzo de 2023).

## 6.5 Reflexión final

En materia del Programa de Seguridad Comunitaria, los esfuerzos están enfocados en aumentar el personal policial destacado en el área preventiva, así

como los recursos para el abordaje de poblaciones vulnerables —especialmente niños y niñas— en aras de la generación sostenible de factores de protección.

El caso de Moravia destaca por el rol de la voluntad política en la estructuración de programas preventivos que complementen el enfoque represivo. Un área de mejora sustantiva en esta vía consiste en el fortalecimiento de la conceptualización y recopilación de indicadores de cumplimiento respecto a la actividad preventiva del cuerpo policial.

## 7. Buenas prácticas, conclusiones y recomendaciones

La identificación de buenas prácticas es un ejercicio que inicia a partir del análisis y la sistematización de experiencias desarrolladas en un determinado escenario, de las cuales se puedan extraer acciones específicas que fueron determinantes en la obtención de éxito, para luego utilizarlas en un contexto similar, con el objetivo de obtener resultados positivos (Funpadem, 2018). A continuación, se esbozan las buenas prácticas identificadas al finalizar el proceso de sistematización, según los cantones trabajados.

### En el cantón de Mora

- La creación de un área de trabajo sustantiva relacionada con el desarrollo humano y la cohesión social permite optimizar los recursos escasos para poder brindar un abordaje integral a los diferentes factores de riesgo que están presentes en un espacio geográfico determinado. Es vital colocar estratégicamente a esta área, con la misma relevancia de aquellas áreas tradicionalmente más importantes para los gobiernos locales, como la tributaria y la de gestión vial.
- El establecimiento de programas de relacionamiento directo con la comunidad significa un canal de comunicación permanente con las voces comunitarias, que, a su vez, posibilita tener referencias directas de los

hechos que están acaeciendo en las comunidades. Además, esta cercanía fortalece la posibilidad de instaurar enfoques de trabajo desde el espacio comunitario.

- El establecimiento de una Casa de Justicia como programa para promover el diálogo y la resolución alternativa de conflictos es una estrategia idónea para reforzar la cultura de paz y fomentar la convivencia ciudadana. Ambos constituyen pilares esenciales de una política de prevención de la violencia.
- La definición de un programa específico, denominado en este caso Buena Vida, que se encargue de recuperar y ocupar los espacios públicos del cantón, representa una buena práctica para asegurar la sostenibilidad de este tipo de acciones que contribuyen a la prevención desde el punto de vista comunitario y situacional.

### En el cantón de Moravia

- La consolidación de una visión política de apoyo a un proyecto municipal, en este caso, el de Policía Municipal, que ha demostrado resultados en las estadísticas criminales, y que resulta en una inversión sostenida en el tiempo.
- La implementación de una estrategia de comunicación y rendición de cuentas para recuperar la confianza de la ciudadanía en el cuerpo policial municipal, a

partir de las dificultades del primer proyecto de policía, lo que le permite hoy ser un servicio demandado y respaldado por la ciudadanía.

- La creación de la Oficina de Prevención en 2019, dentro de la Policía Municipal, para que asumiera el programa de seguridad comunitaria sin competir con otras labores policiales.
- Al igual que el cantón de Mora, la Oficina de Prevención cuenta con un programa de relacionamiento directo con la comunidad, lo cual representa, según sus operadores, uno de los principales factores de éxito del programa. Esto se corresponde con las opiniones positivas recolectadas en el instrumento de percepción de los servicios de Policía Municipal.
- La relación armoniosa entre la jefatura del cuerpo policial con la alcaldía permite que no se pierda la línea de mando estipulada en la normativa. Además, la policía está ubicada adecuadamente en el organigrama institucional como instancia dependiente del despacho de la alcaldía.
- La vinculación con la estrategia nacional Sembremos Seguridad, que ha brindado apoyo en capacitaciones y recursos policiales a la Policía Municipal de Moravia.
- La búsqueda del enfoque comunitario y preventivo en el proyecto de Policía Municipal, con una línea de trabajo específica en prevención, adecuadamente integrada a la planificación municipal y reflejada en los informes de labores respectivos.

## 7.1 Conclusiones

Al concluir el estudio, se destaca, en primera instancia, la apertura de las municipalidades para brindar información, otorgar entrevistas y, en general, contribuir al desarrollo de la presente sistematización.

El esfuerzo descriptivo que implica el sistematizar, aunque significativo, es insuficiente en aras del abordaje a profundidad de los vínculos existentes entre el trabajo de los municipios y las transformaciones del fenómeno criminal.

Con estos primeros elementos como puntos de partida, las conclusiones se esbozan en tres niveles: macro, meso y micro, haciendo énfasis en el último nivel. Estas no son generalizables al conjunto de gobiernos locales de Costa Rica; sin embargo, por sus características, ofrecen posibles hipótesis respecto a las capacidades de gestión de programas y procesos de prevención en el resto del país.

En el nivel macro, el logro de los objetivos de la presente sistematización demuestra que existen programas y acciones de prevención de la violencia y el delito desde el gobierno local. Estos esfuerzos son impulsados por iniciativas nacionales, o son de origen estrictamente local, o un híbrido entre ambas posibilidades y responden a una demanda de la ciudadanía por atender la situación problemática de seguridad ciudadana.

Sobresale la estrategia nacional Sembremos Seguridad para efectos del establecimiento de actividades preventivas dentro de los cuerpos policiales municipales, especialmente a través de la capacitación y la donación de equipo. No

obstante, persisten en ambos casos dificultades para crear espacios de concertación consolidados y legitimados por la ciudadanía para dirigir el accionar en seguridad ciudadana. Se percibe la necesidad de la institucionalización de estos espacios a nivel local.

Además, la falta de espacios de concertación evidencia la relevancia de establecer una instancia de coordinación a nivel nacional entre el Gobierno central y los gobiernos locales. Esta instancia permitiría desarrollar directrices de acción a nivel nacional que aborden las necesidades de los distintos territorios, no solo en términos de la coordinación entre la Fuerza Pública y la Policía Municipal, sino también en cuanto a programas de prevención de la violencia. Por ejemplo, el Programa de Casas de Justicia, una iniciativa a nivel nacional, requiere una coordinación efectiva entre los organismos locales. Esta instancia debería funcionar como parte del máximo órgano de coordinación de las políticas de seguridad ciudadana y de prevención de la violencia.

En el nivel meso, se identifica la existencia de brechas de capacidades, puesto que en todos los esfuerzos sistematizados se aduce una falta de recurso suficiente para alcanzar metas ambiciosas. Esto se suma a las carencias de metodologías que organicen más sistemáticamente el trabajo que ejecutan.

La evidencia demuestra la intención de poner en marcha acciones de prevención y su ejecución incipiente, mas no la orientación estratégica y programática de las acciones para garantizar su coherencia interna, sostenibilidad en el tiempo y efectividad.

Asimismo, se presentan oportunidades de mejora en la relación de los pro-

gramas con otras instancias o programas a lo interno de la municipalidad. En el marco de un desarrollo conceptual aglutinador, el diseño institucional tiene posibilidades de integrar el trabajo de prevención de la violencia y el delito que realizan otras instancias municipales, más allá de las descritas en la presente sistematización. El marco normativo que habilita las intervenciones de prevención es amplio; sin embargo, no delimita conceptualmente la actividad programática.

En el nivel micro, en ambos casos se observaron afectaciones en el registro de acciones y el desarrollo de programas, debido a la pandemia por el COVID-19; lo anterior con especial efecto en el adecuado registro y sistematización del trabajo realizado, que impide la comparación en retrospectiva de la evolución de los proyectos y los programas. Lo anterior se explica en tanto los gobiernos locales se dedicaron en el plano social y policial a atender la pandemia y sus secuelas.

Una conclusión, reiterada en la literatura sobre desarrollo local, es el papel central que toma el liderazgo de la alcaldía municipal para orientar la acción preventiva. En ambos casos analizados, se evidencia dicho liderazgo en las decisiones de inversión, así como en la relevancia que los recursos propios tienen sobre los proyectos de Policía Municipal. En ninguno de los casos de Policía Municipal estudiados, la inversión se ha retrotraído o estancado.

Para finalizar la sistematización, se procede con las recomendaciones a distintas instancias vinculadas con el proceso investigativo.

## 7.2 Recomendaciones

### Al Programa Casa de Justicia

- Incluir en la boleta de registro de mediaciones una casilla de “origen de referencia”, para saber si el caso llegó por referencia de la Fuerza Pública, del Juzgado de Familia o del Juzgado Contravencional. Esto podría ser la base para elaborar un estudio que mida el impacto de las Casas de Justicia en el desahogo del sistema judicial y también en situaciones que la Fuerza Pública pudiera considerar como detonantes de violencia.
- Realizar mayor divulgación de los servicios que presta la Casa de Justicia, primordialmente en los distritos alejados del centro del cantón. En esta misma línea, se recomienda realizar sistematizaciones específicas de casos de éxito de las mediaciones comunitarias provenientes desde Casa de Justicia; de manera que se generen insumos para poner en marcha campañas nacionales que evidencian la potencialidad de los mecanismos de resolución alterna de conflictos y la necesidad de fortalecer el diálogo como herramienta para una cultura de paz en el país.
- Fortalecer el subproceso de la Casa de Justicia de Mora mediante la contratación de personal que aporte a los objetivos de los siete programas que realiza. Este aspecto es fundamental para dar sostenibilidad a iniciativas como el Centro Municipal de Personas Migrantes, las cuales requieren de personal especializado que atienda y dé seguimiento a las demandas de la población migrante que habita el cantón.

### A las Policías Municipales

- La habilitación legal de las policías municipales fue sustantiva para efectos de legitimar su accionar en los territorios de su jurisdicción. No obstante, precisa encontrar nuevas fuentes de financiamiento para los cuerpos policiales ya conformados.
- Generar una estrategia nacional que vincule los esfuerzos preventivos de la Fuerza Pública con los desarrollados en los gobiernos locales. Esto permitirá maximizar el recurso policial y económico en el territorio.
- Crear un registro de programas preventivos municipales que sistematice los esfuerzos gestados cada territorio, así como para homologar prácticas e intercambiar buenas prácticas de manera permanente.
- Mejorar esfuerzos de gestión de la información, en tanto la recopilación realizada para la sistematización reveló una gran dispersión de esta.
- Establecer espacios de coordinación permanentes entre alcaldías de cantones vecinos. Este tipo de instancias favorecerían establecer articulaciones que faciliten acciones operativas de control y atención de factores de riesgo. Por ejemplo, operativos viales conjuntos entre los límites de los cantones con el fin de decomisar armas de fuego y punzocortantes, así como de sustancias psicoactivas.
- Procurar una hoja de ruta para asignar recursos de manera permanente

con vistas a que la Academia Nacional de Policía intervenga en la capacitación de Policías Municipales del país.

### **A la Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana**

- El diseño e implementación de una estrategia de sistematización nacional que permita, desde la investigación cuantitativa y cualitativa, la recopilación de todas las iniciativas municipales en la prevención de la violencia y el delito; de manera que se contabilice el aporte municipal en la materia.
- Establecer una línea de investigación específica en torno al desarrollo policial municipal, en tanto la materia ha sido poco investigada y cuenta actualmente con significativos desarrollos normativos y programáticos.

## 8. Bibliografía

- Almenara Merel, Jaime. 2004. *Guía metodológica de sistematización*. Programa especial para la seguridad alimentaria PESA en Centroamérica. FAO.
- Arzaluz Solano, Socorro. 2005. “La utilización del estudio de caso en el análisis local”. *Región y sociedad* 17, n.º 32: 107-144. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252005000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252005000100004&lng=es&tlng=es)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1999. *Código Municipal*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2010. *Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades*. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855)
- Asamblea Legislativa. 2018. *Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86595&nValor3=112411&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86595&nValor3=112411&strTipM=TC)
- Asamblea Nacional Constituyente. 1949. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). Policiamiento Orientado por Problemas. Plataforma de Evidencias. <https://plataformadeevidencias.iadb.org/es/tipos-soluciones/policiamiento-orientado-por-problemas>.
- Bertranou, Julián. 2015. “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n.º 4: 37-59. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8788>
- Casa de Justicia. 2021. *Informe de Rendición de Cuentas*. Mora: Municipalidad de Mora.
- Completa, Enzo. 2016. “Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional”. *Análisis Político* 29, n.º 87: 60-76. <https://doi.org/10.15446/Anpol.V29n87.60720>
- Completa, Enzo. 2017. “Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?”. *Revista Postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político* 22, n.º 1: 111-140.

- Índice de gestión de los servicios municipales. Informe N°DFOE-LOC-SGP-00003-2021.*
- Contraloría General de la República. 2023. *Sistema de información de presupuestos.* <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-pp.html>
- Corte Suprema de Justicia. 2 de Julio de 1998. Voto N° 5445-99.
- Dammert, Lucía. 2007. “Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?”. *Nueva sociedad*, n.° 212: 67-81.
- González Bazaldúa, Hugo. 2021. “Capacidades: (otra vez) un análisis conceptual y metodológico”. *Intersticios Sociales* 21: 9-43
- Informe Estadístico Casa de Justicia. 2021. *Informe de labores I cuatrimestre 2021.* Mora: Municipalidad de Mora.
- Informe Estadístico Casa de Justicia. 2021. *Informe de labores II cuatrimestre 2021.* Mora: Municipalidad de Mora.
- Informe Estadístico Casa de Justicia. 2021. *Informe de labores III cuatrimestre 2021.* Mora: Municipalidad de Mora.
- Informe Estadístico Casa de Justicia. 2022. *Informe de labores I cuatrimestre 2022.* Mora: Municipalidad de Mora.
- Informe Estadístico Casa de Justicia. 2022. *Informe de labores II cuatrimestre 2022.* Mora: Municipalidad de Mora.
- Informe Estadístico Casa de Justicia. 2022. *Informe de labores III cuatrimestre 2022.* Mora: Municipalidad de Mora.
- Informe Estadístico Casa de Justicia. 2022. *Informe de labores III cuatrimestre 2022.* Mora: Municipalidad de Mora.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2011. *Censo 2011.*
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2022. *Estadísticas demográficas. 2011-2025. Proyecciones nacionales. Población total proyectada al 30 de junio por grupos de edades, según región de planificación y sexo.* <https://inec.cr/tematicas/listado?filtertext=estadisticas%2520demograficas&topics=91>
- La Gaceta. 28 de julio de 2016. “Modificación del Artículo 18 del Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Moravia”. *Diario Oficial La Gaceta.*
- Loría Ramírez, Max. 2009. *Políticas en seguridad ciudadana propuesta programática progresista en Costa Rica 2010-2014.*
- Ministerio de Justicia y Paz. 2023. *Casas de Justicia.* <https://www.mjp.go.cr/viceministeriopaz/DepenDinarac?nom=casas-justicia>
- Ministerio de Justicia y Paz. 2023. *Estadísticas de Casas de Justicia.* <https://www.mjp.go.cr/viceministeriopaz/DepenDinarac?nom=casas-justicia#tab4>
- Ministerio de Justicia y Paz. 2016. *Viceministerio de Paz.* <http://www.mjp.go.cr/viceministeriopaz/DepenDigepaz?nom=gestion-local>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2017. *La Gobernanza Multinivel de los ODS: Un Primer Acercamiento.* San José: Mideplan. [https://ods.cr/sites/default/files/documentos/6-gobernanza\\_multinivel-ods.pdf](https://ods.cr/sites/default/files/documentos/6-gobernanza_multinivel-ods.pdf)

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2021. *Evaluación integral. Estrategia Sembremos Seguridad*. San José: Mideplan. [https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/bitstream/handle/123456789/438/EE-52-EVALUACION\\_INTEGRAL ESTRATEGIA\\_SEMBREMOS\\_SEGURIDAD.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/bitstream/handle/123456789/438/EE-52-EVALUACION_INTEGRAL ESTRATEGIA_SEMBREMOS_SEGURIDAD.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ministerio de Seguridad Pública. 2022. *Seguridad Comunitaria*. [https://www.seguridadpublica.go.cr/tramites\\_servicios/dppp/programas\\_preventivos.aspx#HERMES\\_VTABS\\_1\\_3](https://www.seguridadpublica.go.cr/tramites_servicios/dppp/programas_preventivos.aspx#HERMES_VTABS_1_3)
- Municipalidad de Mora. 2009. *Plan de Desarrollo Humano Local del Cantón de Mora 2010-2020*.
- Municipalidad de Mora. 2015. *Plan Estratégico Municipal 2016-2020*.
- Municipalidad de Mora. 2020. *Informe de Rendición de Cuentas periodo 2020. Alcaldía*.
- Municipalidad de Mora. 2021. *Informe de Rendición de Cuentas periodo 2021. Alcaldía*.
- Municipalidad de Moravia. 2012. *Plan de Desarrollo Cantonal Largo Plazo 2012-2022*. <https://moravia.go.cr/wp-content/uploads/2020/09/Plan-de-desarrollo-cantonal-2012-2022.pdf>
- Municipalidad de Moravia. 2012. *Plan de Desarrollo Municipal 2020-2024*.
- Municipalidad de Moravia. 2014. *Reglamento del Cuerpo de la Policía Municipal de Moravia. Acuerdo n.° 2065-2014*.
- Municipalidad de Moravia. 2018. *Informe Anual de Labores de la Alcaldía Municipal. 2018*.
- Municipalidad de Moravia. 2019. *Informe Anual de Labores de la Alcaldía Municipal. 2019*.
- Municipalidad de Moravia. 2021. *Informe Anual de Labores de la Alcaldía Municipal. 2021*.
- Municipalidad de Moravia. 2021. *Plan Operativo Anual 2021*.
- Municipalidad de Moravia. 2022. *Plan Operativo Anual 2022*.
- Municipalidad de Moravia. 2023. *Plan Operativo Anual 2023*.
- Observatorio de la Violencia. 2023. *Respuesta a la solicitud de información con fecha de 13 de febrero de 2023*. <http://observatorio.mj.go.cr/>
- Observatorio de Violencia de Género y contra las Mujeres y acceso a la justicia. (2023). *Violencia Doméstica*. <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/index.php/soy-especialista-y-busco/estadisticas/violencia-domestica>
- OIM. 15 de Julio de 2021. *OIM y la Municipalidad de Mora inauguran el Centro Municipal para Migrantes (CMM)*. <https://costarica.iom.int/es/news/la-oim-y-la-municipalidad-de-mora-inauguran-centro-municipal-para-migrantes-cmm>

- Organismo de Investigación Judicial. 2022. *Memoria Anual 2022*. San José: OIJ. <https://sitiooij.poder-judicial.go.cr/index.php/component/phocadownload/category/34-memoria-institucional-oij>
- Organismo de Investigación Judicial. 2023. *Datos de evolución de homicidios. Estadísticas policiales OIJ*. <https://sitiooij.poder-judicial.go.cr/index.php/apertura/transparencia/estadisticas-policiales>
- Opinión sobre la percepción ciudadana referente a la Calidad de los Servicios brindados por la Municipalidad*. Contraloría de Servicios. 2021.
- Opinión sobre la percepción ciudadana referente a la Calidad de los Servicios brindados por la Municipalidad*. Contraloría de Servicios. 2022.
- PNUD. 2016. *Atlas de Desarrollo Humano cantonal*. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Americas/Documents/EVENTS/2016/15557-CR/15557-1-1.pdf>
- PNUD. 2022. *Atlas de Desarrollo Humano cantonal*. <https://www.undp.org/es/costa-rica/publicaciones/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal-2022#>
- PNUD. 2014. *Regional Human Development Report 2013-2014*. Citizen security with a human face: Evidence and Proposals for Latin America. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/Regional\\_Human\\_Development\\_Report\\_2013-14.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/Regional_Human_Development_Report_2013-14.pdf)
- Policía Municipal de Moravia. 2020. *Informe de labores Policía Municipal 2019*.
- Policía Municipal de Moravia. 2021. *Informe de labores Policía Municipal 2020*.
- Policía Municipal de Moravia. 2022. *Informe de labores Policía Municipal 2021*.
- Policía Municipal de Moravia. 2023. *Informe de labores Policía Municipal 2022*.
- Rosas Huerta, Angelica. 2019. “Capacidad Institucional: Revisión del Concepto y Ejes de Análisis”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 19, n.º 32: 81-107. <https://doi.org/10.14409/Daapge.V19i32.8482>
- Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (2023). <https://www.cgr.go.cr/05-tramites/sistemas-registro.html>
- Solís M., Julio. 2018. *Violencia y delito en el espacio urbano: aportes a la política pública*. San José: Flacso Costa Rica. [https://www.researchgate.net/publication/323884198\\_Violencia\\_y\\_delito\\_en\\_el\\_espacio\\_urbano\\_aportes\\_a\\_la\\_politica\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/323884198_Violencia_y_delito_en_el_espacio_urbano_aportes_a_la_politica_publica)
- Subproceso de Casa de Justicia de Mora. 2022. *Informe de Rendición de cuentas 2021*.
- Subproceso de Casa de Justicia de Mora. 2023. *Informe de Rendición de cuentas 2022*.
- Toledano, José Manuel. 2014. *Evaluación de la Calidad de las Casas de Justicia en Costa Rica*. <https://www.maparegional.gob.ar/accesoJusticia/documents/verDocumento.html?idDocumento=35>

Unión Nacional de Gobiernos Locales. 2020. *Informe Sobre la Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los Gobiernos Locales de Costa Rica*. [https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/vsr\\_costa\\_rica\\_2020.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/vsr_costa_rica_2020.pdf)

UNODC. 2011. *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices de prevención del delito*. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook\\_on\\_the\\_Crime\\_Prevention\\_Guidelines\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf)

UNODC. 2019. *Estudio Mundial sobre Homicidio. Resumen Ejecutivo*. Viena: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. [https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS\\_EN\\_ESPANOL.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS_EN_ESPANOL.pdf)

UNODC. 2020. *Serie de Módulos Universitarios Prevención del Delito y Justicia Penal*. <https://www.unodc.org/e4j/es/crime-prevention-criminal-justice/module-2/index.html>

## 9. Anexos

### *Entrevistas realizadas en el proceso de investigación*

<b>Municipalidad</b>	<b>Persona entrevistada</b>	<b>Cargo</b>	<b>Fecha de entrevista</b>	<b>Modalidad</b>
<b>Mora</b>	Alfonso Jiménez	Alcalde	Martes, 14 de marzo de 2023.	Virtual
<b>Mora</b>	Roxana Delgado	Directora Casa de Justicia	Miércoles, 08 de marzo de 2023.	Virtual
<b>Mora</b>	Agustín Jiménez	Planificador Municipal	Viernes, 17 de marzo de 2023.	Virtual
<b>Mora</b>	Leonardo Trejos	Director de la Policía Municipal	Viernes 10 de marzo de 2023	Presencial
<b>Mora</b>	Michelle Fournier	Promotora social	Viernes 10 de marzo de 2023	Presencial
<b>Mora</b>	Andrés Meléndez	Subintendente de Fuerza Pública	Miércoles 22 de marzo de 2023	Virtual
<b>Mora</b>	Sofía Largaespada	Directora de Desarrollo Humano y Cohesión Social	Jueves 09 de marzo de 2023	Virtual
<b>Moravia</b>	Roberto Zoch	Alcalde	Viernes 17 de marzo de 2023	Virtual

<b>Municipalidad</b>	<b>Persona entrevistada</b>	<b>Cargo</b>	<b>Fecha de entrevista</b>	<b>Modalidad</b>
<b>Moravia</b>	Giancarlo Casasola	Regidor	Martes 14 de marzo de 2023	Virtual
<b>Moravia</b>	Mario Ortega	Director de la Policía Municipal	Jueves 09 y lunes 13 de marzo de 2023	Virtual
<b>Moravia</b>	Freddy Barrantes	Programas preventivos, Policía Municipal	Martes 18 de abril de 2023	Virtual

Fuente: elaboración propia.

## 10. Sobre las autoras

---

### **Ana Cristina Araya Amador**

Politóloga por la Universidad de Costa Rica, Máster en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos de Cooperación Internacional por la Universidad Internacional Iberoamericana. Actualmente labora en el Ministerio de Justicia y Paz como asesora en políticas de prevención de la violencia y el delito y es docente en la Escuela de Ciencias Policiales de la Universidad Estatal a Distancia. Cuenta con más de 10 años de experiencia en asesoría a autoridades políticas del nivel nacional y local para la elaboración de políticas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia juvenil y contra las mujeres.

### **Eugenia C. Aguirre Raftacco**

Politóloga por la Universidad de Costa Rica, Máster en Gerencia de Políticas y Programas Sociales por el Instituto Centroamericano de Administración Pública. Es presidenta del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de Costa Rica para el periodo 2020 - 2024. Actualmente es investigadora y docente de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Estatal a Distancia.

### **Julio Andrey Paz Chavarría**

Politólogo por la Universidad de Costa Rica. Actualmente es asistente de investigación del Observatorio de la Política Nacional de la Universidad de Costa Rica.

# Sistematización de intervenciones de prevención de la violencia y el delito en las municipalidades de Mora y Moravia, desde el enfoque de capacidades institucionales

Personas autoras: Eugenia C. Aguirre Raftacco, Ana Cristina Araya Amador y Andrey Paz Chavarría

Con el fin de atender las distintas demandas realizadas por la ciudadanía, el trabajo sistematiza en total cuatro intervenciones de las municipalidades de Mora y Moravia: el Programa de Seguridad Comunitaria de la Policía Municipal del cantón de Moravia y el Programa de Casa de Justicia de Mora, como casos centrales. Adicionalmente, se incluyen otras dos iniciativas de la Municipalidad de Mora, que se suman a los esfuerzos locales por un cantón más seguro.

En primera instancia, esta propuesta ofrece un marco teórico-conceptual alrededor de la prevención de la violencia y el delito desde los gobiernos locales. Seguidamente, se detalla la estrategia metodológica de la sistematización. Antes de abordar los casos, se describen los elementos más relevantes del territorio y su situación objetiva con respecto a la seguridad ciudadana. Posteriormente, se desarrollan las intervenciones de las municipalidades. Por último, se identifican las buenas prácticas y se exponen las conclusiones y las recomendaciones de la investigación.

