



EVALUACIÓN INTEGRAL

Estrategia Sembremos Seguridad



362.196
C8375evl

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento. Unidad de Evaluación.
Evaluación integral. Estrategia Sembremos Seguridad / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Seguridad Pública. – San José, CR : MIDEPLAN, 2021.
1 recurso en línea (150 p.)

ISBN 978-9977-73-212-1
Disponible en www.mideplan.go.cr

1. EVALUACION INTEGRAL. 2. SEGURIDAD. 3. SEGURIDAD SOCIAL. 4. PROBLEMAS SOCIALES. I. Título.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan).

Área de Evaluación y Seguimiento (AES).
Unidad de Evaluación (UEV).

Equipo técnico de la evaluación:

Eduardo Campos Balma, Ministerio de Seguridad Pública.
Esteban Cordero Solórzano, Ministerio de Seguridad Pública.
Jessica Mairena Castro, Ministerio de Seguridad Pública.

Equipo evaluador:

Éricka Valerio Mena, UEV, Mideplan (Coordinadora).
Christian López Leiva, UEV, Mideplan.
Carolina Zúñiga Zamora, UEV, Mideplan.
Héctor Arias Mora, pasante Universidad Nacional (asistente de evaluación).

Revisión General:

Eddy García Serrano, UEV, Mideplan.

Visto bueno:

Florita Azofeifa Monge, Directora AES, Mideplan.
Yira Rodríguez Pérez, asesora de Despacho, Mideplan.

Diseño y diagramación:

Unidad de Comunicación, Mideplan.

Revisión filológica:

Grace Castillo Navarro, Unidad de Comunicación, Mideplan.

San José, Costa Rica, Octubre 2021

©Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.
Apartado postal 10127-1000 Tel: (506) 22028400 E-mail: comunicacion@mideplan.go.cr
Página web: <https://www.mideplan.go.cr>
Se permite la reproducción total o parcial, citando apropiadamente su fuente.

TABLA DE CONTENIDO

Tabla de contenido	2
Índice de figuras, cuadros, tablas y gráficos	3
Lista de acrónimos y abreviaturas.....	5
Resumen Ejecutivo	7
Introducción	15
1. Descripción del diseño de la evaluación	16
1.1. Objeto de evaluación	16
1.2. Actores participantes en la Estrategia Sembremos Seguridad.....	25
1.3. Contexto de la Evaluación	29
1.4. Características generales de la evaluación	30
1.5. Matriz de Evaluación.....	32
1.6. Selección de la población	35
1.7. Técnicas de recolección de información	37
1.8. Análisis de información	42
1.9. Consideraciones éticas.....	44
1.10. Riesgos y estrategia de mitigación	44
2. Hallazgos y conclusiones de la evaluación.....	45
2.1. ¿Cuál es el grado de coherencia del diseño de la estrategia Sembremos Seguridad?	45
2.2. ¿En qué medida el diseño de la estrategia es pertinente con las necesidades de la población meta, objetivos, normativa institucional, planes nacionales y los ODS?	65
2.3. ¿En qué medida las fases del proceso metodológico son eficaces para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia?	73
2.4. ¿Cuál es la percepción con respecto a la eficacia de la estrategia para la obtención de resultados (planificados y no planificados)?	94
2.5. ¿Qué aspectos de sostenibilidad ha identificado la estrategia para que sus resultados continúen?.....	103
3. Recomendaciones	110
4. Buenas prácticas y lecciones aprendidas del proceso de evaluación	114
5. Referencias	116
6. ANEXOS	119

ÍNDICE DE FIGURAS, CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Ruta Metodológica de la AISEC	18
Cuadro 2. Fases del Proceso Metodológico, Decreto 41242-MP-MIDEPLAN.....	19
Cuadro 3. Información de la Estrategia en el Plan Estratégico Institucional	21
Cuadro 4. Implementación de la Estrategia por año	22
Cuadro 5. Marco normativo Estrategia Sembremos Seguridad	24
Cuadro 6. Actores involucrados en la ejecución de la Estrategia Sembremos Seguridad.....	26
Cuadro 7. Equipo Técnico y Equipo Directivo	29
Cuadro 8. Matriz de Evaluación	33
Cuadro 9. Municipalidades bajo análisis en el marco de la evaluación	36
Cuadro 10. Riesgos identificados y estrategia de mitigación.....	44
Cuadro 11. Objetivos de la Estrategia Sembremos Seguridad	47
Cuadro 12. Metas de la estrategia y cantidad de personal	53
Cuadro 13. Comparación fases del proceso metodológico.....	55
Cuadro 14. Elementos del seguimiento.....	60
Cuadro 15. Vinculación de la Estrategia con los ODS	67
Cuadro 16. ODS vinculados con los objetivos de la Estrategia Sembremos Seguridad.....	69
Cuadro 17. Estrategia en el PNDIP	72
Cuadro 18. Observaciones al instrumento de encuesta a la comunidad	76
Cuadro 19. Comparación de hallazgos de estudios de caso analizados	102
Cuadro 20. Recomendaciones para la Estrategia Sembremos Seguridad	111
Cuadro 21. Ficha de indicador	147
Cuadro 22. Ejemplos de estructura básica de informes de seguimiento	148
Cuadro 23. Dimensiones y elementos de valoración de la coherencia de la Teoría de la Intervención..	149
Tabla 1. Muestreo.....	37
Tabla 2. Cantidad de técnicas proyectadas y ejecutadas	41
Tabla 3. Porcentaje de municipalidades y calificación otorgada a la coordinación inicial de la estrategia, según encuesta	79
Tabla 4. Matriz de seguimiento propuesta.....	146
Figura 1. Información de la Estrategia en el PNDIP 2019-2022	21
Figura 2. Descripción del proceso metodológico.....	22
Figura 3. Socios directos e indirectos de la Estrategia.....	25
Figura 4. Cadena de resultados de la Estrategia Sembremos Seguridad.....	28
Figura 5. Línea de tiempo del proceso evaluativo	30
Figura 6. Criterios de evaluación a utilizar.....	31
Figura 7. Alcance de la evaluación.....	31
Figura 8. Respuesta en la aplicación de la encuesta a enlaces municipales	40
Figura 9. Definición de la Población Objetivo según actor	50
Figura 10. Aspectos clave para construir un sistema de seguimiento.....	59
Figura 11. Resultado esperado de la ESS, según PNDIP y PEI.....	61

Figura 12. Indicadores de Resultado, Eficacia y Eficiencia.....	61
Figura 13. Aspectos relevantes sobre conclusiones relacionadas con el diseño de la Estrategia	65
Figura 14. ODS, metas e indicadores vinculados con la ESS	71
Figura 15. Aspectos más relevantes del proceso metodológico.....	74
Figura 16. Fases del proceso metodológico de la Estrategia Sembremos Seguridad.....	75
Figura 17. Niveles de coordinación de la Estrategia Sembremos Seguridad	90
Figura 18. Resumen de los aspectos FODA identificados para sostenibilidad.....	104
Figura 19. Grandes temáticas de las recomendaciones	110

Gráfico 1. Impacto que pretende lograr la Estrategia Sembremos Seguridad, según encuesta a enlaces municipales.....	58
Gráfico 2. Valoración de las dimensiones del diseño de la Estrategia.....	62
Gráfico 3. Valoración de las variables, según dimensión analizada de la Teoría de la intervención	63
Gráfico 4. Municipalidades que comunicaron a la ciudadanía sobre la Estrategia Sembremos Seguridad, según encuesta.....	80
Gráfico 5. Porcentaje de municipalidades que consideran que la encuesta refleja la percepción del cantón sobre la seguridad ciudadana.....	82
Gráfico 6. Valoraciones de los enlaces municipales respecto del documento diagnóstico entregado por el MSP.....	87
Gráfico 7. Periodicidad del seguimiento recibido, según enlaces municipales	89
Gráfico 8. Participación de ciudadanía en líneas de acción, según municipalidades encuestadas	93
Gráfico 9. Contraste de avance de las líneas de trabajo, según encuesta a enlaces municipales e instrumento de seguimiento de la ESS	96
Gráfico 10. Cantidad de seguimientos de la ESS hacia las municipalidades, según instrumento de seguimiento de la Estrategia	97
Gráfico 11. Aspectos que apoyan y que han hecho falta en la implementación de las líneas de acción, según encuesta a enlaces municipales	98
Gráfico 12. Aspectos que deben mejorar a futuro en la Estrategia, según encuesta a enlaces municipales	99
Gráfico 13. Nube de palabras sobre resultados de la ESS, según encuesta a enlaces municipales.....	100

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AES	Área de Evaluación y Seguimiento, Mideplan
Agenda 2030	Plan de Acción aprobado por la ONU, que plantea 17 grandes objetivos y 169 metas para un mundo más sostenible
AISEC	Herramienta Análisis Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana
ANE	Agenda Nacional de Evaluaciones
CCCI	Consejos Cantonales de Coordinación Institucional
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
DATAPOL	Plataforma Tecnológica para la Planificación y Administración de Aspectos Gerenciales Operacionales
DIP	Departamento de Inteligencia Policial
DIPOL	Dirección de Inteligencia Policial de Colombia
EE	Equipo Evaluador
EEUU	Estados Unidos de América
ESS	Estrategia Sembremos Seguridad
ET	Equipo Técnico
FODA	Herramienta de estudio de situación
FP	Fuerza Pública
GAM	Gran Área Metropolitana
GF	Grupo Focal
ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Fármacodependencia
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Ivalúa	Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas
MAPP	Matriz de Articulación Plan Presupuesto
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MIC MAC	Matriz de Impactos Cruzados, Multiplicación Aplicada a una Clasificación
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
OC	Organizaciones Criminales
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Mujeres	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
OPO	Oficina de Planes y Operaciones

PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PdT	Plan de Trabajo
PEI	Plan Estratégico Institucional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PIEG	Política de Equidad e Igualdad de Género
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario
PPTSS	Presentación que utiliza el equipo de Sembremos Seguridad
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
SAE	Sección de Análisis y Estadística
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal
TI	Teoría de la intervención
UEV	Unidad de Evaluación
UNED	Universidad Estatal a Distancia
USA	Estados Unidos de América
VICEPAZ	Vice Ministerio de Paz

RESUMEN EJECUTIVO

Descripción de la Estrategia Evaluada

La Estrategia Sembremos Seguridad (ESS) surge como una iniciativa que busca trabajar en la prevención de delitos mediante la identificación y priorización de tipos de delitos y riesgos sociales en los diferentes cantones del país, así como la identificación de organizaciones criminales. Para ello hace un esfuerzo articulando capacidades institucionales e interinstitucionales, en función de desplegar insumos de política pública y estrategias conjuntas orientadas a lograr resultados en el mejoramiento de la seguridad ciudadana. Esta estrategia trabaja de la mano con diferentes instituciones cantonales y muy especialmente con las municipalidades.



La ESS fue planificada y puesta en marcha durante la Administración Solís Rivera, lo anterior como un Plan Piloto de la herramienta Análisis Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (AISEC), que se desarrollaba en Colombia. Su ejecución en Costa Rica se logra gracias a la cooperación de la Embajada de Estados Unidos, que consigue establecer una alianza entre el Ministerio de Seguridad de Costa Rica y la Policía Nacional de Colombia, donde se establece su análisis y adaptación a nuestro entorno, especialmente considerando los actores claves del proceso, las connotaciones jurídicas del país, así como la distribución geográfica y los contextos sociales e institucionales.

La herramienta fue implementada en Costa Rica por personal perteneciente al Despacho del Viceministerio de Seguridad Pública, quienes se capacitaron por un período de dos meses para poder ejercer sus funciones como ejecutores de la Estrategia. El resultado de este ejercicio piloto se materializó en diferentes documentos denominados *Análisis Priorización estratégica y operacional para la Seguridad Ciudadana*, desarrollados para cada uno de los cantones que fueron parte del piloto, con la intención de convertirse en una guía para la toma de decisiones sobre la gestión territorial de la seguridad ciudadana.

Para el 2018, con el cambio de gobierno a la nueva administración Alvarado Quesada, desde el Viceministerio de Seguridad se toma la decisión de darle continuidad a la intervención y se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (PNDIP) después de haberse realizado mejoras detectadas en el ejercicio piloto. Posterior a estas mejoras, se formaliza la “Estrategia Integral de prevención para la Seguridad Pública”, bajo el eslogan “SEMBREMOS SEGURIDAD”. La ESS se oficializa y declara de interés Público y Nacional mediante el Decreto Ejecutivo 41242-MP-MIDEPLAN, publicado en el La Gaceta 161 del 4 de septiembre de 2018:

Artículo 1°-Se oficializa y declara de interés público y nacional, la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública "SEMBREMOS SEGURIDAD", cuyo objetivo es la priorización de tipos de delitos y riesgos sociales, identificación de organizaciones criminales y la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, en función de desplegar insumos de política pública y estrategias conjuntas orientadas a lograr impacto a corto, mediano y largo plazo. (p.1)

La implementación de la ESS es un trabajo conjunto de una serie de actores, entre los que se encuentran dependencias del MSP y las municipalidades las cuales tienen un rol preponderante pues en sus manos se encuentra la adaptación y ejecución de las líneas de trabajo. Son estas instancias quienes reciben el informe y se encargan de realizar las coordinaciones necesarias con otras instancias públicas y la ciudadanía para cumplir con los compromisos plasmados en el informe. La ESS tiene como meta en el PNDIP abarcar todos los cantones del país durante el período 2019-2022.

Marco de la evaluación

El **objeto de evaluación** es el diseño, proceso y resultado de la Estrategia Sembramos Seguridad, por lo cual se cataloga como una evaluación integral. Se establecen los siguientes objetivos:



Respecto al alcance de la evaluación, el mismo fue definido de la siguiente manera:



La matriz de evaluación que resume la **congruencia entre los criterios**, las **preguntas** de evaluación, las **técnicas** de recolección de información y las fuentes, se construyó considerando cuatro criterios, cinco preguntas y una variedad de técnicas tanto cualitativas como cuantitativas, tal y como lo muestra la siguiente figura:



Principales conclusiones

Una vez triangulada la información recolectada en el trabajo de campo, para cada pregunta de evaluación se generaron hallazgos, conclusiones y recomendaciones. A continuación, se resumen las principales conclusiones identificadas:

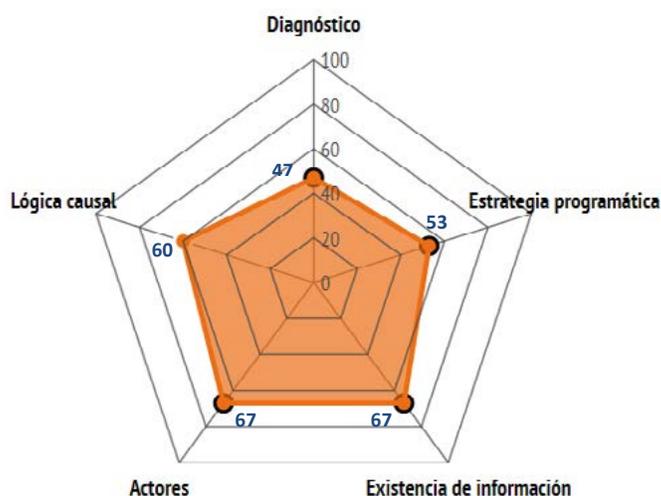
1. Criterio: **Coherencia**. Pregunta: **¿Cuál es el grado de coherencia del diseño de la estrategia Sembremos Seguridad?**

A partir del análisis realizado de la problemática, objetivos, población meta, actores involucrados, seguimiento y aspectos claves de planificación, es posible concluir un nivel de coherencia **intermedio** respecto de los elementos básicos del diseño del programa. En términos generales, las principales conclusiones que sustentan el nivel de coherencia identificado, son las siguientes:

- El hecho de que no se cuenta con un documento de Diseño, con una identificación de la problemática, una caracterización apropiada de la población meta, una homologación de objetivos generales y específicos y una coherencia entre estos, ha generado confusión entre los actores que participan en la Estrategia respecto al fin o los cambios esperados de mediano y largo plazo como consecuencia de su implementación.
- La falta de la coherencia entre los objetivos generales y los objetivos específicos encontrados en los diferentes documentos (y su variabilidad) no permite identificar un rumbo claro de la intervención, dado que los objetivos generales refieren a temas de gestión y los objetivos específicos no son acotados y no reflejan la secuencia en que se conseguirá el objetivo general.

- Referente a la Teoría de la intervención o lógica de funcionamiento de la Estrategia, es uno de los aspectos que más debe mejorarse: es necesario hacerla explícita, trabajarla de forma participativa y asegurar la coherencia entre sus elementos.
- La visibilización de la cadena de resultados obedece a una reconstrucción elaborada en el marco de esta evaluación respecto de lo identificado en la Estrategia en temas de gestión y resultados. Si bien se identificó coherencia en lo que respecta a insumos, actividades y productos, esta disminuye con respecto a los efectos e impactos, por esta razón tiene un nivel de valoración de Intermedia. Específicamente, con el tema de impactos no se visualiza una coherencia de cómo el quehacer de la ESS contribuye a generar un cambio a largo plazo.
- No hay trazabilidad de la Estrategia para medir los resultados y, por tanto, identificar si esta funciona o no. Esto por cuanto no hay un sistema de seguimiento que permita llevar el pulso al cumplimiento de efectos e impactos. Si bien es cierto hay un instrumento para el seguimiento de las líneas de acción de los cantones, el mismo no hace referencia a si la problemática identificada ha mejorado con el pasar del tiempo y la implementación de la Estrategia; en buena medida porque no hay forma de identificar y medir estas mejoras.
- Se identifica que la asignación de recurso humano que implementa la Estrategia no es suficiente para desarrollar el alcance de las actividades planteadas, específicamente con el tema de cobertura de cantones, seguimiento a las líneas de acción y coordinación con las instancias correspondientes. Además, se concluye que para la implementación de la intervención es necesario el apoyo de expertos temáticos que acompañen al equipo implementador, especialmente, en el proceso de elaboración de las líneas de trabajo.

Con el fin de brindar una perspectiva general de lo anterior, se realizó un análisis basado en la valoración de la consistencia del diseño de la ESS a partir de los hallazgos encontrados. Para ello, se analizaron los elementos básicos de una teoría del programa, agrupados en cinco dimensiones con sus respectivas valoraciones¹:



¹ Escala de valoración: Satisfactoria con valores superiores al 80%, Intermedia con valores entre 50% y 79%, Insatisfactoria con valores menores a 49%.

2. Criterio: Pertinencia. Pregunta: ¿En qué medida el diseño de la estrategia es pertinente con las necesidades de la población meta, objetivos, normativa institucional, planes nacionales y los ODS?

Se determina que la Estrategia es pertinente con la normativa institucional e instrumentos de planificación nacional e institucional relacionados con la seguridad ciudadana, por lo que existe un marco normativo que le da sustento a la intervención. La Estrategia se encuentra incorporada en el PNDIP 2019-2022, la MAPP 2019, 2020 y en el PEI 2019-2023 del MSP. Sin embargo, al presentar la Estrategia tanta variedad de objetivos y no contar con un análisis de necesidades de la población meta, su caracterización, así como una delimitación clara de la problemática, se dificulta realizar un análisis más específico de pertinencia.

La participación de diferentes actores en el diseño de la Estrategia mejora la sensibilización e interiorización sobre la conceptualización misma de la intervención, pero especialmente lo respectivo a los roles, funciones, y el alcance de sus acciones. Esta intervención no tuvo una participación variada de actores, sino principalmente de Jerarcas de la institución y la contraparte implementadora en su momento (AISEC), por tanto, los aportes de otras instancias claves como municipalidades, las instituciones públicas, entre otros, quedaron ausentes de la planificación.

En el caso de los ODS, se concluye que existe conciencia entre los actores sobre la importancia y posibilidad de que la Estrategia puede aportar al cumplimiento de los compromisos adquiridos por Costa Rica en el marco de la Agenda 2030. Sin embargo, no hay un consenso entre la opinión de los actores y los documentos de la Estrategia revisados, respecto a la identificación de ODS vinculados con la Estrategia y cómo la planificación se traduce en aportes concretos para su cumplimiento.

En el análisis elaborado por el equipo evaluador se logra identificar la vinculación/alineación de la Estrategia con las metas e indicadores de los ODS 5, 11 y 16, por lo que puede ser considerado como un insumo en el caso de que se llegara a replantear el diseño de la Estrategia.

3. Criterio: Eficacia. Pregunta: ¿En qué medida las fases del proceso metodológico son eficaces para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia?

En vista de la cantidad de objetivos identificados en los diferentes documentos de la Estrategia, se utilizan los generales y específicos oficializados en el Decreto para valorar el aporte del proceso metodológico a su cumplimiento. En lo referente a lo mencionado en el objetivo sobre la “priorización de tipos de delitos y riesgos sociales”, el procedimiento es eficaz en vista del tipo de informe diagnóstico que se genera para los cantones. Es una labor que se realiza con una rigurosidad metodológica importante, que involucra la triangulación de fuentes de información y la consulta a una gran cantidad y diversidad de actores, mediante la utilización de diferentes técnicas de recolección y análisis de datos.

Sin embargo, el proceso metodológico es susceptible de mejoras para mejorar su eficacia, especialmente, con algunos de los pasos planteados en sus fases:

- El muestreo de la encuesta del diagnóstico no es representativo de la población del cantón, pues apunta más a una encuesta de opinión, que, a un ejercicio aleatorio con resultados generalizables.
- El instrumento de encuesta si bien su contenido es de buena calidad, llega a ser largo y con elementos que pueden llegar a ser de difícil comprensión para las personas consultadas.

- La Estrategia no considera un involucramiento activo de la ciudadanía en las fases del proceso metodológico, especialmente, con roles relacionados con la toma de decisiones o realimentación sobre cómo se ejecuta el proceso.
- Los roles de las instituciones públicas de los cantones no están correctamente identificados dentro de la Guía metodológica, solo se incluye la coordinación de las municipalidades con estas instancias, cuando son instituciones con responsabilidades en las líneas de trabajo.
- Si bien las líneas de trabajo se validan con las municipalidades, estas instancias consideran que no solo se validen, sino también que se construyan de forma conjunta. Además, en las líneas de trabajo aparecen como corresponsables, instituciones que no participaron en las fases del proceso metodológico por lo que desconocen su responsabilidad.
- La divulgación de la Estrategia debe mejorarse, tanto dentro del MSP, como en las comunidades, especialmente, para dar a conocerla tanto al personal del MSP, como a las instituciones públicas y la ciudadanía.
- El seguimiento a las líneas de trabajo no se encuentra estructurado, ya que no es posible conocer los resultados para cada cantón una vez que se finaliza la implementación de las líneas.

La Estrategia es medianamente eficaz para cumplir lo relacionado con la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, pues si bien hay una coordinación directa y planificada con las Municipalidades y la Fuerza Pública Cantonal, no es así con las instituciones públicas de los cantones y la ciudadanía. Esta queda en manos de las municipalidades, sin una estructuración clara de cómo hacerlo.

La Estrategia no es eficaz en la medición de resultados, es decir, respecto del logro de “impactos a corto, mediano y largo plazo”, tal y como lo menciona el Decreto. El seguimiento de la Estrategia, plantea vacíos que no han podido subsanarse en estos años y al no haber claridad sobre la temporalidad del seguimiento de la Estrategia misma y la carencia de indicadores de efecto e impacto, difícilmente podrá saberse a futuro si realmente esta intervención es o no funcional.

4. Criterio: Eficacia. Pregunta: ¿Cuál ha sido la eficacia de la estrategia en la obtención de resultados (planificados y no planificados)?

La Estrategia no es eficaz para el logro de resultados planificados, pues como se mencionó con anterioridad, no ha logrado identificar con claridad cuáles resultados busca (coherencia entre problemática – resultados esperados), así como tampoco cuenta con ningún indicador de resultado a nivel de la Estrategia que pueda ser medible.

El seguimiento -en este caso de las líneas de trabajo- vuelve a ser parte medular en relación con la obtención de resultados, pues para las municipalidades es el punto de la Estrategia que les permite saber si van en el rumbo correcto, si pueden renegociar el planteamiento de las líneas ante eventuales cambios de contexto como la pandemia o si necesitan apoyo en la coordinación de algunas acciones sobre las cuales no tienen o no han logrado incidencia.

El análisis de los estudios casos, permitió identificar que hay factores cuya presencia favorece la eficacia de la Estrategia para alcanzar resultados en un cantón. Estos factores están directamente relacionados con: La voluntad política de los alcaldes, el presupuesto disponible en las municipalidades para implementar las líneas de acción, las buenas relaciones de los municipios con las instituciones del cantón y la incorporación de la Estrategia en el CCCI. Estos son elementos a tomar en cuenta para realimentar el proceso metodológico, especialmente, en lo referente a la planificación de las líneas de trabajo.

5. Criterio: Sostenibilidad. Pregunta: ¿Qué aspectos de sostenibilidad ha identificado la estrategia para que sus resultados continúen?

Para dar respuesta a esta pregunta, se realizó una clasificación de aspectos, asumiendo la construcción de un análisis FODA de la sostenibilidad de la intervención, que incluye aspectos internos (Fortalezas y Debilidades) y externas (Oportunidades y Amenazas) para determinar qué acciones pueden fortalecerse para que la continuidad de la Estrategia sea posible. Estos elementos identificados se resumen en la siguiente imagen:



Recomendaciones

Siguiendo las conclusiones planteadas en el apartado anterior, el equipo evaluador planteó una serie de recomendaciones en línea de mejorar la implementación de la Estrategia a futuro. Se propone que las personas tomadoras de decisiones, en conjunto con el equipo técnico se den a la tarea de analizarlas e identificar su viabilidad de implementación.

Las recomendaciones se clasificaron en cinco grandes temas, cada uno con una serie de sub-recomendaciones que permiten su operatividad² y que sugieren un plazo y responsables para su puesta en práctica.

² En el documento de evaluación pueden encontrar el desglose de cada una de estas grandes recomendaciones.



Uso de los resultados de la evaluación:

La Etapa de Uso es la última etapa del proceso de evaluación y una de las más importantes; en esta le corresponde al Ministerio de Seguridad Pública realizar un análisis y valoración de las recomendaciones emanadas del informe final, definiendo cuáles institucionalmente son viables de implementar y asignándole una priorización temporal. En el caso de las recomendaciones objetadas, deben ser justificadas debidamente y es a partir de este filtro que se crean las condiciones para la formulación del *Plan de Acción*.

El jerarca de la institución presenta ante Mideplan la *Respuesta Gerencial y el Plan de Acción*. Este último es el instrumento o la herramienta a través de la cual se planifica la puesta en práctica de las recomendaciones derivadas de la evaluación, facilitando así el seguimiento que realiza Mideplan sobre nivel de avance de los compromisos adquiridos³. Se recomienda que el proceso de construcción de este Plan de Acción sea participativo tomando en consideración actores estratégicos y abarcando todos los niveles posibles.

El MSP de acuerdo con las condiciones y posibilidades debe definir acciones para ejecutar las recomendaciones aceptadas, así como los plazos y responsables del cumplimiento. Tanto la Respuesta de Gerencia como el Plan de Acción deben presentarse idealmente tres meses después de entregado el informe final de evaluación por parte de Mideplan.

³ El seguimiento que realiza Mideplan es anual, con recordatorios semestrales.

INTRODUCCIÓN

Este documento corresponde al Informe Final de la Evaluación Integral de la Estrategia Sembremos Seguridad, liderado por el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), cuya ejecución se da como parte del Área Estratégica de Seguridad Ciudadana. Esta intervención pública está contemplada dentro de la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) 2019-2022 que impulsa el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) y es parte del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) del Bicentenario de la Administración Alvarado Quesada, programada para desarrollarse en el 2021.

La Estrategia Sembremos Seguridad surge como una iniciativa que tiene como fin la priorización de tipos de delitos y riesgos sociales, identificación de organizaciones criminales y la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, en función de desplegar insumos de política pública y estrategias conjuntas orientadas a lograr impacto a corto, mediano y largo plazo. Esta estrategia trabaja de la mano con diferentes instituciones cantonales y muy especialmente con las municipalidades.

A solicitud de las autoridades superiores del MSP, esta evaluación tiene como propósito valorar el diseño, procesos y resultados de la Estrategia Sembremos Seguridad, categorizándose como una evaluación integral para contribuir a mejorar su implementación y, por tanto, la toma de decisiones basadas en evidencia.

Según la perspectiva temporal, es una evaluación “durante”, pues el proceso se lleva a cabo, mientras la Estrategia está en funcionamiento. Adicionalmente, tiene un carácter “formativo”, ya que orienta al aprendizaje y a su eventual adaptación o reorientación a partir de la identificación de fortalezas y áreas de mejora. Debido a que la evaluación fue realizada por un equipo sin injerencia en el diseño ni en la implementación de la Estrategia, se considera como “externa”.

Para gestionar la evaluación se conformó un Equipo Técnico (analistas del MSP y Mideplan) y un Equipo Directivo (tomadores de decisiones del Mideplan-MSP), bajo la coordinación de la Unidad de Evaluación (UEV) de Mideplan, instancia que también funge como equipo evaluador.

Este informe final está compuesto por seis capítulos. El primer capítulo presenta el diseño y abordaje metodológico de la evaluación, considerando la teoría de la intervención, el contexto de la evaluación, los criterios, las preguntas de evaluación, las técnicas para recolección de datos, fuentes de información, estrategia de procesamiento de datos, consideraciones éticas, riesgos y estrategias de mitigación.

En el segundo capítulo aparecen los hallazgos encontrados en función de las preguntas de evaluación y los criterios elegidos. Este apartado también incluye las conclusiones derivadas de los hallazgos identificados, elemento que permite apreciar más claramente el juicio evaluador.

El tercer capítulo incluye las recomendaciones para superar las áreas de mejora identificadas, agrupadas en cinco grandes dimensiones para facilitar su comprensión. El cuarto capítulo desarrolla lecciones aprendidas y buenas prácticas que se desprenden de esta evaluación; el quinto las referencias y el capítulo final (capítulo sexto) recopila los anexos, con las matrices de referencia y los instrumentos de recolección de información utilizados, pero además despliega el análisis a profundidad de los estudios de caso, así como insumos que podrán ser utilizados para fortalecer el seguimiento de la intervención.

1. Descripción del diseño de la evaluación

1.1. Objeto de evaluación

El objeto de evaluación es la Estrategia Sembremos Seguridad, intervención que forma parte del Ministerio de Seguridad Pública

1.1.1. Descripción de la teoría de la intervención de la Estrategia Sembremos Seguridad

La Teoría de la Intervención (TI) se constituye como “la articulación lógica sobre la manera esperada en que los recursos asignados a la intervención permiten desarrollar actividades que tendrán determinados productos, los cuales, a su vez, generarán cambios (resultados/beneficios) de corto, mediano y largo plazo sobre la sociedad” (Mideplan, 2017b, p.6).

Como mínimo, la planificación de la TI debe considerar cinco aspectos fundamentales: el contexto institucional, la problemática que le da origen y sus objetivos, lógica causal, actores claves y factores externos que inciden en la solución del problema.

En el caso de la descripción de la TI de la Estrategia Sembremos Seguridad incluida en este capítulo, se contó con los siguientes insumos:

- Guía Metodológica Sembremos Seguridad.
- Decreto Ejecutivo 41242- SP.
- Decreto Ejecutivo 41725-SP.
- Plan Estratégico Institucional 2019-2023.
- Informe Resultados de la Estrategia 2019, 2020.
- Informe Seguimiento Semestral de la Estrategia, 2019, 2020.
- Informe Anual de Ejecución Presupuestaria del MSP 2018, 2019, 2020.
- Plan Anual Operativo 2020, 2018, 2019.
- Ficha Indicadores Sembremos Seguridad.
- Encuesta de diagnóstico elaborada para la Estrategia.

Es importante resaltar que la información presentada en este capítulo, fue suministrada por el personal de la Estrategia Sembremos Seguridad y la intención del apartado es presentar una visión general de la intervención. En el caso de aspectos de contexto país y problemática, fue necesario considerar fuentes adicionales a las brindadas por la contraparte institucional, como investigaciones en materia de seguridad ciudadana para complementar los faltantes de información que en estos dos ámbitos presentan los documentos de la intervención.

1.1.1.1. Contexto general de la intervención

Contexto institucional

La Estrategia Sembremos Seguridad fue planificada y puesta en marcha durante la Administración Solís Rivera, lo anterior como un Plan Piloto de una herramienta que se venía desarrollando en Colombia,

gracias al apoyo del gobierno de Estados Unidos de América a través del esquema de cooperación internacional “Plan Triangular”.

En Colombia, desde el 2014 la Policía Nacional de este país, desarrollaba con grandes resultados la herramienta Análisis Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (AISEC), la cual constituye la gestión estratégica para orientar el servicio y la actividad de la policía, desarrollada a partir de la integración de técnicas y herramientas de recolección, tratamiento y análisis de información, para la obtención de lecturas diferenciales y aproximadas del contexto problemático de una realidad determinada.

Por medio de la cooperación de la Embajada de Estados Unidos, en el marco de asesoría, implementación y acompañamiento del eje Cooperación internacional Costa Rica –Colombia- Estados Unidos, se logra establecer una alianza entre el Ministerio de Seguridad de Costa Rica y la Policía Nacional de Colombia. Con esta alianza se realizaron los primeros acercamientos para desarrollar la herramienta AISEC en Costa Rica, la cual se analiza y se adapta al entorno costarricense, especialmente considerando los actores claves del proceso y las connotaciones jurídicas del país: “El 65% del componente de la herramienta es netamente costarricense el otro 35% es metodología colombiana” (Informante 5, comunicación personal, 4 de mayo de 2021).

Se lleva a cabo un plan piloto de la primera validación internacional de este modelo de comprensión y análisis estratégico de la Policía Nacional de Colombia en el 2017. La herramienta fue implementada en Costa Rica por personal perteneciente al Despacho del Viceministerio de Seguridad Pública, los cuales fueron capacitados por un período de dos meses.

El resultado de este ejercicio piloto se materializó en el documento denominado “Análisis Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, que se configuró como instrumento guía para la toma de decisiones para la gestión territorial de la seguridad, integrando las capacidades institucionales, políticas públicas y la gestión comunitaria, en la transformación de las realidades fenomenológicas históricas y trascendentes a la seguridad ciudadana. La herramienta se desarrolló en 15 cantones del país, como parte del piloto en 2017.

En su momento la AISEC tuvo el siguiente objetivo general:

Construir mediante la integración de herramientas metodológicas, diagnósticos locales orientados a la comprensión de fenómenos, violencias y delitos generadores de inseguridad, así como la dinámica de sus actores, con el fin de articular las capacidades policiales y de otras autoridades e instituciones, que permitan emprender acciones enmarcadas en la gestión operativa, participación ciudadana (redes para la convivencia y seguridad ciudadana, cultura ciudadana y corresponsabilidad para la prevención) e interinstitucional, bajo los principios de priorización y focalización. (AISEC, 2017, p. 3)

La AISEC fundamentó su ruta metodológica en cuatro fases:

Cuadro 1. Ruta Metodológica de la AISEC

Fases
<p>Fase de Planeación:</p> <p>Inicia con una contextualización diagnóstica del territorio, en el cual se delimita el espacio geográfico a intervenir, a partir de la lectura de cuatro (4) variables (índices criminalidad, convergencia grupos delincuenciales, complejidad social, aceptación). Superado este proceso, se identifican quienes y qué características deberán tener los sujetos (personas, organizaciones, situaciones o situaciones y factores) objeto de estudio, definiendo, por lo tanto, la población y muestra en la cual se desarrollará el estudio.</p>
<p>Fase de Recolección de Información:</p> <p>Representa la acción de obtención de la información de las fuentes seleccionadas y la aplicación de los instrumentos diseñados. Concretamente significa la recolección de datos, a partir de la aplicación de encuestas, entrevistas y fuentes estadísticas llevadas por la Oficina de Planes y Operaciones (OPO) del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), la Sección de Análisis y Estadística (SAE) del Departamento de Inteligencia Policial (DIP) y DATAPOL de la Oficina de Planes y Operaciones de la Fuerza Pública.</p>
<p>Fase de Tratamiento:</p> <p>Significa organizar y clasificar la información para su posterior uso e interpretación, aplicando técnicas y herramientas válidas y confiables. El primer paso es la extracción de los datos que arrojaran los instrumentos aplicados, teniendo en cuenta el segmento poblacional que fue encuestado. Posteriormente, se tabula la información que permite clasificar, organizar y adaptar los descriptores (tropicalización), de los resultados correspondientes a los grupos poblacionales.</p> <p>El siguiente paso determinado para el tratamiento de la información está dado por la priorización, utilizando el Diagrama de Pareto: forma especial de lectura gráfica en barras verticales, que permite ordenar problemas muy importantes de los menos importantes, estableciendo un orden con fundamento matemático a los elementos que se constituyen en prioridades. Busca predecir de un modo aproximado, que el 20% de las acciones producen el 80% de los resultados.</p>
<p>Fase de Análisis:</p> <p>Corresponde a la parte donde se realizan dos ejercicios de corte estratégico, el primero corresponde al análisis estructural y el segundo a las líneas de acción estratégica, para lo cual se aplican técnicas y herramientas que permitan concretar el diseño de la ruta de orientación decisional.</p> <p>Fuente: AISEC, 2017.</p>

Para el 2018, con el cambio de gobierno a la nueva administración Alvarado Quesada, se dan los primeros acercamientos de la herramienta por parte de la Policía de Colombia y la Embajada de Estados Unidos con los nuevos Jerarcas del Ministerio de Seguridad. Desde el Viceministerio de Seguridad se toma la decisión de darle continuidad a la herramienta y se le realizan algunas mejoras detectadas al ejercicio piloto. Posterior a estas mejoras, se institucionaliza la “Estrategia Integral de prevención para la Seguridad Pública”, bajo el eslogan “SEMBREMOS SEGURIDAD”.

En este mismo 2018, mediante Decreto Ejecutivo 41242-MP-MIDEPLAN, publicado en el La Gaceta 161 del 4 de septiembre de 2018, se oficializa y declara de interés Público y Nacional la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública “SEMBREMOS SEGURIDAD”. Este decreto establece lo siguiente:

Artículo 1°-Se oficializa y declara de interés público y nacional, la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública "SEMBREMOS SEGURIDAD", cuyo objetivo es la priorización de tipos de delitos y riesgos sociales, identificación de organizaciones criminales y la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, en función de desplegar

insumos de política pública y estrategias conjuntas orientadas a lograr impacto a corto, mediano y largo plazo. (Decreto Ejecutivo 41242-MP-MIDEPLAN)

Es importante indicar que desde el MSP se toma la decisión de que la Estrategia se ejecute desde una oficina adscrita al despacho y no alguna otra Unidad o Departamento institucional. Con el objetivo de contar con un grupo robusto de personas funcionarias que ejecutaran la Estrategia, se trasladó personal de otros departamentos a esta oficina y se les brindó capacitación durante dos meses.

La Estrategia Sembremos Seguridad establece en el Decreto Ejecutivo 41242-MS-MIDEPLAN, **Artículo 4°** el siguiente **alcance**:

- 1) Optimizar recursos del Estado y de los gobiernos locales.
- 2) Dar solución a la problemática de la delincuencia, violencia, crimen e inseguridad que afecta a la ciudadanía en cada cantón.
- 3) Promover la seguridad y tranquilidad de la ciudadanía.
- 4) Concientizar a la ciudadanía de su responsabilidad en la lucha contra el delito y promover un rol más activo.

Según se establece en este decreto la Estrategia Sembremos Seguridad se desarrollara por medio de seis fases:

Artículo 3°-El proceso metodológico de la Herramienta a implementar tendrá seis fases de desarrollo lideradas por el Ministerio de Seguridad Pública, el cual tiene la responsabilidad de aplicar la metodología y el seguimiento respectivo con la finalidad de garantizar la ejecución de cada una de las etapas, las cuales comprenden el siguiente proceso metodológico:

Cuadro 2. Fases del Proceso Metodológico, Decreto 41242-MP-MIDEPLAN

Fases del proceso metodológico	
1) Planificación y definición de cantones:	Contempla el reconocimiento del territorio, tomando en cuenta aspectos tales como: empoderamiento y compromiso municipal, la estadística criminal a partir de la concentración de conductas delictivas y riesgos sociales, proximidad de cantones en los cuales se ha implementado la Herramienta, así como la elaboración de la ficha cantonal.
2) Recolección de Información:	Este proceso se realizará a través de encuestas y entrevistas en comunidades y comercios y elaboración de estadísticas delictivas, con lo que se permitirá centralizar información oficial en cuanto a la comisión de delitos, la percepción de la ciudadanía y de la representación institucional.
3) Análisis Estructural:	Liderado por un equipo de metodólogos y la participación activa de diferentes actores estratégicos con los cuales se conformarán grupos focales o mesas de expertos, encargados de priorizar los tipos de delitos y riesgos sociales.
4) Análisis Operacional:	Será desarrollado por el equipo implementador y funcionarios de instituciones corresponsables en materia de seguridad, con experiencia en investigación criminal, inteligencia y organismos judiciales.
5) Despliegue y ejecución:	Un equipo técnico integrará los insumos de la fase de análisis estructural y operacional, logrando como resultado la definición de los ámbitos de ejecución, responsabilidad y corresponsabilidad en la ejecución y seguimiento de las líneas de acción, estratégicas y operacionales.
6) Trazabilidad, medición e impacto:	Corresponde a la verificación puntual que efectuará el equipo de seguimiento, con el fin de identificar oportunidades de mejora en las actividades planteadas como respuesta a las líneas de acción identificadas y en los tiempos establecidos.

Fuente: Decreto Ejecutivo 41242-MP-MIDEPLAN.

En el 2018, con el propósito de dar a conocer los criterios y procedimientos que ilustren el paso a paso para la aplicación y ejecución de la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública “Sembremos Seguridad” se elabora la Guía de Aplicación Metodológica. Esta Guía es un instrumento que establece metodológicamente la aplicación de la estrategia y en ella se desarrolla el siguiente **objetivo general**:

Identificar las principales problemáticas de incidencia y afectación a la seguridad, convivencia y tranquilidad de los costarricenses, mediante la integración de técnicas y herramientas metodológicas, producidas a partir de diagnósticos locales para la comprensión de fenómenos de violencia, riesgos sociales, delitos y otros factores generadores de inseguridad, lo cual permite, la articulación de capacidades policiales y de otras autoridades e instituciones con el fin de emprender acciones en la gestión operativa, participación ciudadana, interinstitucional e intersectorial, bajo los principios de priorizar y focalizar. (Guía de Aplicación Metodológica, 2018, p. 3)

Y los siguientes **objetivos específicos**:

- Priorizar delitos, riesgos sociales.
- Identificación de organizaciones criminales.
- Articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, en función de desplegar insumos de política pública y estrategias conjuntas orientadas a lograr impacto a corto, mediano y largo plazo.

La Estrategia Sembremos Seguridad se implementa en el 2018 como un Plan Piloto en tres cantones del país: Cartago, Heredia y Pococí. Posteriormente, en el 2019, mediante el Decreto 41745-SP, se oficializó y declaró de Interés Público y Nacional del Modelo de Articulación Operacional y de Control de Delito, esto como complemento a la Estrategia Sembremos Seguridad.

En ese mismo año, también la Estrategia Sembremos Seguridad se incorpora en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP) 2019-2022, documento en el que se establecen las prioridades del gobierno, la formulación de metas y asignación de recursos, así como el seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas o proyectos que se van a ejecutar durante el período gubernamental.

La Estrategia pretende implementarse en 64 cantones durante el período 2019-2022, con una línea base de 18 cantones (cantones del 2017 y 2018), para dar cobertura a todos los cantones del país. La Estrategia Sembremos Seguridad se encuentra inmersa en el área de “Seguridad Humana” y tiene una estimación presupuestaria para este período de es €919,812 millones (se realizó un ajuste de presupuesto mediante oficio MSP-DM-DVUE-280-2020, del 18 de junio de 2020).

Figura 1. Información de la Estrategia en el PNDIP 2019-2022

Estrategia Sembremos Seguridad en el PNDIP 2019-2022						
Intervención Estratégica	Objetivo	Indicador	Línea Base	Meta del período	Estimación presupuestaria en millones de ¢	Responsable Ejecutor
Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública: "Sembremos Seguridad"	Fortalecer la gestión preventiva de la policía para mejorar la seguridad y convivencia ciudadana	Cantidad de Cantones con la Estrategia Sembremos Seguridad implementados	2018: 18 Cantones	2019-2022: 64 2019:20 2020:22 2021:22	2019-2022: 919,812 Subprograma 090-03: Seguridad Ciudadana 001 Ingresos Corrientes 280 Colocación de títulos valores	Viceministro de Prevención (Unidades Especiales)

Fuente: PNDIP 2019-2022.

Por otra parte, a nivel del Ministerio de Seguridad Pública, la Estrategia se incluye en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023 con la finalidad de mantener la alineación y vinculación de los planes. El PEI constituye el marco orientador que guiará el quehacer del MSP en el período 2019-2023 y es la herramienta que a mediano plazo permite mejorar los procesos de planificación, la transparencia y la rendición de cuentas.

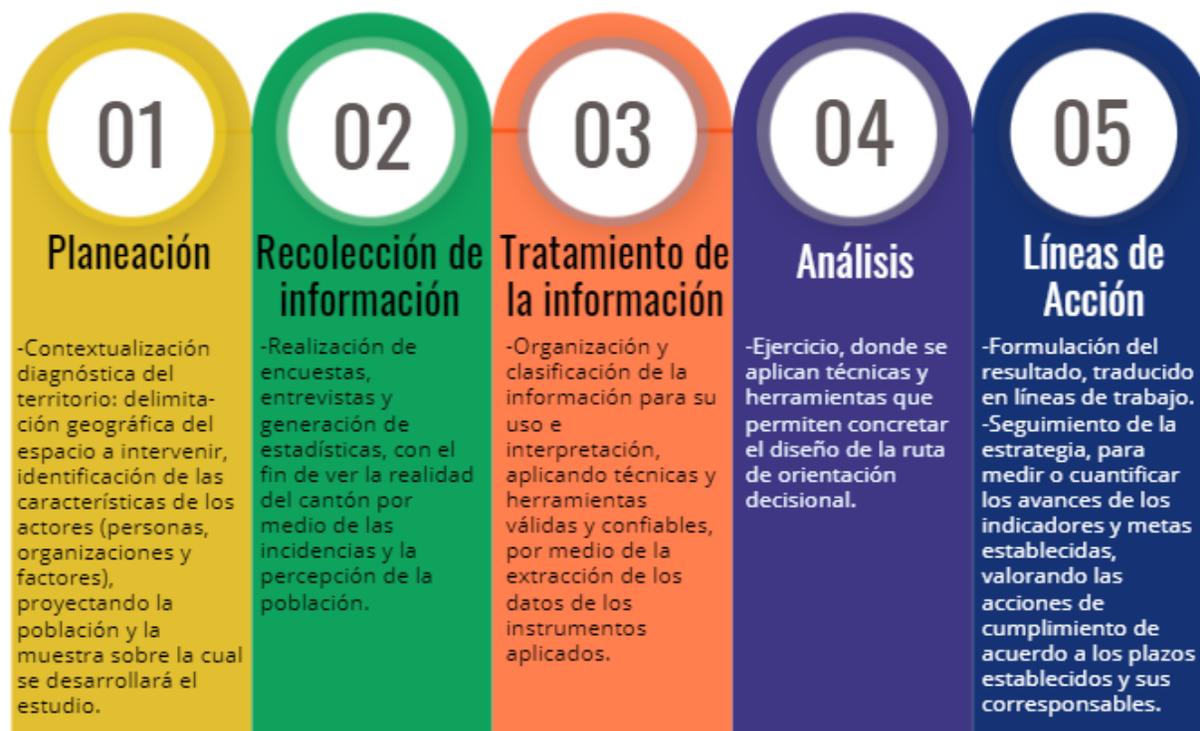
Cuadro 3. Información de la Estrategia en el Plan Estratégico Institucional

Información en PEI 2019-2023						
Eje Estratégico: Prevención						
Eje Estratégico	Objetivo Estratégico	Estrategia	Resultados Esperados	Meta	Productos	Responsable
Prevención	Fortalecer la gestión preventiva de la policía para mejorar la seguridad y convivencia ciudadana	Desarrollo de la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública "Sembremos Seguridad"	Implementación de la Estrategia a nivel país	2019:20 2020:22 2021:22	Informes Estratégicos -Líneas de acción interinstitucionales -Lineamientos -Protocolos	Viceministro de Prevención (Unidades Especiales)

Fuente: PEI MSP 2019-2023.

En resumen, el personal de la Estrategia, establece en la presentación de las fases metodológicas, que la Estrategia Sembremos Seguridad se desarrolla en función de cinco fases, que responden a una adaptación a partir de la Guía Metodológica de la Estrategia.

Figura 2. Descripción del proceso metodológico



Fuente: Presentación Sembremos Seguridad, 2020.

Durante el período 2017-2020 la Estrategia se ha implementado en los siguientes cantones:

Cuadro 4. Implementación de la Estrategia por año

2017(AISEC)	2018	2019	2020
Cantones: 1.Alajuela 2.Alajuelita 3.Belén 4.Curridabat 5. Desamparados 6.Escazú 7.Goicochea 8.La Unión 9.Montes de Oca 10.Mora 11.Moravia 12.Quepos 13.Santa Ana 14.Tibás 15. San José	Cantones: 1.Cartago 2.Heredia 3. Pococí	Cantones: 1.Siquirres 2.Sarapiquí 3.Talamanca 4.Guácimo 5.Turrialba 6.Puntarenas 7.Parrita 8.Garabito 9.LosChiles 10.SanCarlos 11.Corredores 12.Golfito 13.Carrillo 14.Liberia 15.Nicoya 16.SantaCruz 17.Cañas 18.Tilarán 19.Pérez Zeledón 20. Buenos Aires	Cantones: 1.Aserri 2.Orotina 3.Esparza 4.Osa 5.Paraíso 6.Oreamuno 7.Guarco 8.Grecia 9.Naranja 10.SanRafael 11.SantoDomingo 12.Palmares 13.Barva 14.SantaBárbara 15.SanPablo Cantones con Revaloración: -Cartago -Heredia -Pococí

Fuente: Unidad de Planificación MSP.

Marco Normativo

El marco normativo de la Estrategia Sembremos Seguridad está sustentado en función de dos niveles: el primero refiere a los instrumentos de carácter nacional, es decir, aquellas normativas que regulan al sector Seguridad y, segundo, a nivel institucional, el cual corresponde a documentos que el MSP ha generado para poner a funcionar la Estrategia e incorporarlo a sus procesos internos de trabajo. El siguiente cuadro resume el marco normativo de la Estrategia Sembremos Seguridad:

Cuadro 5. Marco normativo Estrategia Sembremos Seguridad

Nivel normativo	Documento normativo	Contenido relacionado a la Estrategia Sembremos Seguridad
Nacional	<p>Decreto 41187-MP-MIDEPLAN Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo</p>	<p>Artículo 2.- Áreas estratégicas de articulación presidencial. El Poder Ejecutivo contará con Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial, las cuales constituyen instancias de dirección, articulación y seguimiento de las políticas públicas que garanticen el cumplimiento de las prioridades establecidas por mandato presidencial:</p> <p>c) Seguridad Humana, que tendrá como objetivo idear y desarrollar políticas y estrategias que permitan condiciones que favorezcan el desarrollo humano y la construcción y preservación de entornos protectores.</p> <p>Artículo 4º-Consejos de Articulación Presidencial. Cada Área Estratégica de Articulación Presidencial efectuará una reunión ejecutiva ordinaria al menos una vez cada dos meses, convocada por la persona coordinadora. En dichas sesiones, deberán establecerse los lineamientos y estrategias de política pública correspondientes a su Área.</p> <p>c) Seguridad Humana: Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Justicia y Paz, Viceministerio de Gobernación, Instituto Costarricense sobre Drogas, Banco Hipotecario de la Vivienda, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Mixto de Ayuda Social, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Nacional de la Mujer y Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven y Junta de Protección Social.</p>
	<p>Decreto Ejecutivo 41242-MP-MIDEPLAN Declaró de Interés Público y Nacional, la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública "Sembremos Seguridad"</p>	<p>Artículo 1º-Se oficializa y declara de interés público y nacional, la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública "SEMBREMOS SEGURIDAD", cuyo objetivo es la priorización de tipos de delitos y riesgos sociales, identificación de organizaciones criminales y la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, en función de desplegar insumos de política pública y estrategias conjuntas orientadas a lograr impacto a corto, mediano y largo plazo.</p>
	<p>Decreto Ejecutivo 41745-SP Oficialización y declaratoria de interés público y nacional el modelo de articulación operacional y de control de delitos</p>	<p>Artículo 1º-Se oficializa y declara de Interés Público y Nacional, el Modelo de Articulación Operacional y de Control de delitos, cuyo objetivo es la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, identificación y categorización de estructuras criminales y delictivas, en función de desplegar insumos de política pública y estrategias conjuntas orientadas a lograr impacto a corto, mediano y largo plazo.</p>
	<p>Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022:</p>	<p>Meta en el área estratégica de Seguridad Humana: Implementación de la Estrategia a nivel país 2019:20 2020:22 2021:22</p>
	Institucional	<p>Guía de Aplicación Metodológica Seguridad Sembremos</p>
<p>Plan Anual Operativo Matriz de Articulación Plan Presupuesto</p>		<p>Objetivo de la Estrategia: Fortalecer la gestión preventiva de la policía para mejorar la seguridad y convivencia ciudadana.</p>

1.1.1.2. *Objetivos de la intervención*

El Objetivo General de la Estrategia Sembremos Seguridad, se establece en el Decreto Ejecutivo 41242-MP-MIDEPLAN y también en la Guía Metodológica; sin embargo, para efectos de esta sesión se va a tomar como oficiales lo establecido en el Decreto.

Objetivo General:

Priorización de tipos de delitos y riesgos sociales, identificación de organizaciones criminales y la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, en función de desplegar insumos de política pública y estrategias conjuntas orientadas a lograr impacto a corto, mediano y largo plazo.

Objetivos Específicos:

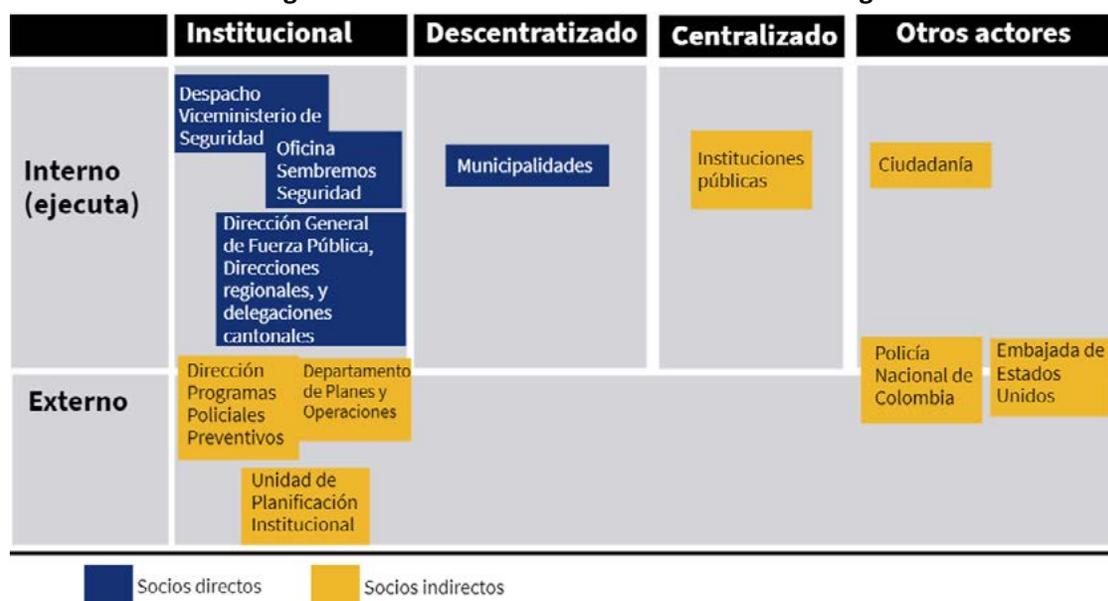
- 1) Optimizar recursos del Estado y de los gobiernos locales.
- 2) Dar solución a la problemática de la delincuencia, violencia, crimen e inseguridad que afecta a la ciudadanía en cada cantón.
- 3) Promover la seguridad y tranquilidad de la ciudadanía.
- 4) Concientizar a la ciudadanía de su responsabilidad en la lucha contra el delito y promover un rol más activo.

Para la consecución de estos objetivos, se requiere de la articulación de esfuerzos y el trabajo colaborativo de distintos actores como instituciones públicas, gobiernos locales y ciudadanía.

1.2. Actores participantes en la Estrategia Sembremos Seguridad

La implementación de la Estrategia Sembremos Seguridad es un trabajo conjunto de una serie de actores, entre los que se encuentran dependencias del MSP, con roles directos e indirectos en la Estrategia.

Figura 3. Socios directos e indirectos de la Estrategia



Dentro de los actores se puede mencionar a las municipalidades del cantón, las cuales tienen un rol importante en la fase de planeación, recolección y análisis de los datos recopilados. Además, son las que reciben el informe que incluyen las líneas de trabajo y las encargadas de realizar las coordinaciones respectivas con otras instancias públicas para llevar a cabo la planificación necesaria para ponerlas en práctica.

La intervención cuenta con la colaboración técnica de la Policía de Colombia en forma de asesoría y capacitación, ya que fue la instancia que compartió la idea de la aplicación de esta Estrategia en el país; adicionalmente, se cuenta con el apoyo económico de la Embajada de Estados Unidos que ha permitido la compra de insumos tecnológicos y aliados de las municipalidades en la ejecución de algunas líneas de trabajo.

A continuación, se realiza una reseña de los principales actores de la Estrategia Sembremos Seguridad, así como el rol determinado en la Estrategia para cada uno de ellos:

Cuadro 6. Actores involucrados en la ejecución de la Estrategia Sembremos Seguridad

Actor	Papel o rol que desempeña	Entidad
Despacho Ministerio de Seguridad	Responsable Político	MSP
Despacho Viceministerio de Seguridad	Responsables de la administración y funcionamiento de la estrategia	MSP
Unidad de Planificación Institucional	Da seguimiento al PNDIP donde la estrategia es uno de los compromisos	MSP
Oficina Sembremos Seguridad	Implementa la Estrategia	MSP
Municipalidades	Participación en metodología y ejecución en líneas de acción	Gobiernos locales
Dirección General Fuerza Pública	Coordinación para implementación de la estrategia	MSP
Dirección Programas Policiales Preventivos	Seguimiento de las líneas acción preventivas	MSP
Direcciones Regionales de Fuerza Pública	Coordinación, participación en metodología y ejecución en líneas de acción	MSP /Regionales
Delegaciones Policiales de Fuerza Pública	Participación en metodología y ejecución en líneas de acción	MSP
Instituciones que coadyuvan en la ejecución de las líneas de acción	Corresponsabilidad en el cumplimiento de las líneas de acción	Instituciones públicas
Población del cantón	Informantes	Comunidad
Policía Nacional de Colombia	Asesora en la ejecución de la estrategia, informes, bitácoras, seguimiento	Ente Cooperante
Embajada Estados Unidos	Apoyo en insumos, equipo cómputo (tabletas, programas) a la oficina de SS y a las municipalidades	Ente Cooperante

1.2.1. Lógica causal de la Estrategia Sembremos Seguridad

De forma conjunta, el Equipo Evaluador y el personal del MSP se dieron a la tarea de reconstruir la lógica causal de la Estrategia Sembremos Seguridad, mediante la elaboración de la cadena de resultados. Además, para dar mayor sustento a este proceso, se llevó a cabo la revisión y análisis de documentación afín a la Estrategia, de forma tal que facilitara la validez de la lógica causal.

La cadena de resultados es el

medio para representar el orden o lógica secuencial que subyace en la teoría de la intervención, es decir, la definición sistemática y sintética de cómo se transforman los insumos y actividades en determinados productos y en cómo éstos interactúan en la realidad para generar resultados a nivel de efectos e impactos. (Mideplan, 2017b, p.13)

La cadena de resultados se elabora tomando en consideración la estructura y la dinámica que tiene y sigue la Estrategia Sembremos Seguridad, por lo que está integrada de la siguiente manera:

- Inicialmente se consideran todos aquellos insumos de orden legal, financiero, humano, tecnológico y material necesarios para dinamizar la Estrategia. Luego aparecen las actividades, que corresponden a todo lo que hace la estrategia para la obtención de los productos, las mismas corresponden a las fases de la estrategia.
- Posteriormente, se especifican los productos que se esperan obtener, estos productos se realizan para la población meta directa de la estrategia, las cuales son las municipalidades y la Fuerza Pública del cantón. En este caso, se identifica una población meta indirecta, la cual corresponde a la población de las comunidades, quienes indirectamente se ven beneficiadas en cuanto al fortalecimiento de la seguridad ciudadana del cantón.
- Surgen luego los efectos, los cuales no son más que los resultados esperados a corto y mediano plazo en ámbitos específicos como la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales para la atención integral de la seguridad ciudadana así como una ciudadanía informada sobre la seguridad ciudadana del cantón. Finalmente, se presentan los impactos que se espera, a largo plazo, genere la Estrategia, por ejemplo, fortalecimiento de la seguridad ciudadana, creación de espacios seguros y la promoción de la paz social en los cantones.

La siguiente figura muestra los diferentes eslabones que conforman esta cadena, según la reconstrucción realizada por el Equipo Técnico de esta evaluación:

Figura 4. Cadena de resultados de la Estrategia Sembremos Seguridad



1.3. Contexto de la Evaluación

Por las facultades otorgadas por la Ley 5525 y el Decreto Ejecutivo 35755 como institución rectora en la temática de evaluación dentro de la administración pública, Mideplan incluyó por segunda vez en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022- (PNDIP) la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE), instrumento que prioriza una serie de intervenciones públicas con carácter estratégico, que serán evaluadas durante el período gubernamental.

El sector Seguridad Ciudadana y Justicia al que pertenece el MSP propuso la evaluación de la Estrategia Sembremos Seguridad (ESS), ejecutada por el Área Estratégica de Seguridad Ciudadana. Esta intervención fue priorizada para ser incluida como parte de las intervenciones públicas a evaluar dentro de la ANE 2019-2022.

El proceso de evaluación inició en diciembre 2020 con la conformación de un Equipo Técnico encargado de la gestión del proceso, con representantes del MSP y Mideplan. Este equipo estuvo a cargo de escoger los criterios por los cuales se rige la evaluación, generó los objetivos y las preguntas, realizó el mapeo de actores, así como un ejercicio de cadena de resultados; todos estos insumos fueron medulares para la identificación de las necesidades de información a las cuales hace referencia esta evaluación. Fue definido que el equipo evaluador fuera el personal de la Unidad de Evaluación (UEV) de Mideplan.

Cuadro 7. Equipo Técnico y Equipo Directivo

Equipo Técnico	Equipo Directivo
Ericka Valerio Mena, Mideplan*	Eddy García Serrano, Jefe UEV Mideplan
Carolina Zúñiga Zamora, Mideplan*	Erick Calderón Hernández, Director de Programas Policiales Preventivos, MSP
Christian López Leiva, Mideplan*	Jéssica Vargas Murillo, Coordinadora Estrategia Sembremos Seguridad
Esteban Cordero Solórzano, MSP	Luis Diego Campos González, Secretario de Planificación Sectorial
Eduardo Campos Balma, MSP	
Jéssica Mairena Castro, MSP	

Nota: *cumplen también el rol de equipo evaluador.

Para gestionar con éxito la evaluación, fueron planificadas una serie de sesiones de trabajo tanto para definir los principales elementos del proceso evaluativo, como para dar seguimiento a las acciones realizadas. Durante la primera etapa “Diseño de la Evaluación”, se logra determinar que el interés del MSP se fundamentó en la valoración del diseño, proceso y resultado, para mejorar su planificación e implementación. Posterior a la ejecución de esta evaluación se tendrá una fase de uso, en la cual las instancias ejecutoras deberán construir un Plan de Acción con las recomendaciones emitidas en este informe.

Figura 5. Línea de tiempo del proceso evaluativo



El fin último de esta evaluación es que sea utilizada por el MSP para mejorar la intervención. En este sentido, desde la oficina que gestiona la Estrategia han mencionado la necesidad de que este proceso les permita generar la evidencia necesaria para mejorar la transparencia institucional, al tiempo que los hallazgos, conclusiones y recomendaciones estén enfocadas en determinar la efectividad de la metodología de trabajo y así sea posible ampliar oferta de la Estrategia, mejorar capacidades de abordaje u optimar liderazgo. Su uso, también va en línea con la realimentación hacia el trabajo realizado en términos de la gestión de la Estrategia y de los resultados obtenidos.

Este documento ha sido elaborado en función de los lineamientos señalados en el Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas de Mideplan (2017a) e incluye el diseño metodológico utilizado, los hallazgos según pregunta de evaluación, así como conclusiones y recomendaciones asociadas.

1.4. Características generales de la evaluación

Desde Mideplan la evaluación es concebida como una “valoración sistemática sobre el diseño, la ejecución y los resultados de políticas, planes, programas y proyectos con base en un conjunto de criterios de valor preestablecidos” (Mideplan, 2017a, p. 23). De esta forma, se genera información creíble y útil, que permita incorporar enseñanzas aprendidas sobre las intervenciones en el proceso de toma de decisiones.

Esta evaluación plantea como **objeto de evaluación** el diseño, proceso y resultado de la Estrategia Sembremos Seguridad, lo que se cataloga como una evaluación integral. Como base para el planteamiento metodológico se establece como **objetivo general**:

- Valorar el diseño, procesos y resultados de la Estrategia Sembremos Seguridad en el período 2018 – 2020, con el fin de contribuir a la mejora del diseño, su gestión y la toma de decisiones basadas en evidencia.

Este objetivo se operacionaliza mediante los siguientes **objetivos específicos**:

- Valorar la **pertinencia y coherencia** del diseño de la Estrategia Sembremos Seguridad, considerando los diferentes elementos de la Teoría de la Intervención y su relación en el cumplimiento de metas institucionales, nacionales y de la Agenda 2030.

- Determinar **la eficacia** de la implementación de la Estrategia Sembremos Seguridad para la obtención de productos y la generación de resultados (planificados o no) en cantones seleccionados.
- Valorar **la sostenibilidad** de la Estrategia Sembremos Seguridad en el marco de la continuidad de sus resultados.
- Generar recomendaciones que orienten la toma de decisiones para la mejora del diseño de la intervención y que eventualmente puedan incidir en la mejora de su gestión y de sus resultados.

De acuerdo con lo anterior, se plantea la utilización de cuatro criterios de evaluación, cuya conceptualización se muestra en la siguiente figura:

Figura 6. Criterios de evaluación a utilizar



Fuente: OCDE, 2020; y López, 2011 (este último para el caso del criterio de coherencia).

Según la perspectiva temporal la evaluación se tipifica como **“durante”**, pues el proceso se lleva a cabo mientras la Estrategia está en funcionamiento. Adicionalmente, tiene un carácter **“formativo”**, pues se orienta al aprendizaje y a su eventual adaptación o reorientación a partir de la identificación de fortalezas, además de áreas de mejora.

Debido a que esta evaluación será llevada a cabo por un equipo sin injerencia en el diseño ni en la implementación de la Estrategia que no pertenece a la institución responsable, puede definirse como una **evaluación Externa** con el apoyo en la ejecución del proceso evaluativo de funcionarios de la Estrategia Sembremos Seguridad.

Respecto al alcance de la evaluación, el mismo fue definido de la siguiente manera:

Figura 7. Alcance de la evaluación



Con respecto al **enfoque de evaluación**, siendo el modelo de referencia teórica que orienta su realización, se utilizó el enfoque orientado al uso, el cual apunta a maximizar el uso de la evaluación, destacando la utilidad de sus resultados para las personas gestoras e instancias beneficiarias del Programa, visualizado como el potencial para la mejora del desempeño futuro de una intervención⁴. Por otra parte, se aplicó el **enfoque metodológico multi-método**, que implicó la utilización de diferentes técnicas de recolección y análisis de información, facilitando la triangulación de los datos obtenidos y, en consecuencia, la formulación de hallazgos y conclusiones más sólidos.

1.5. Matriz de Evaluación

Una evaluación debe aportar información sobre lo que se quiere conocer, lo cual comúnmente adopta la forma de pregunta; estas preguntas se convierten en la columna vertebral y determinan en gran medida el desarrollo del proceso evaluativo de acuerdo con las necesidades de información del MSP.

Una vez que se cuenta con los criterios y preguntas de evaluación, se desarrolla la matriz de evaluación, donde se conjugan los criterios, preguntas, temas de análisis (o subpreguntas), las técnicas de recopilación de información, así como las fuentes de información. Su utilidad reside en la capacidad para resumir y presentar visualmente el diseño y metodología de la evaluación (Comas, 2008; Iválua, 2009b; PNUD, 2009; ONU-Mujeres, 2015; citado por Mideplan, 2017a, p. 18).

La matriz que se presenta a continuación fue desarrollada por el Equipo Técnico.

⁴ Enfoque liderado por Michel Quinn Patton. Para más información: Utilization-focused evaluation, por el mismo autor (Sage Publications, 2008) o http://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/utilization_focused_evaluation. Mideplan siempre considera los 5 pasos fundamentales de este enfoque: 1) Identificar los principales usuarios previstos; 2) Obtener un compromiso con el uso y enfocar la evaluación; 3) Decidir sobre las opciones de evaluación; 4) Analizar e interpretar los resultados y llegar a conclusiones y 5) Difundir los resultados de la evaluación.

Cuadro 8. Matriz de Evaluación

CRITERIOS	INTERROGANTES	TEMAS DE ANÁLISIS	FUENTE DE INFORMACIÓN	TÉCNICAS A UTILIZAR
Coherencia	1.1 ¿Cuál es el grado de coherencia del diseño de la estrategia Sembremos Seguridad?	1.1.1 Claridad y coherencia de: problemática a atender, objetivos, necesidades de la población meta, insumos disponibles (legales, financieros, humanos-competencias), actividades/procesos, productos a entregar, efectos e impactos, actores involucrados para la implementación (roles, suficiencia) y seguimiento de la Estrategia. 1.1.2 Aspectos de planificación, que pueden afectar la ejecución de la estrategia ⁵ .	-Documentos del programa -Personal Técnico de SS -Jerarcas -Despacho -Unidad de Planificación	-Revisión documental -Entrevistas -Grupos focales -Minería de texto
	1.2 ¿En qué medida el diseño de la estrategia es pertinente con las necesidades de la población meta, objetivos, normativa institucional, planes nacionales y los ODS?	1.2.1 Pertinencia entre los objetivos del Programa con las necesidades de la población objetivo y el problema identificado. 1.2.2 Pertinencia de los objetivos de la estrategia con los objetivos de la institución (la normativa vigente) y ODS. 1.2.3 Correspondencia del planteamiento del Programa con respecto a la meta PND-IP 2019-2022.	-Documentos del programa -Personal Técnico de SS -Jerarcas -Asesor Despacho -Unidad de Planificación MSP	
Eficacia	2.1. ¿En qué medida las fases del proceso metodológico son eficaces para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia?	2.1.1. Identificar aspectos de mejora en cada fase del proceso metodológico: 2.1.1.1. Planeación 2.1.1.2. Recolección de Información 2.1.1.3. Tratamiento 2.1.1.4. Análisis Operacional 2.1.1.5. Líneas de Acción 2.1.1.6. Seguimiento 2.1.2. Coordinación interinstitucional para realizar todo el proceso metodológico	-Documentos del programa -Personal Técnico de SS -Personal de las municipalidades -Delegaciones policiales -Expertos en temas de seguridad -Personal Programas Policiales Preventivos -Expertos estadísticos	-Revisión documental -Entrevistas -Grupos focales -Encuesta
	2.2. ¿Cuál ha sido la eficacia de la estrategia en la obtención de resultados (planificados y no planificados)?	3.1.1 Implementación de las líneas de acción 3.1.2 Percepción de los resultados de la implementación de las líneas de acción por parte de las municipalidades 3.1.3 Lecciones aprendidas y retos	-Municipalidades - Personal de SS -Delegaciones policiales -Expertos en temas de seguridad	-Encuesta -Entrevistas -Grupos Focales -Estudios de casos

⁵ Este tema de análisis se aborda en el apartado referente al criterio de sostenibilidad.

CRITERIOS	INTERROGANTES	TEMAS DE ANÁLISIS	FUENTE DE INFORMACIÓN	TÉCNICAS A UTILIZAR
			-Jerarcas - Despacho	
Sostenibilidad	4.1 ¿Qué aspectos de sostenibilidad ha identificado la estrategia para que sus resultados continúen?	4.1.1 Sostenibilidad de la estrategia más allá del PNDIP 2019-2022 4.1.2 Sostenibilidad de las líneas de acción y sus resultados	-Personal SS -Jerarcas -Municipalidades	-Entrevista -Encuesta -Grupo Focal

1.6. Selección de la población

La evaluación tiene un enfoque metodológico multi-método, cuyas implicaciones son la utilización de diferentes técnicas de recolección de información tanto cualitativas como cuantitativas. Sin embargo, debido al tiempo y personal limitado para el desarrollo de la evaluación, es necesario seleccionar la población a consultar mediante la utilización de las diferentes técnicas y así alcanzar el punto de saturación de la información, pero siendo efectivos en el uso de los recursos disponibles (tiempo y personal).

En el caso de las técnicas cualitativas, estas no se inclinan a extrapolar respuestas, sino a comprender de mejor manera y a profundidad un hecho o fenómeno específico. El muestro que mejor se ajusta al diseño de evaluación es el de “Máxima variación”, que según Patton (2015), el cual “documenta variaciones únicas o diferentes que emergen de la adaptación a diferentes condiciones. Identifica patrones comunes importantes que atraviesan estas variaciones” (p. 266). Lo anterior, implica tomar una muestra a propósito o según el criterio experto, identificando las diferentes unidades de la población, tomando un mínimo de cada una de estas unidades para obtener variabilidad de la información.

Para el caso de la aplicación de las técnicas cuantitativas (encuesta a las municipalidades), por la cantidad del universo considerado, se decide no aplicar muestra y que el número de casos propuestos refiera a todo el universo poblacional, con la finalidad de obtener la mayor cantidad de respuestas y que sea posible extrapolar los resultados a todo el universo poblacional. Lo mismo se planificó para el caso de expertos temáticos, pues no interesa extrapolar respuestas, sino ahondar en aspectos complejos de la Estrategia.

El universo poblacional identificado para la evaluación de la Estrategia Sembremos Seguridad es el siguiente:

- **Jerarcas institucionales:** Viceministro de Seguridad, en vista de ser la persona encargada de coordinar la Estrategia desde la parte jerárquica, así como asesores involucrados con la Estrategia.
- **Personal Técnico de Sembremos Seguridad:** compuesto por 9 profesionales del Equipo ejecutor de la Estrategia.
- **Unidad de Planificación institucional:** encargados de la planificación institucional y de dar seguimiento a la estrategia en el PNDIP.
- **Municipalidades en las cuales se ha aplicado la estrategia:** esta evaluación, por decisión del Equipo Técnico, considera las municipalidades donde se aplicó la Estrategia entre el 2018 y el 2020, para un total de 38 municipalidades y cuatro intendencias (para un total de 42 diagnósticos realizados), pues en el caso de Puntarenas, por las características territoriales, la estrategia se desarrolló por separado para cinco distritos de esta provincia.

Cuadro 9. Municipalidades bajo análisis en el marco de la evaluación

Municipalidades			Intendencias
1	Aserri	21 Osa	1 Cóbano
2	Barva	22 Palmares	2 Lepanto
3	Buenos Aires	23 Paraíso	3 Monteverde
4	Cañas	24 Parrita	4 Paquera
5	Carrillo	25 Pérez Zeledón	
6	Cartago	26 Pococí	
7	Corredores	27 San Carlos	
8	El Guarco	28 San Pablo	
9	Esparza	29 San Rafael	
10	Garabito	30 Santa Bárbara	
11	Golfito	31 Santa Cruz	
12	Grecia	32 Santo Domingo	
13	Guácimo	33 Sarapiquí	
14	Heredia	34 Siquirres	
15	Liberia	35 Talamanca	
16	Los Chiles	36 Tilarán	
17	Naranjo	37 Turrialba	
18	Nicoya	38 Puntarenas	
19	Oreamuno		
20	Orotina		
Total		42	

- **Delegaciones policiales cantonales:** incluye a las delegaciones policiales cantonales que han participado en la implementación de la estrategia en el período de análisis, para un total **46** delegaciones cantonales.
- **Expertos temáticos:** la evaluación consideró la consulta a expertos en temas de seguridad, pero también en temas estadísticos. En vista de que el equipo evaluador no es experto en estas dos temáticas, se buscó el apoyo de otros profesionales para obtener su punto de vista sobre aspectos específicos de la Estrategia, donde la opinión de un experto fuese útil para el análisis valorativo realizado en el marco de esta evaluación. Además, para el caso de los expertos en seguridad, se buscaron personas que además tuvieran un conocimiento mínimo del funcionamiento de la Estrategia. Para este grupo de actores, no se identificó un universo poblacional, si no únicamente aquellos que pudieran ser identificados y atendieran el llamado del equipo evaluador.

Considerando los grupos de actores y la cantidad de personas que forma parte de cada uno de estos grupos, se priorizó una muestra como sigue:

Tabla 1. Muestreo

Grupo de actores	Universo poblacional	Cantidad de la muestra	Cobertura de la muestra sobre el Universo
Jerarcas Institucionales vinculados con la ESS	1	1	100%
Asesor Despacho (relacionado con temática)	1	1	100%
Unidad de planificación institucional	9	1	11%
Personal Sembremos Seguridad	9	9	100%
Municipalidades	42	42	100%
Delegaciones policiales cantonales (aplicaron la estrategia)	46	12	26%
Director de Programas Policiales Preventivos (relacionado ESS)	1	1	100%
Expertos temáticos	-	2*	-

Nota: *cantidad mínima.

El equipo técnico de esta evaluación, en conjunto, fue quien determinó el tamaño de las muestras, en tanto cumplieran los siguientes criterios:

- **Personas con conocimiento de la Estrategia:** que hayan participado en la elaboración del diseño de la estrategia o con conocimiento en la implementación de la misma y los resultados obtenidos. Esto especialmente para el caso de expertos externos y personal del Ministerio de Seguridad Pública.
- **Involucramiento en la implementación de líneas de trabajo:** personas representantes de todas las diferentes instituciones socias que participan o han participado de alguna manera en el desarrollo o implementación de la Estrategia. También, se incluyen acá aquellas personas que la municipalidad misma haya decidido designar como personal encargado de la implementación de las líneas de acción⁶.
- **Experiencia temática:** profesionales con al menos 5 años de experiencia en una temática específica (seguridad ciudadana o estadística). Para el caso de los expertos en seguridad ciudadana, que contaran con conocimiento mínimo de la ESS.

1.7. Técnicas de recolección de información

Se contó con diferentes fuentes de información, tanto de carácter secundario como fuentes primarias dirigidas, específicamente, a obtener información concreta sobre el diseño y puesta en marcha de la Estrategia.

Se aclara que debido a la pandemia del COVID-19 y las restricciones aplicadas a nivel nacional por las autoridades nacionales, esta evaluación se ajustó 100% a la virtualidad, lo cual fue posible gracias a la disposición del equipo técnico a trabajar de manera remota, a la coordinación y asignación precisa de

⁶ Esta última línea es importante, especialmente, en aquellos casos donde el personal de enlace definido en la base de datos de contacto no corresponda, porque ya no trabaja en la municipalidad o haya cambiado de puesto durante la implementación de las líneas de acción en su municipalidad.

roles y funciones para cada actor, así como a la utilización de diferentes plataformas tecnológicas (Meet, Zoom, Correo electrónico, Whatsapp, Survey Monkey, Padlet y Miro).

A continuación, se presentan las técnicas aplicadas, fundamentando su escogencia, sus rasgos centrales, los destinatarios previstos y otros aspectos considerados relevantes.

1.7.1. Revisión documental

Desde la Estrategia se han generado diferentes documentos estratégicos y operativos, con información de gestión y seguimiento, así como información institucional de carácter normativo, que fueron puestos a disposición del equipo evaluador por parte de la unidad ejecutora de la Estrategia:

Guía Metodológica Sembremos Seguridad

- Decreto Ejecutivo 41242- SP.
- Decreto Ejecutivo 41725-SP.
- Plan Estratégico Institucional 2019-2023.
- Informe Resultados de la Estrategia 2019, 2020.
- Informe Seguimiento Semestral de la Estrategia, 2019, 2020.
- Informe Anual de Ejecución Presupuestaria del MSP 2018, 2019, 2020.
- Plan Anual Operativo 2018, 2019, 2020.
- Ficha Indicadores Sembremos Seguridad.
- Encuesta de diagnóstico elaborada para la Estrategia.
- Informes diagnóstico de los cantones.
- Informes de Gerenciamiento 2021.

Su objetivo la comprensión del entorno en dimensiones como el diseño, la coherencia y pertinencia de su planificación. Es soporte de las otras técnicas.

Adicionalmente, se revisó información relacionada con el contexto de la seguridad ciudadana en Costa Rica para reconstruir la teoría de la intervención de la Estrategia, así como otros textos que sirvieron como sustento teórico para diversos análisis planteados en este documento.

1.7.2. Entrevistas

Técnica cuantitativa que permite obtener información amplia y profunda sobre el objeto de evaluación.

Esta técnica se enfocó en la consulta a elementos del proceso de gestión, implementación y resultados de la Estrategia, involucrando a personas tanto del ámbito estratégico y de la toma de decisiones como del operativo. De la aplicación de esta técnica, se contó con información de calidad para comprender la estructura funcional y la organización de los procesos de gestión. Las entrevistas fueron realizadas, en todos los casos, mediante la plataforma de Zoom. A continuación, se presentan los perfiles de las personas entrevistadas:

- Jerarcas de instituciones (nivel político).
- Asesora del despacho del MSP.
- Apoyo técnico (Funcionarios encargados de la implementación y seguimiento de la estrategia).
- Personal de la Unidad de Planificación Institucional del MSP.
- Personal municipal.
- Expertos de temas de seguridad.
- Expertos en estadística.
- Director de Programas Policiales Preventivos.

La selección de dichos perfiles se realizó tomando como referencia las fuentes ubicables en el cuadro de actores de la intervención, solicitado al personal del MSP. Se seleccionaron estos perfiles para la ejecución de entrevistas, considerando su participación en la gestión e implementación de la Estrategia, identificando la necesidad de que este conocimiento se recopilara a profundidad.

1.7.3. Grupos focales

Se planificó la realización de cuatro grupos focales, con un máximo de ocho personas en cada uno de los grupos. Esto debido a que en espacios virtuales, se necesita contar con más tiempo para las intervenciones de las personas, lo que implica contar con menos de las 12 personas por sesión, cantidad normalmente recomendada en un grupo focal. Los grupos focales se realizaron a:

- **Personal de la oficina Sembremos Seguridad:** su objetivo fue la revisión del proceso metodológico, la discusión de fortalezas y áreas de mejora de la Estrategia según aspectos de diseño e implementación.
- **Personal de la Fuerza Pública Cantonal:** su objetivo fue conocer su involucramiento en la implementación de la estrategia, especialmente, el cumplimiento de las líneas de acción. En el caso de esta población, fue un poco complicado lograr la representatividad de 12 municipalidades, pues es personal que constantemente debe estar en campo, cubriendo actividades o realizando giras. De hecho, muchos de ellos se conectaron virtualmente utilizando sus teléfonos celulares, mientras se transportaban hacia otro lugar.
- **Enlaces municipales:** este grupo focal se dirigió únicamente a enlaces de las municipalidades escogidas para los estudios de caso. Acá hubo complicaciones para lograr representación el mismo día de todos los enlaces, por esta razón se hizo un grupo focal con 2 municipalidades y a los demás se les aplicó una entrevista.

Técnica cualitativa que busca la profundización de una temática a partir de la discusión de distintos actores con experiencias similares, pero que pueden tener puntos de vista confluyentes o contrapuestos. Esto permite conocer desde la perspectiva y vivencias propias de las personas la interpretación que hacen del objeto de evaluación.

Por las características de esta técnica, la duración de los grupos fue en promedio de 120 minutos, siendo el de mayor duración el aplicado al personal de la Oficina de Sembremos Seguridad (el cual fue necesario dividirlo en dos sesiones, en lugar de una) y el de menor duración el de enlaces municipales. El instrumento utilizado fue la guía de grupo focal, que incluyó preguntas claves y abiertas para los participantes.

Técnica cualitativa que consiste en análisis detallado de un actor o grupo de actores con el objetivo de describir sus características principales, pero, a su vez, comprender el modo en que han experimentado y vivido un fenómeno en particular.

1.7.4. Estudios de Caso

Se realizaron 4 estudios de casos, para identificar factores que han dificultado o facilitado la implementación de la Estrategia, así como algunos logros obtenidos en materia de seguridad en los cantones.

Con la finalidad de obtener variabilidad en la información resultante, se escogió una municipalidad con un avance

importante en la aplicación de las líneas de acción y que además cuenta con una revaloración (2018 y 2020); dos casos con un avance medio y un último caso con un avance bajo. El objetivo fue comparar y obtener ventajas, limitaciones y lecciones aprendidas en la implementación de la Estrategia. Para el análisis de los estudios de caso, fue necesario la aplicación de una mezcla de técnicas: revisión documental, entrevistas, grupo focal y la encuesta.

1.7.5. Encuesta en línea

La encuesta es un instrumento para el análisis cuantitativo, que fue aplicado mediante un cuestionario estandarizado, de forma virtual (utilizando la plataforma de SurveyMonkey) a enlaces municipales con relación directa en la ejecución y coordinación de la Estrategia. El objetivo de esta encuesta fue conocer su percepción sobre el trabajo de la ESS en sus cantones (coordinación, gestión, resultados).

El cuestionario contó fundamentalmente, pero no de forma exclusiva, con preguntas cerradas (de opción múltiple y escalas Likert) y se mantuvo tan breve como fue posible. Este aspecto, la utilización de una plataforma virtual que brinda la posibilidad de rastrear a aquellas personas que no han llenado el cuestionario, así como el apoyo recibido por el personal de la Estrategia para llamar y recordarle a los enlaces el llenado del cuestionario, permitieron alcanzar una tasa de respuesta alta, a pesar de que la administración encuestas en línea suele mostrar bajas tasas de respuesta.

El cuestionario fue enviado a las 38 municipalidades y cuatro intendencias identificadas como parte del universo poblacional de esta evaluación, el resultado de la respuesta obtenida se muestra en la figura 4:

Figura 8. Respuesta en la aplicación de la encuesta a enlaces municipales



Como se observa, se logró una cobertura alta respecto al universo identificado, lo cual permite obtener la percepción de la mayoría de la población. De las respuestas recibidas, únicamente una persona identificada como enlace dijo no conocer la Estrategia.

A continuación, se presenta un balance entre las técnicas planificadas y las que finalmente fueron aplicadas en el proceso de evaluación:

Tabla 2. Cantidad de técnicas proyectadas y ejecutadas

Grupo de actores	Cantidad Proyectada	Cantidad ejecutada	Total proyectado por técnica	Total ejecutado por técnica	Eficacia
Entrevistas:					
Jerarca de institución y asesor (nivel político)	2	2	9	12	133%
Personal de la Unidad de Planificación Institucional del MSP	1	1			
Enlaces municipales	0	3			
Expertos de temas de seguridad	1	3			
Personal de Delegaciones policiales cantonales	3	0			
Expertos en estadística	1	1			
Director de Programas Policiales Preventivos (relacionado ESS)	1	1			
Jefatura Estrategia Sembremos Seguridad	0	1			
Grupos Focales:					
Personal oficina Sembremos Seguridad	1	2	4	5	125%
Personal de Delegaciones policiales cantonales*	2	2			
Enlaces municipales	1	1			
Encuesta:					
Municipalidades	42	33	42	34	81%
Estudio de casos					
Municipalidad “avance alto” en aplicación de líneas de acción**	1	1	3	4	133%
Municipalidad “avance medio” en aplicación de líneas de acción	1	2			
Municipalidad “avance bajo” en aplicación de líneas de acción	1	1			

Nota: *Se planificó la representación de personal de 12 delegaciones policiales cantones, donde finalmente fue posible obtener la representación de 10.

** La Municipalidad con porcentaje de avance “alto”, cuenta con una revaloración.

Como se muestra en las últimas filas de la tabla anterior, en la mayoría de los casos se ejecutaron más técnicas de recolección de información que las planificadas. En otros casos, no se cumplió con lo establecido, por diferentes razones:

- Personal de Delegaciones policiales cantonales: no se consideró necesario realizar entrevistas con esta población, puesto que se realizaron los grupos focales, cuya información fue suficiente para realizar el análisis.
- Entrevistas a enlaces municipales: no se tenía planificado hacer entrevistas a enlaces municipales; sin embargo, debido que no se presentaron al grupo focal por situaciones personales, fue necesario insistir realizándoles una entrevista.
- Jefatura con la Coordinadora de la Estrategia: en vista de que esta persona no pudo participar en el grupo focal por situaciones laborales, se realizó una entrevista en su lugar.
- Estudios de caso: después del análisis de la información documental, se vio la necesidad de incluir una municipalidad adicional, con avance medio, para identificar factores comunes entre los casos.

1.8. Análisis de información

El equipo evaluador, una vez aplicados todos los instrumentos de recolección de información, se abocó a sistematizar la información recopilada, realizar el análisis de los datos de forma triangulada y proceder a dar respuesta a cada una de las interrogantes.

Dado que se dispone de información cualitativa y cuantitativa, el tratamiento de los datos varió, como se detalla a continuación:

Estadística descriptiva

La encuesta se constituye como el instrumento para la recopilación de los datos de carácter cuantitativo, por lo que, el análisis descriptivo de los datos obtenidos se realizó a partir de esta y se dirigió a la obtención, principalmente, de información sobre la implementación y los resultados de la Estrategia.

El tratamiento de los datos incluyó la agrupación de respuestas, definición de frecuencias y realización de gráficos y tablas con la información más relevante, todo ello por medio del Excel y utilizando la sistematización ya generada por la plataforma de Survey Monkey.

Análisis cualitativo

Incluye el análisis de contenido y tuvo como objetivos interpretar y comprender comportamientos, relaciones y situaciones que no son medidos ni expresados numéricamente; además, constituyó uno de los insumos más valiosos para la redacción de hallazgos y conclusiones. En este caso, se utilizó la información recopilada en la revisión documental, las entrevistas, grupos focales y estudios de casos. El tratamiento de los datos incluyó organización, lectura e interpretación con la intención de buscar tendencias, patrones comunes o divergentes según los puntos de interés. Se construyeron matrices para ordenar y codificar la información.

Análisis descriptivo

De manera complementaria al análisis cualitativo, se utilizará también el análisis descriptivo: de la propia intervención, para identificar y situar a los actores, instituciones, beneficiarios y otros. Es habitualmente un paso clave al comienzo del proceso de interpretación y enjuiciamiento de la intervención, que puede utilizarse también de manera complementaria a otros análisis, como los siguientes:

- Minería de texto

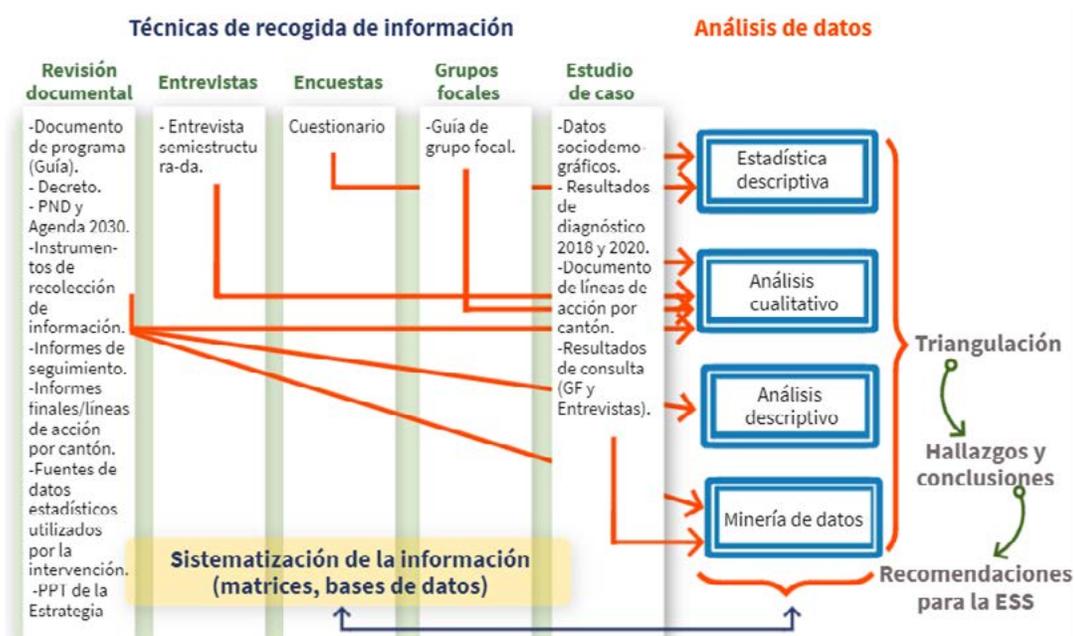
Esta técnica implicó recopilar los textos pertinentes, en este caso, documentos de la Estrategia la encuesta y las entrevistas, para generar categorizaciones mediante acontecimientos, eventos o hechos clave y sus posibles relaciones (proceso de deducción de datos a partir de la información). Gracias a esta información, se extrajo información relevante, que fue utilizada para agregar y comparar hallazgos y clasificar la información obtenida. Se utilizó el software R.

- Triangulación metodológica

La triangulación es la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos o métodos de investigación en el proceso de análisis, con la finalidad de contar con una respuesta más comprensiva a las preguntas de evaluación. En este caso, se hizo la triangulación con la información que se obtuvo de las diferentes técnicas aplicadas (grupos focales, entrevistas, encuesta, estudios de caso) para dar respuesta a cada una de las preguntas de evaluación. Para efectos de esta evaluación se hicieron los siguientes análisis:

- Triangulación de fuentes de datos, que consistió en la consideración de las diferentes opiniones de los distintos actores de la evaluación.
- Triangulación metodológica, la cual consistió en la combinación de los métodos de recolección y análisis de datos para ahondar en mismo tema de análisis.

Figura 3. Propuesta de Análisis de información



1.9. Consideraciones éticas

Dado que esta evaluación implicó contacto con diferentes personas, fue necesario considerar lo siguiente:

- La participación a modo de “informante” en esta evaluación fue totalmente voluntaria y no medió ningún tipo de presión al respecto.
- La información recolectada tuvo carácter confidencial, pero no anónima. Esto quiere decir que la información se sistematizó y analizó de manera agregada, para imposibilitar asociar nombres con opiniones específicas. Adicionalmente, a cada una de las técnicas se les asignó una codificación específica, aleatoria, para evitar que pueda identificarse quién dio la información.

1.10. Riesgos y estrategia de mitigación

A continuación, se presentan los riesgos identificados en el Plan de Trabajo (PdT), antes de iniciar la ejecución de la evaluación y la estrategia de mitigación realizada durante la evaluación.

Cuadro 10. Riesgos identificados y estrategia de mitigación

Riesgo	Acciones de mitigación planteadas al inicio de la evaluación (PdT)	Acciones de mitigación aplicadas en el desarrollo de la evaluación
Acceso limitado a tecnologías de información y comunicación por parte de alguna de las personas convocadas para consulta.	Utilización de plataformas digitales de fácil acceso, que mejor se adapten a las condiciones de las personas consultadas. Igualmente, si resulta más fácil para alguna de las personas entrevistadas, se les ofrece la opción de realizar la entrevista vía telefónica. Existe flexibilidad del equipo evaluador en este tema.	En algunos casos, las personas consultadas tuvieron dificultades para conectarse por encontrarse en actividades o de camino a realizar giras de trabajo, por lo que la utilización de plataformas virtuales de fácil acceso como Zoom, fueron de mucha ayuda para –por ejemplo, poder conectarse desde sus celulares.
Plazos muy extensos para que el EE reciba la calendarización de las entrevistas y grupo focal por las agendas apretadas de los actores, retrasando la calendarización de la evaluación.	Planteamiento de una coordinación y gestión del proceso de evaluación óptima, en el cual el ET establezca aspectos de micro-organización y se mantenga el apoyo así como un carácter de flexibilidad ante cualquier eventualidad que pueda surgir.	A pesar de que el trabajo de campo ejecutado se organizó con una correcta calendarización, igualmente hubo cancelaciones y recalendarizaciones por las agendas apretadas de los actores y situaciones laborales o personales inesperadas. Ante esto, el EE fue flexible, buscando espacios adicionales para recalendarizar o identificar alguna otra técnica que sustituyera la planificada inicialmente.

Riesgo	Acciones de mitigación planteadas al inicio de la evaluación (PdT)	Acciones de mitigación aplicadas en el desarrollo de la evaluación
Poca participación en las encuestas en línea.	Trabajo de sensibilización previo sobre la importancia y el envío de recordatorios constantes para aquellos casos que no respondan en el plazo establecido. Se solicitará el envío de parte de la Unidad Ejecutora, con el fin de indicarles a los enlaces municipales el inicio de la evaluación y solicitarles la colaboración en la consulta en línea.	La encuesta en línea tuvo una respuesta del 81%, lo cual se considera como bueno. Sin embargo, fue necesario extender los plazos de recibo de la información, debido a la baja respuesta. Adicionalmente, tanto el EE como el personal de la Unidad Ejecutora hicieron un proceso de sensibilización; además, se contactó directamente a las municipalidades para instarles a participar.
Dificultad de aceptación en caso de resultados negativos	Máxima explicación de la fundamentación de los hallazgos y fortalecimiento por la vía de la triangulación de los resultados, para incrementar la credibilidad de la evaluación.	Todos los hallazgos fueron debidamente sustentados, adicionalmente, se realizó una sesión de validación de conclusiones y recomendaciones antes de entregar el informe preliminar con la finalidad de incluir observaciones adicionales por parte del personal de la Unidad Ejecutora.

2. Hallazgos y conclusiones de la evaluación

Este capítulo recopila los hallazgos encontrados durante el proceso de evaluación. Es el resultado de un ejercicio de análisis de toda la información recopilada, triangulando las fuentes (primarias y secundarias) y las técnicas aplicadas a diferentes actores relacionados con la Estrategia.

2.1. ¿Cuál es el grado de coherencia del diseño de la estrategia Sembremos Seguridad?

La coherencia de una intervención, según los criterios utilizados para esta evaluación, está dada por la relación lógica que tengan los diferentes componentes de su planificación, es decir, si la interacción de los elementos permite una adecuada implementación de la Estrategia Sembremos Seguridad.

Por tanto, para dar respuesta a esta pregunta se realizará un análisis de la lógica causal para identificar su claridad, su funcionamiento e identificar aspectos de planificación que afectan el funcionamiento de la Estrategia.

2.1.1. Claridad y Coherencia de la Teoría de la Intervención

El diseño de la Estrategia se concreta en la Teoría del programa o Teoría de la Intervención, la cual permite comprender a cabalidad cuál es el funcionamiento de la intervención sobre la cual hace referencia. La Teoría del Programa “expresa una noción de la estructura, las funciones y los procedimientos apropiados para alcanzar sus metas” (Mideplan, 2017 b, pág. 6).

Su coherencia viene marcada por la racionalidad y clara causalidad, por lo que valorar el diseño permite identificar si es congruente que una intervención funcione y cumpla sus objetivos, siguiendo la planificación propuesta.

El documento de diseño concreta la planificación, donde se especifica, como mínimo, el contexto general de la intervención, problema o necesidad que origina la intervención, sus objetivos, actores claves de la intervención y sus roles, lógica causal de la intervención, factores externos (que fomentan u obstaculizan la solución del problema, así como metas e indicadores de cumplimiento de resultados planificados (Mideplan, 2017b, pág. 8). Si cuenta con todos los elementos de planificación, se facilita la comprensión de la intervención para con la ciudadanía y todos los actores involucrados.

Para dar respuesta a este interrogante se realizó un análisis de la documentación relacionada con la Estrategia Sembremos Seguridad y la normativa legal asociada, los aportes de los actores participantes en los grupos focales y entrevistas realizadas, así como la lógica causal de la intervención construida por equipo técnico en el marco de la evaluación.

Es importante mencionar, que como un primer hallazgo de esta evaluación, **no se tuvo evidencia de que la estrategia contara con un documento de diseño** donde se describa la Teoría de la Intervención con todos sus componentes:

- Diagnóstico (identificación de la problemática a atender).
- Caracterización de la población meta.
- Objetivos del programa.
- Insumos necesarios (presupuesto, recurso humano, normativa).
- Mapa o matriz de actores.
- Cadena de resultados (realizada en el marco de la evaluación).
- Metas e indicadores asociados a los objetivos y fines del programa.

Se identifica únicamente la existencia de dos decretos ejecutivos, el 41242-SP que rige a partir del 08-08-2018 y el 41745 que rige a partir 30-04-2019, la Guía de Aplicación Metodológica de la Estrategia Sembremos Seguridad (Guía) y la información incluida en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022.

Para iniciar con el análisis de coherencia del diseño de la estrategia, el primer elemento importante que se analiza desde el punto de vista de planificación son los objetivos de la intervención.

Objetivos de la Estrategia:

El objetivo general de una intervención deben indicar el logro que se espera alcanzar, este debe reflejar el impacto que se pretende alcanzar. Los objetivos de una intervención están intrínsecamente ligados con la necesidad o problemática a resolver y deben ser claros, precisos, realistas y relevantes. En este sentido, un objetivo general representa el cambio que la intervención quiere lograr, mientras los objetivos específicos deben ser más acotados y reflejar la secuencia en que se conseguirá el objetivo general (sistematización del “Cómo” se pretende lograr ese cambio).

Para la Estrategia Sembremos Seguridad se logran **identificar tres diferentes objetivos generales y específicos diferentes** en los documentos antes descritos. Además de estos tres objetivos, se incluyó un

objetivo diferente en la ficha de propuesta de evaluación enviada a la Unidad de Evaluación de Mideplan para la respectiva incorporación de la Estrategia en la Agenda Nacional de Evaluación; por cuanto el Equipo Evaluador identificó inconsistencias en cuatro fuentes diferentes, las cuales se detallan a continuación:

Cuadro 11. Objetivos de la Estrategia Sembremos Seguridad

Documento	Objetivo General	Objetivos Específicos
Guía de Aplicación Metodológica	-Identificar las principales problemáticas de incidencia y afectación a la seguridad, convivencia y tranquilidad de los costarricenses, mediante la integración de técnicas y herramientas metodológicas, producidas a partir de diagnósticos locales para la comprensión de fenómenos de violencia, riesgos sociales, delitos y otros factores generadores de inseguridad, lo cual permite, la articulación de capacidades policiales y de otras autoridades e instituciones con el fin de emprender acciones en la gestión operativa, participación ciudadana, interinstitucional e intersectorial, bajo los principios de priorizar y focalizar.	-Priorizar delitos, riesgos sociales. -Identificación de organizaciones criminales. -Articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, en función de desplegar insumos de política pública y estrategias conjuntas orientadas a lograr impacto a corto, mediano y largo plazo.
Decreto Ejecutivo 41242- SP	Art 1: Priorización de tipos de delitos y riesgos sociales, identificación de organizaciones criminales y la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, en función de desplegar insumos de política pública y estrategias conjuntas orientadas a lograr impacto a corto, mediano y largo plazo.	-Optimizar recursos del Estado y de los gobiernos locales. - Dar solución a la problemática de la delincuencia, violencia, crimen e inseguridad que afecta a la ciudadanía en cada cantón. -Promover la seguridad y tranquilidad de la ciudadanía. - Concientizar a la ciudadanía de su responsabilidad en la lucha contra el delito y promover un rol más activo.
Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública	Fortalecer la gestión preventiva de la policía para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana.	No indica.
Ficha de propuesta de evaluación para la ANE	Identificar y abordar las distintas problemáticas, actores, fenómenos y manifestaciones delincuenciales que inciden y afectan la seguridad y convivencia ciudadana, el desarrollo humano y entornos seguros y en paz.	-Caracterizar delitos y fenómenos sociales, a partir de la identificación de hechos y conductas delincuenciales de mayor impacto mediante ubicación y frecuencia. -Priorizar delitos, riesgos sociales y otros factores, de mayor incidencia en la seguridad ciudadana. -Identificar estructuras delincuenciales de mayor afectación a nivel cantonal. -Articular las capacidades institucionales e interinstitucionales frente a los factores, fenómenos, actores y manifestaciones delincuenciales identificados. -Desarrollar acciones operativas conjuntas en cada una de los cantones implementados.

Dado que la información sobre la Estrategia refiere a tres objetivos generales diferentes en documentos oficiales y uno más incluido en la ficha enviada a Mideplan, fue difícil clarificar la problemática que se pretende resolver o el cambio al que se espera llegar; si bien es cierto los mismos guardan cierto tipo de relación, no son coincidentes.

Los diferentes objetivos generales tienen problemas en su planteamiento, pues carecen de una correcta redacción respecto del qué, cómo y para qué de la Estrategia, más bien, refiere a diferentes actividades relacionadas con la gestión y no señala el cambio que se pretende lograr en el largo plazo. Además, no existe coherencia entre lo que indica el objetivo general con los objetivos específicos, tal es el caso, por ejemplo, a lo referente a la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales.

Sobre los objetivos específicos, teóricamente estos deben formar parte de la estructura lógica de una intervención pública, responder al cómo se pretende conseguir el objetivo general y deben representar las acciones y productos que se estarán ejecutando para poder lograrlo. En el caso de los Objetivos Específicos establecidos para la Estrategia, nuevamente se denota una diferencia en la documentación y no se logra establecer una clara complementariedad o alineación con el objetivo general al cual responden. Esto se puede ver por ejemplo en el objetivo que refiere con concientizar a la ciudadanía. A diferencia del objetivo general, los objetivos específicos parecieran referirse a cambios que pretenden lograr la estrategia, por lo que no existe una verdadera coherencia, ya que el objetivo que debería referirse a cambios a largo plazo es el objetivo general.

En el trabajo de campo realizado, se logra determinar que entre los diferentes actores hay opiniones encontradas respecto a la diferencia en la redacción de los objetivos, incluso varios actores indicaron desconocer sobre la existencia de diferentes objetivos, aduciendo también retos de comunicación:

- “Se usa el del decreto porque es el que conocen, pero ahí se ve el problema de comunicación, los demás no se conocen, hasta ahora sabemos que existen otros” (GF1, comunicación personal, 19 de marzo de 2021).
- “Claramente es un problema de comunicación. No utilizamos ningún objetivo general, sino los específicos” (GF1, comunicación personal, 19 de marzo de 2021).
- “He visto que en diferentes ocasiones lo que pasó es que se le dio una redacción diferente al objetivo. Nosotros trabajamos con lo que dice el Decreto” (Informante 1, comunicación personal, 8 de abril de 2021).

Desde el punto de vista de la planificación de una intervención es **el problema o necesidad** que se pretende resolver, la cual está directamente relacionada con el planteamiento de los objetivos: el cambio al que estos últimos hacen referencia debe estar orientado a aportar una solución a la problemática identificada.

Como se mencionó, en términos de diseño programático, no se identifica la existencia de documentos de programa donde se detallen los motivos que justifican su origen, un diagnóstico de la problemática y la dirección que guiará su implementación, lo cual se constituye como área de mejora de la estrategia, pues su ausencia dificulta el análisis en materia de planificación, así como su encuadre en el marco institucional y nacional.

Dado que no se logra extraer el problema que pretende resolver la Estrategia en los documentos existentes, se plantea la pregunta a los informantes en el trabajo de campo, obteniendo una multiplicidad de respuestas tanto en las entrevistas como en los grupos focales. Es importante considerar que la falta de claridad para plantear explícitamente la problemática, aunado a la falta de un documento de programa y a la diversidad de objetivos, es una confusión que se traslada a los diferentes actores tal y como se denota en las siguientes opiniones:

	<p>Problemática de intervención</p> <p>“Los problemas de seguridad deben verse en varias etapas, tradicionalmente se ha visto que la labor de seguridad corresponde a los cuerpos de policía, sin embargo, el origen de la problemática surgen en función de falta de oportunidades, abandono o exclusión social” (Informante 7, comunicación personal, 23 de marzo de 2021)</p> <p>“Lo que busca la estrategia es precisamente buscar cuáles son esas problemáticas que se presentan en los diferentes cantones. Lo que hemos encontrado son drogas, violencia, etc”. (Informante 3, comunicación personal, 25 de marzo de 2021)</p>
	<p>Percepción ciudadana</p> <p>“La percepción de seguridad que tienen los ciudadanos” (Informante 1, comunicación personal, 8 de abril de 2021).</p>
	<p>Accionar en comunidades</p> <p>“El principal problema es la desarticulación Interinstitucional en materia de prevención” (GF1, comunicación personal, 19 de marzo de 2021).</p> <p>“El problema es la seguridad en los cantones, entre ellos la principal problemática en Costa Rica es el narcotráfico, que es de primer orden, la migración irregular que es un tema complejo y el tráfico local de estupefacientes”. (Informante 5, comunicación personal, 4 de mayo de 2021).</p>

No existe un consenso entre los actores sobre la definición de la problemática de la Estrategia, los mismos en general hacen referencia a temas de seguridad ciudadana, percepción de seguridad, identificación de problemáticas de seguridad y desarticulación interinstitucional. Por eso, no es clara la identificación de la problemática ni tampoco la línea con los objetivos generales identificados.

La claridad y coherencia del diseño también debe tomar en consideración la delimitación y caracterización de la **población objetivo**, ya que según la población que se identifique, así serán los productos entregados por la intervención.

En la cadena de resultados que se construyó para esta evaluación, se identifica que la población objetivo **directa** son las municipalidades y la Fuerza Pública cantonal, ya que estas son las que reciben el Diagnóstico y el Plan de Acción producto de la implementación de la Estrategia en los cantones y se identifica como población **indirecta** a la población de los cantones donde se implementa la estrategia.

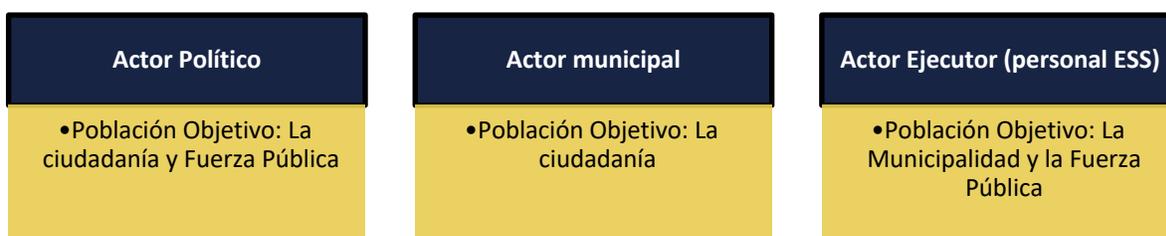
En la consulta realizada a los distintos actores que participaron de la evaluación, no se logró establecer un consenso en torno a dicha población y más bien hacen referencia a ella en términos muy generales:



Si bien es cierto, no existe un consenso sobre la población beneficiaria, parece haber una tendencia a inclinarse en que la población beneficiaria es la población del cantón en la que se desarrolla la estrategia; sin embargo, se logra determinar que la estrategia no entrega un producto específico a la comunidad del cantón, sino más bien a la municipalidad y la Fuerza Pública cantonal y son estos actores quienes posteriormente desarrollan las líneas de acción con la corresponsabilidad de otros actores.

Además, se logra determinar, que dependiendo del sector en que se encuentre el actor, pareciera darse una tendencia en definir a la población objetivo de la ESS, tal y como se muestra en la siguiente figura:

Figura 9. Definición de la Población Objetivo según actor



Lo anterior denota confusión entre los actores para definir la población objetivo y es claro que estos dependiendo de la posición o el sector que representen, tienen una interpretación diferente de la ESS, esto en parte, se debe a no tener un documento de diseño de la estrategia y quizás también a la poca claridad a la hora de comunicar o divulgar la ESS.

2.1.2. Claridad y Coherencia entre los eslabones de la cadena de Resultados

La cadena de resultados representa el orden o la lógica causal de la intervención, la coherencia de los eslabones y lo programado para cada uno de ellos. Por lo anterior, en este apartado se analiza la coherencia y la claridad de los componentes o eslabones de la cadena de resultados.

Al no contar con un documento de diseño de la Estrategia y, por ende, una explicación y construcción de la lógica causal, se utilizó la cadena de resultados construida durante el proceso de esta evaluación para valorar la coherencia en el funcionamiento de la Estrategia. Sin embargo, la cadena en cuestión responde a un ejercicio de reconstrucción realizado por el equipo técnico de esta evaluación, con la finalidad de aclarar la lógica de funcionamiento de la intervención, por lo que solo es conocida por el personal de Sembremos Seguridad involucrado en este proceso, no así por el resto de actores, siendo que no es parte de los documentos oficiales de planificación.

Es importante hacer la aclaración, ya que la cadena de resultados representa lo que en la actualidad hace la Estrategia y no el ideal o lo que quisiera realizar la intervención en el futuro. Esto porque la intención fue visibilizar la lógica causal a través de la cadena para que fuera insumo de análisis en esta evaluación.

Los insumos corresponden a los recursos que tiene la estrategia para ejecutar las actividades, entre ellos se destacan los recursos financieros, materiales, humanos, tecnológicos y la normativa.

Sobre el **insumo financiero**, se destaca que el presupuesto asignado tanto en el PNDIP como en la Matriz de Articulación Plan Presupuesto (MAPP), corresponde a una partida presupuestaria de 919,8 millones de colones. Este monto, según información brindada por los actores responsables, es una estimación:

Debido a que a nivel de gobierno central no existe una metodología de costos que permita contar con insumos o parámetros para costear actividades, intervenciones u otro tipo de acciones, se consideró una estimación presupuestaria de los factores más relevantes, en los que se contemplaron rubros como: salarios, alimentación, avituallamiento, útiles y material de resguardo, combustible, elementos de oficina, entre otros, siendo los más representativos el tema de salarios y alimentación. (Secretaría de Planificación Sectorial del Sector Seguridad Ciudadana y Justicia y Asesoría del Viceministerio de Seguridad Pública, Comunicación personal vía correo electrónico, 04 de agosto 2021)

Además, se indica que “debido a la emergencia nacional, la cual inició desde el mes de marzo de 2020, se realizaron cambios en la forma como se estaba implementando la Estrategia, pasando de visitas presenciales en los cantones, al uso de tecnología, lo que permitió realizar la recolección de información y mesas de trabajo con grupos de expertos de forma virtual. Lo antes mencionado, conllevó a realizar un ajuste en el presupuesto reportado inicialmente, pasando de ₡919.895 577 (monto proyectado para 4 años) a ₡467.594.730 (monto proyectado para 3 años y teniendo en cuenta las modificaciones), información que se solicita modificar a Mideplan en el PNDIP mediante oficio N° MSP-DM-DVUE-280-2020 del 18 de junio de 2020”; sin embargo, es importante mencionar que esta modificación no fue aprobada.

Por lo anterior, se concluye que no hay una partida específica presupuestaria para realizar actividades relacionadas con la implementación de la estrategia.

Respecto al **personal**⁷, la Estrategia cuenta para su implementación con 9 personas funcionarias, quienes desarrollan la totalidad del proceso metodológico. El personal responde directamente al Despacho del Viceministro. El Decreto Ejecutivos 41242-SP establece lo siguiente:

Artículo 2°-Se declara de interés público y nacional, además, la implementación de la Estrategia, así como las estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que se deriven de su ejecución, en tanto promuevan la convivencia pacífica, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y el bienestar nacional; así como la creación de espacios seguros y la promoción de la paz social. El Área Estratégica de Seguridad Ciudadana será la encargada de coordinar e implementar las estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que se deriven de los resultados de la Estrategia a implementar.

Asimismo, según consta en el informe 01-016-2021-CI/ASSC de Auditoría realizada a la Estrategia Sembremos Seguridad:

La coordinadora de la Estrategia por medio del oficio MSP-DM-DVUE-091-2020 del 17 de julio de 2020 adujo no conocer de dicha área estratégica, más allá de lo mencionado en el Decreto Ejecutivo 41242-SP; y que, por el contrario, el equipo ejecutor de la Estrategia Sembremos Seguridad ha coordinado todo con Fuerza Pública, gobiernos locales y otras instituciones presentes en los cantones. (2021a, p.15)

Si bien es cierto, la coordinadora indica no tener conocimiento de esta área, se debe en parte a que en el Decreto esto es confuso, pues indica que los resultados de la ESS los implementa una estructura superior, cuando en realidad los resultados, que en este caso serían las líneas de acción, son implementados por las municipalidades. Las Áreas Estratégicas no son ejecutoras de intervenciones, por lo que la conceptualización del decreto es un tema que tiene oportunidades de mejora.

La ESS se implementa desde el despacho, pero según manifestaron varios actores, actualmente se están realizando las gestiones en el MSP para que el personal que implementa la estrategia responda jerárquicamente al Departamento de Investigación y Desarrollo adscrito a la Dirección de Programas Policiales Preventivo. Esto es un aspecto positivo, ya que es un paso importante para la institucionalización de la Estrategia.

La principal prioridad es el modelo de gobernanza de la oficina que ahorita está adscrita al despacho. El objetivo es que sea parte a la dirección de programas policiales preventivos. Esto va permitir un flujo de trabajo más expedito que va a redundar en una mayor eficiencia por parte del trabajo de la oficina. (Informante 7, comunicación personal, 23 de marzo de 2021)

Sumado a esto, se consultó a los diferentes actores sobre la **suficiencia** de los recursos (humanos, financieros) para que la estrategia cumpla los objetivos y existe un acuerdo sobre la necesidad de

⁷ Al inicio de evaluación se contaba con 11 personas funcionarias bajo dirección del Despacho del Viceministro, al iniciarse el proceso de reestructuración a la Dirección de Programas Policiales Preventivos, por asuntos personales y de requisitos se debió hacer el traslado de 2 personas.

contar con más personal y recursos financieros para su Ejecución, ya que aunque hay un compromiso de cumplir con el trabajo proyectado se resalta una saturación de funciones:

En cuanto a los recursos humanos, estamos bastante cortos, son muchos cantones, tenemos que hacer despliegue y apoyar a las municipalidades en el trabajo de campo. El equipo es muy bueno se ha hecho un trabajo sobre humano, la cantidad de personal es muy poca. (GF1, comunicación personal, 24 de marzo de 2021)

Faltan insumos de personal, se cumplen los objetivos, pero a costas de la sobrecarga de trabajo, se fueron varios compañeros y quedamos diezmados, tenemos oficiales trabajando solos. Solo contamos con un vehículo, no tenemos viáticos, no hay condiciones en las delegaciones y ahí hay que quedarse. (GF1, comunicación personal, 24 de marzo de 2021)

Por lo que existe un consenso en que el personal es poco para las metas que se han propuesto en el PNDIP.

Cuadro 12. Metas de la estrategia y cantidad de personal

Metas por año	Personal
2019: 20 cantones	9 funcionarios
2020: 22 cantones	
2021: 22 cantones	

Fuente: PNDIP.

Nota: sin embargo, el informe de Auditoría 2021 menciona 11 personas funcionarias en el 2018.

Anterior a la Emergencia del COVID 19, una de las fases del proceso metodológico consistía en realizar una encuesta en los cantones, para lo cual, el personal se desplazaba para aplicar la encuesta de forma presencial. Posterior a la emergencia, con el objetivo de no desplazarse, las encuestas se empezaron a realizar por medio de un link. Esto implicó un cambio importante que es catalogado por las personas consultadas como beneficioso, pues implica menos horas de desplazamiento que pueden utilizar para el tratamiento de la información.

La **idoneidad del personal** es otro de los elementos que también se analiza en esta evaluación. Se debe recordar que la ESS, según se establece en el Decreto Ejecutivo 41242-SP, se desarrolla a través de un proceso metodológico que consta de 6 etapas:

- 1) Planificación y definición de cantones.
- 2) Recolección de Información.
- 3) Análisis Estructural.
- 4) Análisis Operacional.
- 5) Despliegue y ejecución.
- 6) Trazabilidad, medición e impacto.

También, según se establece en el informe 01-016-2021-CI/ASSC de Auditoría Interna realizada a la Estrategia Sembremos Seguridad, estas etapas son desarrolladas en su totalidad por el personal que implementa la estrategia:

Los funcionarios asignados en el equipo ejecutor de la Estrategia Sembremos Seguridad son actualmente once, de los cuales únicamente cuatro tienen educación universitaria completa;

concretamente dos criminólogos, un administrador de empresas y una profesional en docencia; lo que equivale al 36%, tres con educación universitaria incompleta (27%) y cuatro con Bachiller Educación Media (36%)” (MSP, 2021a, p. 21)

Según la información recolectada con los diferentes actores, se requiere de personal con formación especializada en otras áreas para que pueda acompañar al equipo que actualmente desarrolla la estrategia.

Ante esta situación el personal ha debido de solventar todas las acciones que conlleva el ejercicio del proceso metodológico, con mínima ayuda externa; al respecto actores señalan la necesidad de apoyo en esta línea: “No es solo aplicar el instrumento, es también dar seguimiento y supervisar en el lugar. Entonces, ni es suficiente el personal, ni es idóneo” (Informante 1, comunicación personal, 8 de abril de 2021). En el caso de las líneas de acción, el apoyo podría enfocarse en la presencia de profesionales de ciencias sociales: “No se cuenta con el personal debidamente capacitado o profesional que desarrolle las propuestas. (Sociólogos, Antropólogos, Psicólogos, entre otros)” (GF1, comunicación personal, 24 de marzo de 2021).

Además, se ve la necesidad de procesos de formación y capacitación continua para el personal, ya que se determina que la capacitación de dos meses para la implementación de la Estrategia, podría no ser suficiente, esto principalmente a los contextos diversos de los cantones a los que se enfrenta el equipo implementador.

Respecto al **Recurso Tecnológico**, según se pudo constatar con la información del trabajo de campo, existe un consenso dentro del MSP sobre la buena disponibilidad del mismo, el cual ha sido donado por la Embajada de Estados Unidos, quien según el personal de la Estrategia brindó computadoras portátiles y otro tipo de apoyo técnico: “El rol de la Embajada de Estados Unidos es dar asistencia, orientar y asesorar, para el 2018 se hizo un equipamiento importante tecnológico” (Informante 5, comunicación personal, 4 de mayo de 2021).

El siguiente eslabón de la cadena de resultado son las Actividades:

Las **Actividades** son lo que hace la estrategia con los insumos para generar productos, entre estos eslabones debe existir coherencia y claridad.

Sobre las actividades incorporadas en la cadena de resultados que se construyó en este proceso de evaluación, se identifica una coherencia y claridad en cada uno de sus pasos para obtener los productos identificados:

- Municipalidades y Fuerza Pública cantonal cuentan con documento de diagnóstico para identificar los fenómenos y hechos que afectan la Seguridad Ciudadana.
- Las Municipalidades cuentan con un Plan de Acción para el desarrollo de acciones interinstitucionales que mejoren la seguridad ciudadana cantonal.

El proceso metodológico (actividades) para obtener este producto se considera robusto, ya que utiliza diferentes técnicas de trabajo de campo para la obtención de insumos y de una forma secuencial y

ordenada para la elaboración del informe; además, en este proceso se encontró evidencia de la participación de diferentes actores como informantes en el proceso.

Las actividades que realiza la Estrategia se describen en:

- El Decreto Ejecutivo 41242-SP.
- En la Guía Metodológica Sembremos Seguridad.
- Presentación que utilizan los funcionarios de Sembremos Seguridad.

Al igual que sucede con los objetivos de la Estrategia, en el caso de los pasos del proceso metodológico anotado en los diferentes documentos existen diferencias entre ellos; esta información se comparó también con las actividades de la Cadena de Resultados elaborada. Estas diferencias se pueden observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Comparación fases del proceso metodológico

Fases según Decreto 41242-SP	Fases según Guía Metodológica	Fases según Presentación utilizada por el equipo SS	Actividades Cadena de Resultados
1-Planificación y definición de cantones	1-Planificación y Definición del Cantón	1-Planeación	1-Priorización de cantones para la implementación de la estrategia 2-Elaboración de Ficha Cantonal. 3-Coordinación con municipalidad y Fuerza Pública para iniciar la estrategia en el cantón
2-Recolección de Información	2-Recolección de Información	2-Recolección	4-Recolección de información sobre seguridad ciudadana (encuestas, estadísticas de OPO y SAE) 5-Identificación de organizaciones criminales en los cantones, mediante encuesta
3-Análisis Estructural	3-Análisis Estructural	3-Tratamiento	6-Tratamiento de información (Diagrama de Pareto) 7-Notificación a la DIPOL sobre Organizaciones criminales
4-Análisis Operacional	4-Análisis Operacional	4-Análisis	8-Conformación de Grupos Focales (MIC MAC y triángulo de las violencias)
5-Despliegue y ejecución	5-Consolidación y seguimiento	5-Líneas de acción	9-Elaboración y validación de líneas de acción 10-Elaboración de informe final
6-Trazabilidad, medición e impacto	6-Trazabilidad, medición e impacto		11-Seguimiento a líneas de acción

Las diferencias en algunos casos se tratan del nombre, mientras la esencia se mantiene, en otros casos hay menos fases. Llama la atención las últimas etapas, ya que el Decreto 41242-SP refiere en la fase seis a la *Trazabilidad, medición e impacto*, que “corresponde a la verificación puntual que efectuará el equipo de seguimiento, con el fin de identificar oportunidades de mejora en las actividades planteadas como respuesta a las líneas de acción identificadas y en los tiempos establecidos” (p.3); sin embargo, en la Presentación que utiliza el personal de Sembremos Seguridad, las fases llegan hasta la elaboración de las líneas de trabajo y en la Cadena de resultados hasta el seguimiento de las líneas, por eso no hay una

correspondencia con lo que indica el Decreto y la Guía en la fase seis sobre trazabilidad, medición e impacto. Este aspecto será analizado a profundidad en la pregunta de eficacia.

Respecto del seguimiento a las actividades, una de las personas entrevistadas menciona que sí se lleva un seguimiento interno de las labores o actividades realizadas:

El tema es que el proceso metodológico tiene muchos pasos y yo como jefatura debo tener un control interno también, entonces lo que hago con esos pasos, tiene que quedar muy claro, para saber si cumplí o no. Debo contar con todas las evidencias de todo lo que se hizo en campo (minutas, listas de asistencia, productos, oficios) y tener estructura y seguimiento de ese trabajo. (Informante 1, comunicación personal, 8 de abril de 2021)

Sin embargo, al no encontrarse una consolidación de información de seguimiento, no se obtuvo evidencia de las recopilaciones de metas e indicadores ligadas a las acciones que realiza la intervención.

El siguiente eslabón de la cadena de resultados corresponde al **producto**:

Los **productos** son los bienes y servicios que se obtienen con la intervención y se entregan a la población beneficiaria

Como ya se ha mencionado anteriormente, no existe un documento donde se especifique el producto que brinda el programa; sin embargo, luego de conocer la Estrategia y la Guía, se puede dar por entendido que el producto principal es el diagnóstico con las líneas de acción. En la reconstrucción de la cadena de resultados se logran identificar dos productos por parte del personal de la ESS:

- *Municipalidades y Fuerza Pública cantonal cuentan con documento de diagnóstico para identificar los fenómenos y hechos que afectan la Seguridad Ciudadana.*
- *Las Municipalidades cuentan con un plan de Acción para el desarrollo de acciones interinstitucionales que mejoren la seguridad ciudadana cantonal.*

De acuerdo con el personal de la Estrategia, estos son los productos que se entregan después de ejecutar las actividades, tanto a las municipalidades como a la Fuerza Pública cantonal, instancias encargadas de implementar las líneas de acción. Sin embargo, a pesar de identificar dos productos por parte del personal de la ESS, en esta evaluación se logra determinar que en realidad el producto es uno solo, el cual es un “documento diagnóstico de las problemáticas de seguridad y riesgos sociales del cantón con la propuesta de líneas de acción para atenderlas”.

Para este caso, la Estrategia cuenta un indicador de cobertura dentro del PNDIP, que también fue incluido en la MAPP, nombrado *Cantidad de Cantones con la Estrategia Sembremos Seguridad implementados*. Este indicador está asociado a los productos generados, pues se refiere a la cantidad de cantones que finalmente cuentan con el diagnóstico; la meta asociada a este indicador es de 64 cantones con diagnóstico para el 2022.

En el caso de los Resultados:

Los **Resultados** corresponden a los Efectos e Impactos que pretende obtener la intervención.
Efectos: cambios a corto y mediano plazo ocasionados por los productos de la intervención.
Impactos: conjunto de cambios a largo plazo, generados directa o indirectamente por la intervención

En el caso de los **resultados** que pretende obtener la Estrategia, es decir, **efectos e impactos**, esta evaluación encontró que los documentos no son claros con respecto a lo que se quiere alcanzar, especialmente por los diferentes objetivos asociados a la estrategia. Generalmente, la planificación de una estrategia debe hacer referencia directa hacia aquellos cambios que se pretenden lograr; además, deben ser identificables dentro del objetivo general y específicos, siempre en coherencia con la problemática sobre la cual se pretende incidir.

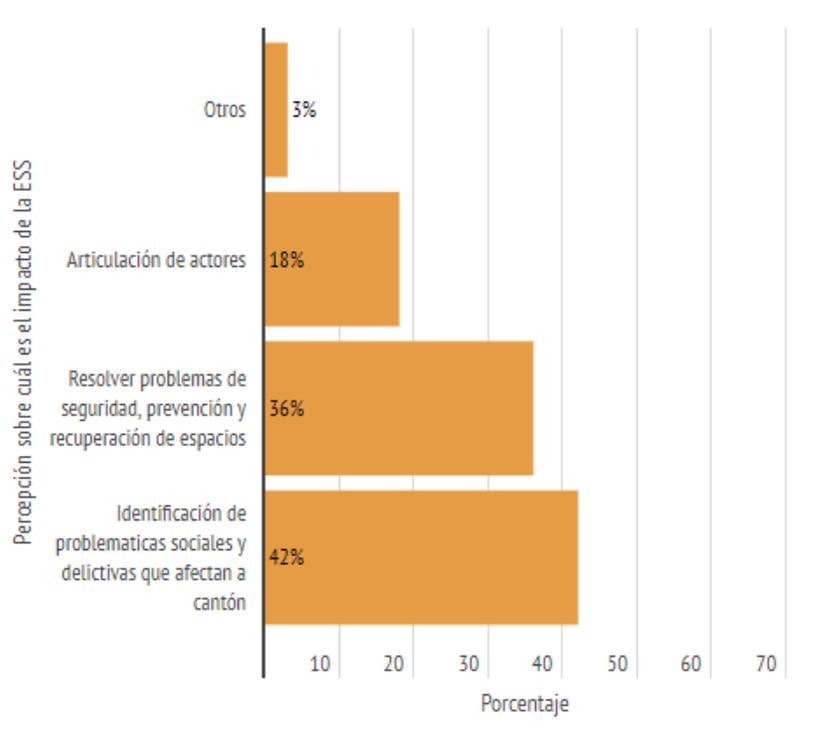
En el caso de los efectos, calificados como los cambios a corto y mediano plazo derivados de los productos de la estrategia en la población beneficiaria, los objetivos específicos no son claros al respecto, pues refieren (según Decreto 41242-SP) a: optimizar recursos del Estado y de los gobiernos locales; dar solución a la problemática de la delincuencia, violencia, crimen e inseguridad que afecta a la ciudadanía en cada cantón; promover la seguridad y tranquilidad de la ciudadanía; concientizar a la ciudadanía de su responsabilidad en la lucha contra el delito y promover un rol más activo; aspectos que pueden ser considerados, más bien, como cambios a largo plazo, a un nivel macro. Ante esto, cabe preguntarse, ¿qué cambio a corto y mediano plazo plantea la estrategia en la población beneficiaria?

El objetivo general que se establece en el Decreto 41242-SP no hace referencia a aspectos de impacto, sino más bien hace referencia actividades de la Estrategia. Se deja por fuera el impacto que se quiere lograr, no existe claridad de la estrategia en el largo plazo. Tampoco, se encontró evidencia de metas e indicadores de resultados.

Otro aspecto importante, es el hecho de que no se logra determinar en las actividades antes analizadas, lo que hace la Estrategia para incorporar la participación ciudadana, por eso no hay concordancia con el objetivo específico incluido en el Decreto Ejecutivo 41242-SP que menciona “Concientizar a la ciudadanía de su responsabilidad en la lucha contra el delito y promover un rol más activo” (p. 3).

Para complementar la información antes expuesta, como parte del trabajo de campo, se consultó en la encuesta en línea realizada a las municipalidades, sobre el impacto que pretende lograr la estrategia, obteniendo los siguientes resultados:

Gráfico 1. Impacto que pretende lograr la Estrategia Sembremos Seguridad, según encuesta a enlaces municipales



Lo anterior corresponde a una pregunta abierta de la encuesta, por lo que se sistematizaron las respuestas en cuatro grupos, cada uno correspondiente a lo que se espera que logre la estrategia. El 42% de los entrevistados indicaron que el principal impacto tiene que ver con la Identificación de problemáticas sociales y delictivas que afectan el cantón; el 36% indica que es resolver problemas de seguridad, prevención y recuperación de espacios y, por último, el 18% indica que es la articulación de actores. Por eso, no se llega a un consenso en la definición del impacto por parte de los actores involucrados.

Comparando estas respuestas con el Objetivo General de la ESS que se establece en el Decreto Ejecutivo 41242-SP, se logra identificar que existen algunas similitudes entre lo que indica el decreto y las opiniones de los informantes, especialmente, lo relacionado con la articulación de capacidades institucionales y la identificación de problemáticas sociales. Sin embargo, como ya se ha mencionado anteriormente, este objetivo general, refiere más a actividades que a una situación que se espera lograr. Lo cual, podría también generar confusión entre los actores, ya que no hay claridad con los objetivos en la planificación de la estrategia.

2.1.3. Claridad y Coherencia del Seguimiento de la Estrategia

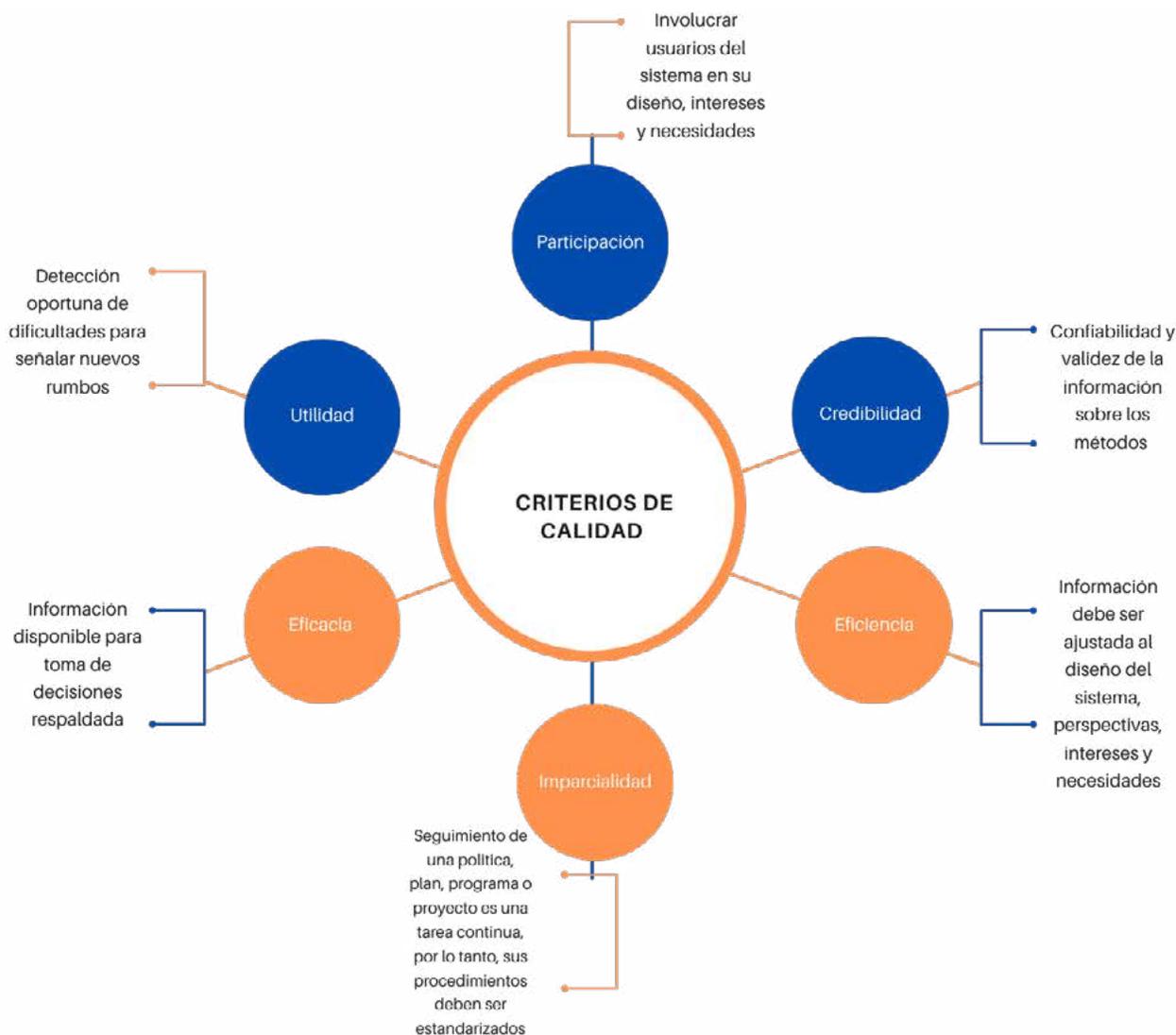
Otro aspecto importante en el diseño de una intervención es el Seguimiento que se le da a la estrategia para la verificación de su cumplimiento. Para Mideplan el seguimiento es:

“un proceso sistemático y periódico de la ejecución de una intervención pública para conocer el avance en la utilización de los recursos asignados y en el logro de los objetivos, con el fin de

detectar oportunamente, deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste. (Mideplan 2012, citado por Mideplan 2021, p. 13)

Es un proceso continuo que brinda información para la toma de decisiones en los distintos niveles de gobernanza de una intervención pública y debe contar con al menos cuatro características clave:

Figura 10. Aspectos clave para construir un sistema de seguimiento



Fuente: Mideplan, 2021.

En cuanto a su composición, el diseño de sistema de seguimiento esencialmente incluye los siguientes elementos:

Cuadro 14. Elementos del seguimiento

Elemento	Detalle
Indicadores	Los indicadores son fundamentales para el seguimiento de la intervención pública en los distintos elementos de la cadena de resultados, por lo tanto, se requiere revisarlos para asegurar que sí cumplen con esta finalidad, de lo contrario es necesario su replanteamiento.
Líneas bases	Es el punto de partida de un indicador y permite hacer valoraciones sobre la situación antes y después de la intervención. Es una referencia medular para medir avances.
Resultados esperados/meta	La información que es proporcionada por el sistema de seguimiento de una intervención pública da cuenta de avances y resultados de su ejecución, la cual debe ser relevante, real, fidedigna, clara y verificable, incluyendo los factores favorables, así como los factores desfavorables, los ajustes y mejoras requeridas.
Cronograma de trabajo	Fechas del proceso de seguimiento
Periodicidad del seguimiento	Son aquellos intervalos de recolección de información considerando los datos existentes y la frecuencia de necesidad de los datos. La base de este aspecto es el seguimiento que recopila datos relevantes basándose en los indicadores de la intervención, por lo que, estos se deben revisar y asegurarse que estén acorde con las acciones, actividades, logros, efectos de la intervención.
Gestión de la información obtenida	La valoración de la calidad de la información del seguimiento constituye un mecanismo para legitimar las acciones ejecutadas y con ello, una forma para constatar el desempeño institucional de amplio interés en el sector público.

Fuente: Mideplan, 2021.

Un sistema de seguimiento, necesita de un instrumento donde los elementos anteriores interactúen de forma integral y que pueda ser actualizado periódicamente. Este contenido “(...) puede presentarse de forma matricial”; además, su análisis “(...) no debe verse de forma aislada (...) y no debe obviar el contexto y la coyuntura en la que se desenvuelve.” (Mideplan, 2021, p. 21 y 24). Todos estos insumos son esenciales para realizar evaluaciones que permitan identificar el aporte del programa a disminuir la problemática para la cual fue creado.

Para conocer la forma de cómo se lleva a cabo el seguimiento a la estrategia, en el trabajo de campo se hizo la consulta a los diferentes actores sobre este aspecto, llegando a la conclusión que existe una confusión entre los actores sobre el seguimiento dado a la Estrategia como tal (logro de resultados, cumplimiento de objetivos, plazos) con el seguimiento que se da a las Líneas de Acción (que es un producto de la Estrategia).

“Hay un equipo encargado del seguimiento, ellos van monitoreando las líneas de acción con las distintas municipalidades y viendo el avance de las distintas líneas de acción” (Informante 7, comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

“No hay un indicador específico para darle seguimiento al cumplimiento de la Estrategia; pero sí se incorporó una meta en PEI y en PNDIP” (Informante 8, comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Con la revisión documental se evidencia que la ESS solamente cuenta con el indicador incluido en el PNDIP y en el Plan Estratégico Institucional (PEI), el mismo refiere únicamente a temas de cobertura en los cantones y el seguimiento que se le da es para saber si se cumplió o no con esta meta:

Figura 11. Resultado esperado de la ESS, según PNDIP y PEI



Fuente: PNDIP 2019-2022, y PEI 2019-2023.

Dado que el indicador refiere meramente a temas de cobertura, no es posible medir si la estrategia está cumpliendo con los objetivos, medir la eficacia y eficiencia de la misma, ya que no cuenta con indicadores estratégicos de resultados, según se especifica en la figura siguiente.

Figura 12. Indicadores de Resultado, Eficacia y Eficiencia



Fuente: Guía de Indicadores, Mideplan 2017.

Tampoco, se logró identificar que la estrategia tenga un plan de acción de ejecución de sus resultados (más allá de lo incluido en el PNDIP sobre cobertura), con responsables, plazos, recursos, frecuencia de medición, el único resultado esperado es la implementación de la estrategia en los cantones, el cual se reporta en el PNDIP, después de eso no hay forma de determinar o medir la efectividad de la estrategia, la calidad o medir los resultados en los cantones donde es aplicada.

2.1.4. Valoración de la consistencia de la Teoría de la intervención

Con el fin de brindar una perspectiva general, se realiza a continuación un análisis basado en la valoración de la consistencia del diseño de la Estrategia Sembremos Seguridad a partir de los hallazgos

encontrados. Para ello se analizaron los elementos básicos de una teoría del programa, agrupados en cinco dimensiones:

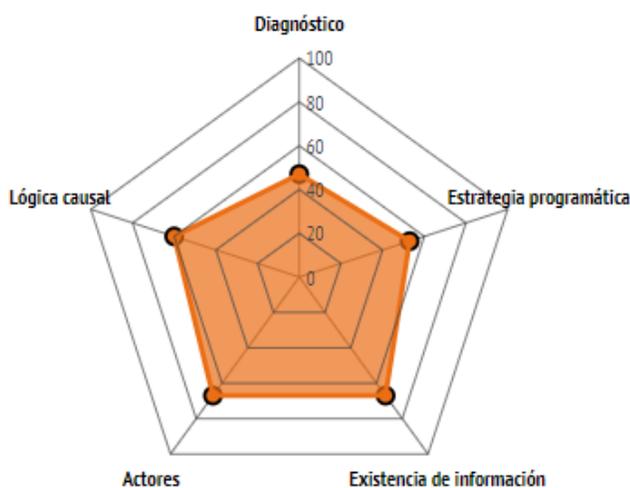
- Diagnóstico.
- Estrategia programática.
- Existencia de información.
- Actores.
- Lógica causal.

Cada una de estas dimensiones contiene la valoración de diferentes ítems formulados mediante preguntas centrales (el desglose de estas preguntas, según dimensión, pueden encontrarla en el Anexo 7.4). Para la valoración de estas dimensiones, se utilizó una escala simple de distintos niveles, según la cual fueron asignados los puntajes respectivos:

- **Muy buena (5):** se dispone de información sistematizada, desagregada, en formato accesible y trazable, que posibilita un entendimiento amplio y robusto sobre el ítem.
- **Buena (4):** se cuenta con información solvente que permite comprender y documentar el ítem en forma general.
- **Regular (3):** se presenta información parcial o básica sobre el ítem consultado, existiendo vacíos y poca claridad de su alcance.
- **Mala (2):** se presenta información confusa, dispersa e incompleta sobre el ítem.
- **Muy Mala (1):** no existe información o referencias sobre el ítem.

El gráfico 2 muestra los elementos referentes a “Existencia de Información” y “Actores” son los que presentan calificaciones mayores (ambos con un puntaje de 67/100); sin embargo, aunque estas calificaciones son las más altas, se consideran Intermedias⁸ según la escala de valoración utilizada. Esto implica elementos de mejora importantes, especialmente, relacionados con la existencia de información para futuros procesos de evaluación y rendición de cuentas que tiene mucha relación con la carencia de un sistema de seguimiento a la Estrategia como tal.

Gráfico 2. Valoración de las dimensiones del diseño de la Estrategia



⁸ Escala de valoración: Satisfactoria con valores superiores al 80%, Intermedia con valores entre 50% y 79%, Insatisfactoria con valores menores a 49%.

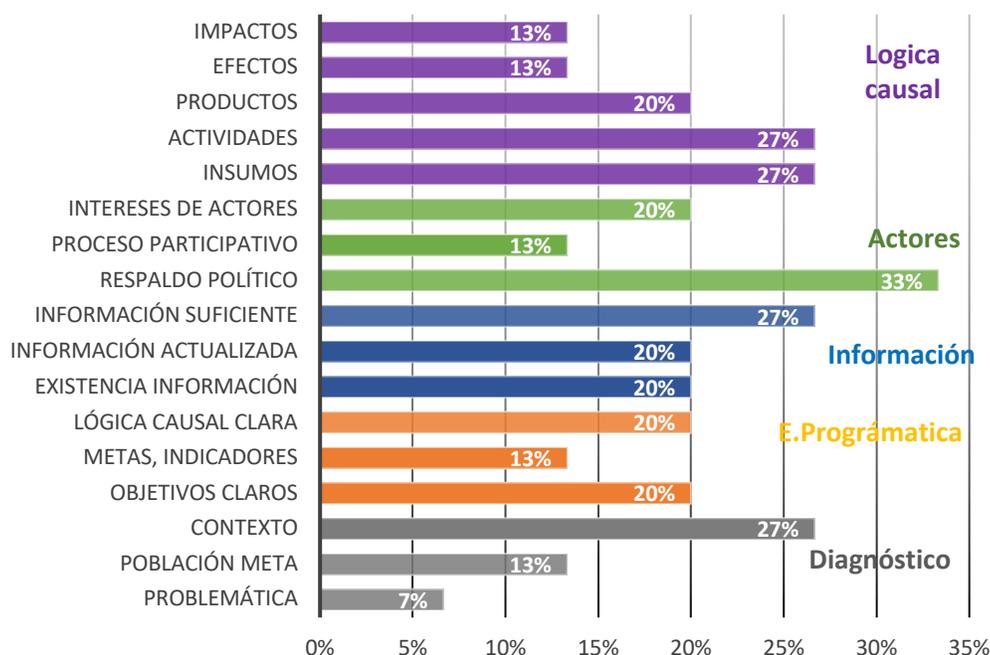
En el caso del “Diagnóstico”, el cual incluye elementos indispensables del diseño de la intervención como lo son la problemática, población meta y contexto, se denota la puntuación más baja (con un puntaje de 47/100), siendo esta calificada como insatisfactoria; esto pone de manifiesto uno de los aspectos a los que prioritariamente se debe resolver: la clara definición de la problemática y la población meta, ya que sin duda estas carencias se arrastran y repercuten en la buena implementación de la Estrategia y en la forma en la que es entendida por el resto de los actores.

Respecto al elemento “Lógica Causal”, esta obtiene una valoración intermedia (con un puntaje de 60/100). Si bien es cierto, tal y como se detalló en los hallazgos, la misma no se encontraba explícita, fue posible reconstruirla con lo que actualmente hace la Estrategia con el objetivo de valorar su coherencia. Como un hallazgo positivo sobre la lógica causal, se menciona que los insumos y actividades propuestos en la cadena de resultados reflejan una coherencia para obtener los productos identificados, pero no así para llegar a obtener los efectos e impactos deseados, es decir, no se logra determinar esa relación, especialmente porque en los documentos analizados los cambios a corto y a largo plazo que se esperan lograr con la intervención no son claros. Sobre el elemento “Estrategia Programática”, la misma también tiene una valoración de intermedia, lo anterior, ya que si bien es cierto los objetivos se encuentran explícitos, no hay claridad sobre cuáles son los objetivos que deben ser considerados dada la diversidad encontrada, por su parte existen metas que hacen referencia únicamente a cobertura.

En el siguiente gráfico se señalan cada uno de los componentes valorados en las dimensiones, entre ellos sobresale el respaldo político con el que cuenta la Estrategia, siendo uno de los elementos medulares que fomenta la legitimidad y la sostenibilidad de la intervención en el tiempo.

Respecto a la participación, la calificación que se obtuvo es considerada muy baja y, por ende, un aspecto con mucha oportunidad de mejora, especialmente, en el diseño de la Estrategia de forma que los intereses de los actores y la interiorización de sus roles queden claros.

Gráfico 3. Valoración de las variables, según dimensión analizada de la Teoría de la intervención



CONCLUSIONES SOBRE EL CRITERIO DE COHERENCIA

Después de analizar los hallazgos para esta interrogante, se concluye que si bien es cierto la intervención cuenta con un Decreto Ejecutivo y una Guía Metodológica, no es posible en estos documentos identificar con claridad los elementos básicos de planificación de la Estrategia como la problemática o los resultados, lo cual afecta la coherencia por las siguientes razones:

- El hecho de que no se cuenta con un documento de Diseño, con una identificación de la problemática, una caracterización apropiada de la población meta, una homologación de objetivos generales y específicos y una coherencia entre estos, genera confusión entre los actores que participan en la Estrategia respecto al fin o los cambios esperados de mediano y largo plazo.
- La falta de la coherencia entre los objetivos generales y los objetivos específicos encontrados en los diferentes documentos no permite identificar un rumbo claro, dado que los objetivos generales refieren a temas de gestión y los objetivos específicos no son acotados y no reflejan la secuencia en que se conseguirá el objetivo general.
- Referente a la Teoría de la intervención o lógica de funcionamiento de la Estrategia, es uno de los aspectos que más debe mejorarse: es necesario hacerla explícita, trabajarla de forma participativa y asegurar la coherencia entre sus elementos.
- La visibilización de la cadena de resultados obedece a lo que actualmente identifica la Estrategia como gestión y resultados. Al respecto se identificó coherencia en lo que respecta a insumos, actividades y productos y disminuye con respecto a los efectos e impactos, por esta razón tiene un nivel de valoración de Intermedia. Específicamente, con el tema de impactos no se visualiza una coherencia de cómo el quehacer de la ESS contribuye a generar un cambio a largo plazo.
- No hay trazabilidad de la Estrategia para medir los resultados e identificar si esta funciona o no. Esto por cuanto no hay un sistema de seguimiento que permita llevar el pulso al cumplimiento de efectos e impactos. Si bien es cierto, si hay un instrumento para el seguimiento de las líneas de acción de los cantones, el mismo no hace referencia a si la problemática identificada mejora en los cantones. Este vacío en el diseño ha generado confusión entre los actores sobre el seguimiento a la Estrategia y seguimiento a las líneas de acción.
- Se identifica que la asignación de recurso humano que implementa la Estrategia no es suficiente para desarrollar el alcance de las actividades planteadas, específicamente con el tema de cobertura de cantones, seguimiento a las líneas de acción y coordinación. Se concluye además que para la implementación de la intervención es necesario el apoyo de expertos temáticos que acompañen al equipo implementador.

La siguiente figura resume las conclusiones referentes al diseño de la estrategia.

Figura 13. Aspectos relevantes sobre conclusiones relacionadas con el diseño de la Estrategia



2.2. ¿En qué medida el diseño de la estrategia es pertinente con las necesidades de la población meta, objetivos, normativa institucional, planes nacionales y los ODS?

Esta pregunta se divide en tres temas de análisis, los cuales se presentan a continuación:

2.2.1. *Pertinencia entre los objetivos de la Estrategia con las necesidades de la población objetivo y el problema identificado.*

El criterio de pertinencia refiere a la medida en que los objetivos y actividades de la intervención responden y son congruentes con las necesidades de la población y con la problemática.

Por tanto, los aspectos importantes para determinar la pertinencia del diseño refieren a la delimitación y caracterización de la población objetivo, la problemática identificada que justifica la Estrategia y la congruencia entre las necesidades de la población objetivo.

Sobre la **población objetivo** tal y como se mencionó en el apartado anterior sobre coherencia, no existe un documento donde se especifique quién es la población a la cual se dirige la Estrategia, ni en el Decreto Ejecutivo, ni en la Guía Metodológica se especifica. Además, con la información recolectada en el trabajo de campo, no se logró llegar a un consenso sobre esta población, más bien se denota confusión entre los actores.

Tampoco, se logra identificar que existiera una participación activa de actores a la hora de definir -por ejemplo- los objetivos de la Estrategia; al consultar al respecto en el trabajo de campo, los actores confirman que no fue un proceso participativo, donde el cambio de gobierno y el ajuste del diseño al contexto nacional no facilitaron las cosas:

- “No estuve en el inicio, pero tengo el referente teórico, tengo entendido que viene de una cooperación de la embajada de USA con la Policía Nacional de Colombia” (Informante 1, comunicación personal, 8 de abril de 2021).

-“Hay que recordar que esto nace a partir de una estrategia que ya estaba implementada en Colombia, nosotros fuimos llamados inclusive después de que se había hecho un Plan Piloto y ya estaba hecho el documento” (GF1, comunicación personal, 19 de marzo de 2021).

Respecto a la **problemática que justifica la Estrategia**, sucede la misma situación, ya que no existe un documento donde se especifique la misma y de igual forma, no hay consenso entre los actores sobre cuál es esa problemática.

Lo anterior, pone de reflejo uno de los hallazgos más importantes en torno a la valoración de la pertinencia del diseño y es que no contar con un documento de diseño de la estrategia, complica la correcta interpretación de la misma entre los diferentes actores; lo mismo puede convergir en la implementación de la Estrategia y en la dificultad de no tener una ruta clara que asegure la consecución y la puesta en común en la búsqueda de resultados.

2.2.2. Pertinencia de los objetivos de la estrategia con los objetivos de la institución (la normativa vigente) y ODS

Según la información analizada, se determina que la Estrategia está alineada con lo establecido en el artículo 1, de la Ley Orgánica de Ministerio de Seguridad Pública, 5482:

Artículo 1º- El Ministerio de Seguridad Pública tiene por función preservar y mantener la soberanía nacional; coadyuvar en el fortalecimiento del principio de la legalidad conforme se especifica en el artículo 3º de esta ley, mediante el respeto y acatamiento generales de la Constitución Política y las leyes; velar por la seguridad, tranquilidad y el orden público en el país.

Asimismo, es pertinente con el Fin Estratégico del MSP

“Prevenir la incidencia delictiva en beneficio de la seguridad de los habitantes”

Y con la Misión del MSP:

“Servir y proteger a las personas en el goce de sus derechos y garantías individuales, preservar la democracia y soberanía costarricense.”

De igual forma, tal y como se establece en el Plan Estratégico Institucional 2019-2023 del MSP, la Estrategia Sembremos Seguridad se encuentra enmarcada en el Eje Estratégico de Prevención, cuyo objetivo estratégico es: “Fortalecer la gestión preventiva de la policía para mejorar la seguridad y convivencia ciudadana”.

En el trabajo de campo se hizo la consulta a los informantes si consideraban que existía pertinencia de la Estrategia con los objetivos institucionales y se llega a un consenso con las opiniones de que si existe esa pertinencia: “Totalmente, primero viendo elementos de las dinámicas de seguridad del país, donde

se determina que hacía falta combinar elementos preventivos con las municipalidades, eso era un vacío que existía” (Informante 7, comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Pertinencia de los Objetivos de la Estrategia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

En el 2015, en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se firma el documento Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que de forma integral pretenden hacer realidad los derechos humanos de todas las personas en un plazo de 15 años a partir de dimensiones económica, social y ambiental. Tienen la particularidad de que son universales (son importantes para todos los países), son indivisibles, ya que dependen unos de otros; además, incluyen la dimensión económica, social y ambiental.

En el 2016, Costa Rica es el primer país del mundo en firmar un compromiso nacional para el cumplimiento de estos objetivos. Este compromiso fue asumido por una gran cantidad de actores: sector público, agentes privados, representantes de sociedad civil, entre otros. Una de las formas a través de las cuales se facilita el aporte al cumplimiento de los ODS en nuestro país, es mediante su incorporación en los instrumentos de planificación que institucionalmente se diseñen y se lleve a la práctica. En esa medida, se valoró si lo planificado por la Estrategia Sembremos Seguridad está en línea con lo que se quiere alcanzar con los ODS a nivel mundial.

Para responder esta pregunta se consideró la información referente a la vinculación de la Estrategia con los ODS, la misma estaba contenida en el PNDIP, en la Presentación que utiliza el equipo de Sembremos Seguridad (PPTSS), la Matriz de Articulación Plan Presupuesto (MAPP) 2020 del MSP y en la Ficha de la Agenda Nacional de Evaluación que enviaron a la UEV para la incorporación de la Estrategia en la ANE. La información que se tienen es la siguiente:

Cuadro 15. Vinculación de la Estrategia con los ODS

PNDIP	MAPP	FICHA ANE	PPT SS
#16 Paz Justicia e instituciones sólidas	#16 Paz Justicia e instituciones sólidas	#16, Paz, justicia e instituciones sólidas	#16 Paz, justicia e instituciones sólidas
		#4. Educación de calidad	#4 Educación de calidad
		#5 Igualdad de género	#5 Igualdad de género
		#8 Trabajo decente y crecimiento económico	#8 Trabajo decente y crecimiento económico
		#11 Ciudades y comunidades sostenibles	#11 Ciudades y comunidades sostenibles
			#17 Alianzas para lograr los objetivos

Tal y como se visualiza en la tabla anterior, en los documentos se anotan diferentes ODS a los que la Estrategia está vinculada, se establece una coincidencia con el ODS 16 “Paz Justicia e instituciones sólidas”, este mismo ODS es el que se incluye en los documentos oficiales como lo son el PNDIP y la MAPP del MSP.

En el trabajo de campo se hizo la consulta a los actores si existía alineación de los ODS con la Estrategia, obteniendo diferentes opiniones sobre otros ODS; sin embargo, existe un consenso con el ODS 16:

“Sí, con el ODS 16, porque es el de la institución y toda la labor del Ministerio se dirige a ese ODS” (Informante 8, comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

“Está vinculado al ODS 16 de paz y justicia, también estaba incluida el ODS 5 Igualdad de Género y el ODS 11 Ciudades Sostenibles, esto ya que el rol de las municipalidades tiene que ver con el rol de la gestión de espacios públicos” (Informante 7, comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

En la ficha de la ANE y la PPTSS se incluyen la vinculación de la Estrategia con otros ODS; sin embargo, no se logra determinar cuál fue el proceso realizado por el personal de la Estrategia para establecer esta vinculación.

El equipo evaluador realizó un análisis desde una perspectiva cualitativa, pues únicamente se consideró la tabla anterior para identificar su alineamiento con los ODS. La intención del EE fue generar insumos que en adelante sirvan de referencia para robustecer esa vinculación, de ninguna manera el análisis aquí planteado implica determinar atribución de la Estrategia hacia el cumplimiento de los ODS, lo anterior principalmente porque no se tiene información sobre los resultados obtenidos por la Estrategia.

El análisis consistió en revisar todos los ODS, analizar las metas asociadas y los indicadores y determinar si existe relación o vinculación con los Objetivos de la Estrategia, específicamente, los Objetivos del Decreto 41242-SP. Se debe aclarar, que la vinculación que se hace no tiene relación con las líneas de trabajo de los cantones, sino más bien con los objetivos de la Estrategia. El análisis de cada uno de los ODS y la vinculación con la Estrategia, se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 16. ODS vinculados con los objetivos de la Estrategia Sembremos Seguridad

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Metas asociadas	Indicadores asociados	Relación con los Objetivos de la Estrategia
 <p>5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas</p>	<p>5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos públicos y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.</p>	<p>5.2.1 Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia física, sexual o psicológica infligida por un compañero íntimo actual o anterior, desglosada por la forma de violencia y por edad</p> <p>5.2.2 Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia sexual infligida por otra persona que no sea un compañero íntimo, por edad y lugar del hecho</p>	<p>Objetivo Específico 2: Dar solución a la problemática de la delincuencia, violencia, crimen e inseguridad que afecta a la ciudadanía en cada cantón</p>
 <p>11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles</p>	<p>11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular, para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.</p>	<p>11.7.1 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad</p> <p>11.7.2 Proporción de personas víctimas de violencia física o acoso sexual, desglosada por sexo, edad, grado de discapacidad y lugar del hecho, en los doce meses anteriores</p>	<p>Objetivo Específico 3: Promover la seguridad y tranquilidad de la ciudadanía</p> <p>Objetivo Específico 2: Dar solución a la problemática de la delincuencia, violencia, crimen e inseguridad que afecta a la ciudadanía en cada cantón</p>
 <p>16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones</p>	<p>16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.</p> <p>16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.</p>	<p>16.1.1 Número de víctimas de homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad</p> <p>16.1.2 Muertes causadas por conflictos por cada 100.000 habitantes, desglosadas por sexo, edad y causa</p> <p>16.1.3 Proporción de la población que ha sufrido a) violencia física, b) violencia psicológica y c) violencia sexual en los últimos 12 meses</p> <p>16.1.4 Proporción de la población que no tiene miedo de caminar sola cerca de donde vive</p> <p>16.2.2 Número de víctimas de la trata de personas por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación)</p>	<p>Objetivo Específico 2: Dar solución a la problemática de la delincuencia, violencia, crimen e inseguridad que afecta a la ciudadanía en cada cantón</p> <p>Objetivo General: Priorización de tipos de delitos y riesgos sociales, <u>identificación de organizaciones criminales</u> y la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales</p>

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Metas asociadas	Indicadores asociados	Relación con los Objetivos de la Estrategia
eficaces e inclusivas que rindan cuentas	16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.	16.6.2 Proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos	Objetivo Específico 1: Optimizar recursos del Estado y de los gobiernos locales

Según se establece en el cuadro anterior, la Estrategia tiene relación con tres ODS, cinco metas asociadas y 10 indicadores asociados tal y como se muestra en la siguiente figura:

Figura 14. ODS, metas e indicadores vinculados con la ESS



Si bien es cierto, se pudo constatar que la Estrategia no se planificó haciendo una vinculación clara y explícita con los ODS y que además, existe diferencia de opiniones en los documentos y los actores sobre la vinculación de la estrategia con los ODS, sí existe la posibilidad de que sus resultados aporten al cumplimiento de los compromisos adquiridos por Costa Rica al respecto. Acción que deberá ser considerada como recomendación de esta evaluación.

2.2.3. Correspondencia del planteamiento del Programa con respecto a la meta PND-IP 2019-2022.

La Estrategia Sembremos Seguridad se encuentra incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022 como una intervención estratégica del Ministerio de Seguridad Pública, específicamente, en el Área Estratégica de Seguridad Humana, en el sector Seguridad Ciudadana y Justicia, Unidad Ejecutora Responsable Viceministerio de Prevención. Se establece como indicador la “Cantidad de Cantones con la Estrategia Sembremos Seguridad”, con una meta de 64 cantones en el período 2019-2022 con la estrategia implementada.

Cuadro 17. Estrategia en el PNDIP

Información en PND IP 2019-2022								
Área Estratégica: Seguridad Humana								
Intervención Estratégica	Objetivo	Indicador	Línea Base	Meta del periodo		Estimación presupuestaria en millones de ¢	Responsable Ejecutor	Vinculación con ODS
Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública: "Sembremos Seguridad"	Fortalecer la gestión preventiva de la policía para mejorar la seguridad y convivencia ciudadana	Cantidad de Cantones con la Estrategia "Sembremos Seguridad" implementados	2018: 18 Cantones	2019-2022: 64	2019: 20	2019-2022: 919,812 Subprograma 090-03: Seguridad Ciudadana 001 Ingresos Corrientes 280 Colocación de títulos valores	Viceministro de Prevención (Unidades Especiales)	ODS: 16.1.4 (se vincula de manera indirecta)

Fuente: PNDIP 2019-2022.

De igual forma, se corrobora que existe concordancia entre lo estipulado en el PNDIP y la Matriz de Articulación Plan Presupuesto (MAPP) 2020 del MSP, la cual establece como objetivo de área "Idear y desarrollar políticas y estrategias que permitan condiciones que favorezcan el desarrollo humano y la construcción y preservación de entornos protectores" y cuyo producto final esperado de la Estrategia está asociado con servicios de prevención y protección de la seguridad de la población y refiere a la población nacional.

Importante indicar, tal y como se desarrolló en el apartado de coherencia, el indicador que se encuentra establecido tanto en el PNDIP como en la MAPP 2020 corresponde a un indicador meramente de cobertura, por lo que no es posible con el mismo, medir el cumplimiento de objetivos, eficacia o eficiencia.

Dado que la meta de esta estrategia es implementarse en todos los cantones del país, se realizó la consulta a los actores sobre la opinión que tienen al respecto. Se considera la importancia de que la Estrategia se desarrolle en los 82 cantones para lograr su institucionalización; sin embargo, también indican que el personal y los recursos en general son escasos para la puesta en marcha de la Estrategia a nivel nacional.

-“No está tan mal que se desarrolle en todos los cantones del país, pero debió verse la disposición de recurso humano, el desgaste físico y mental de las personas y todo lo que eso conlleva, como sesgar los mismos estudios por tener personas cansadas con una carga laboral alta” (Informante 1, comunicación personal, 8 de abril de 2021).

-“Los cantones de revaloración no van incluidos en la meta, pero consumen tiempo de trabajo en la oficina” (GF1, comunicación personal, 24 de marzo de 2021).

CONCLUSIONES DEL CRITERIO DE PERTINENCIA

Luego de analizar los hallazgos referentes al criterio de pertinencia, se obtienen como principales conclusiones las siguientes:

- Se determina que la Estrategia es pertinente con la normativa institucional y planes nacionales relacionados con la seguridad ciudadana, por lo que existe un marco normativo que le da sustento a la intervención. La Estrategia se encuentra incorporada en el PNDIP 2019-2022, la MAPP y en el PEI 2019-2023 del MSP. Sin embargo, es difícil analizar la pertinencia de la Estrategia como tal, por presentar tanta variedad de objetivos y no contar con un análisis de necesidades de la población meta, su caracterización y delimitación clara de la problemática.
- No hubo participación de los actores en el diseño de la Estrategia, aspecto que mejora la sensibilización e interiorización sobre intervención en los actores, especialmente lo respectivo a los roles, el alcance de sus acciones y sus aportes a la construcción de la planificación, por ejemplo, las municipalidades, las instituciones públicas, entre otros.
- En el caso de los ODS, se concluye que existe conciencia entre los actores sobre la importancia y posibilidad de que la Estrategia puede aportar al cumplimiento de los compromisos adquiridos por Costa Rica en el marco de la Agenda 2030. Sin embargo, no hay un consenso entre la opinión de los actores y los documentos, respecto a la identificación de ODS vinculados con la Estrategia. En el análisis elaborado por el EE se logra identificar la vinculación de la Estrategia con las metas e indicadores de los ODS 5, 11 y 16, por lo que puede ser considerado como un insumo en el caso de que se llegara a replantear el diseño de la Estrategia.

2.3. ¿En qué medida las fases del proceso metodológico son eficaces para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia?

El proceso metodológico se refiere a la aplicación y ejecución de la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública “Sembremos Seguridad” (Ministerio de Seguridad Pública, 2018, p.2), es decir, resume las fases y el paso a paso de cómo se identifican las distintas problemáticas relacionadas con la inseguridad ciudadana en los diferentes cantones del país. El mismo se encuentra oficializado en el Decreto Ejecutivo y operacionalizado en el documento llamado “Sembremos Seguridad: Guía de aplicación metodológica.”

Este proceso recopila información directamente de las comunidades sobre la temática de inseguridad ciudadana, mediante encuestas, entrevistas y grupos focales dirigidas a la ciudadanía del cantón, a representantes de instituciones y otros actores claves, para posteriormente sistematizar los resultados en conjunto con otras bases de datos relacionadas con estadísticas de inseguridad. Finalmente, se analizan los hallazgos para identificar problemáticas y riesgos sociales y generar así líneas de acción específicas para cada cantón.

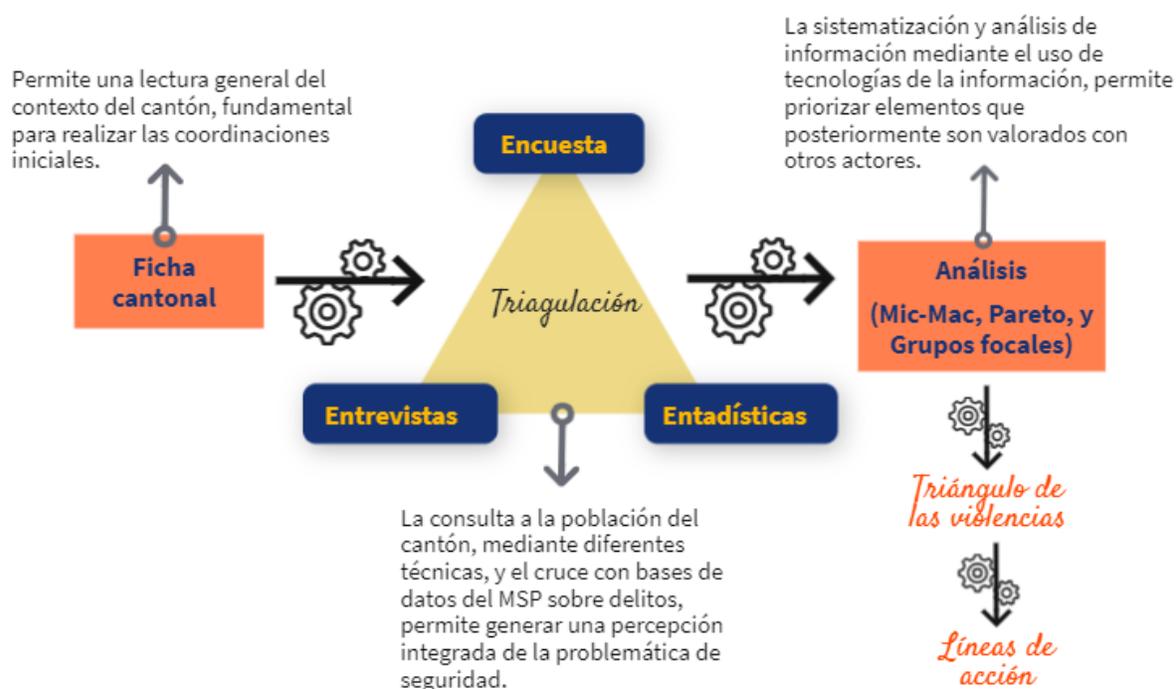
Como se detalló en páginas anteriores, aunque el Decreto y la Guía comparten la misma cantidad de fases del proceso metodológico (seis fases); al revisar la presentación explicativa del proceso tal y como es ejecutado por el personal, se visualizan menos fases (cinco fases) con nombres ligeramente distintos. En esta última versión, se queda por fuera la fase relacionada con “Trazabilidad, medición e impacto” cuyo contenido explicativo está relacionado con el seguimiento a las líneas de trabajo.

Sin embargo, el seguimiento a las líneas de trabajo no es una actividad que se excluya del quehacer de la Estrategia, sino que como explicaremos más adelante, tiene problemas para llevarse a cabo adecuadamente con todas las instancias beneficiarias (municipalidades).

A pesar de haberse identificado diferentes áreas de mejora en el despliegue del proceso metodológico, ciertamente sus fases se estructuran para capturar la mayor cantidad de información posible relativa a las problemáticas de seguridad, para luego ser triangulada mediante diferentes técnicas y herramientas por el personal de la Estrategia.

Lo anterior, constituye un hallazgo positivo, pues el hecho de que, en todos los cantones, la información se recopila y analiza de la misma forma, consultando a un alto número de actores y respetando la sistematicidad del proceso, brinda legitimidad metodológica ante los actores. Al revisar la conformación del proceso metodológico, hay tres pasos que resaltan: la elaboración de la ficha cantonal (y recuperación y análisis de información que representa), la triangulación de datos que se recopilan en campo, así como su sistematización y análisis realizado mediante el uso de tecnologías de la información.

Figura 15. Aspectos más relevantes del proceso metodológico



En lo que respecta a las personas consultadas, cuando hicieron referencia al proceso metodológico en su conjunto, principalmente, mencionan dos aspectos: por una parte resaltan como aspecto positivo que la metodología es un complemento a la estadística oficial generada por el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), pues recopila la percepción de la ciudadanía con respecto a la inseguridad que se vive en los cantones. Al respecto, nos mencionan:

Tenemos al OIJ que se encarga de recopilar la información de los delitos que ya se cometieron. Esas bases de datos, las podemos revisar e identificar la problemática que tiene el cantón. ¿Qué pasa con los delitos que no se denuncian y no quedan en el sistema? Con esta Estrategia tenemos la oportunidad de llegar a las personas y que nos digan los problemas de su cantón y no solo un delito X, sino que no hay luz en ciertos lugares, etc. Entonces, lo que hacemos es llegarle a la causa del problema desde la percepción de cientos de personas (ciudadanos y la misma policía). (Informante 1, comunicación personal, 8 de abril de 2021).

Por otra parte, también coinciden en que el proceso es un acierto metodológico, pues permite visualizar de forma integrada las problemáticas cantonales, recopiladas mediante herramientas con respaldo científico, obteniendo percepciones que terminan siendo reflejo de la realidad del cantón:

El acompañamiento del Ministerio de Seguridad Pública fue muy profesional, atinado para construir el diagnóstico, con una enorme capacidad para construir la propuesta y con dominio de la temática y de la metodología para construir las líneas de acción. (Informante 6, comunicación personal, 6 de julio de 2021).

El proceso también tiene aspectos por mejorar, pero que refieren más específicamente a cada una de las fases; por ello, en el siguiente apartado, se realiza un análisis de la información encontrada relativa a fortalezas y aspectos de mejora para cada una de las fases según los documentos de la Estrategia.

Figura 16. Fases del proceso metodológico de la Estrategia Sembremos Seguridad



Fuente: Guía de aplicación metodológica, MSP 2018.

2.3.1. Fases del proceso metodológico

Fase 1: Planificación y definición del cantón

Según la guía de aplicación metodológica, “Esta primera fase corresponde a la definición de los cantones donde se aplicará el ejercicio de análisis con el fin de ampliar el conocimiento del territorio, verificación de los índices de criminalidad, convergencia delincuencia, complejidad social y aceptación policial”

(Ministerio de Seguridad Pública, 2018; p. 5). El desarrollo de la fase, plantea la medición e integración de 6 variables de medición: Incidencia delictiva, proximidad de cantones aplicados, compromiso municipal, ficha cantonal, actividad económica y territorio (urbano-rural). Estas variables se encuentran en línea con lo mencionado en el Decreto 41242-SP, artículo 3, punto 1 relacionado con esta fase o etapa.

A pesar que el documento de Guía metodológica no es claro sobre cuál es el producto que se extrae como parte de la ejecución de esta fase, la información revisada en esta línea (presentación en power point, los diagnósticos cantonales) apuntan a la obtención de un documento de análisis del contexto del cantón⁹, el cual le permite al personal de la Estrategia la identificación de la población del cantón, la definición de muestras para el desarrollo de la encuesta, definición de Equipos de trabajo y sus roles y la elaboración de un cronograma de trabajo con las contrapartes involucradas (municipalidades y Fuerza Pública cantonal).

Respecto del instrumento de encuesta utilizado, cabe destacar que al inicio de la implementación, en el 2018, solo existía una pregunta en el instrumento, de acuerdo con la información brindada por los actores. Esto cambió con el inicio de la Pandemia, donde las restricciones sanitarias limitaron la movilidad, en cuyo caso desde la Estrategia se ajustó la encuesta para que pudiese aplicarse de manera virtual, lo cual dice mucho de la flexibilidad para ajustarse al contexto.

Además, se aprovechó este cambio a la virtualidad, para ajustar el instrumento e incluir más preguntas que brindaran mayor detalle de los riesgos y las problemáticas del cantón. Esto, sin duda, nuevamente fue un acierto, pues actualmente se cuenta con información más detallada, como sexo, sistematización de riesgos y problemáticas tanto de seguridad como sociales, así como información geográfica de quien llena el cuestionario (lo que permite la generación de los mapas de calor). Ahora bien, dicho instrumento sí presenta aspectos de mejora, analizados por este equipo evaluador y que podrían valorarse desde el equipo técnico de la Estrategia.

Cuadro 18. Observaciones al instrumento de encuesta a la comunidad

Encuesta a comunidad	
"Estrategia Sembremos Seguridad"	
Pregunta	Observación
Barrio	La identificación del barrio, puede ser complicado, se sugiere revisar la utilidad de esta pregunta.
Género	En el formato que se establece el Género, la estadística no se podría dar por sexo. Se sugiere incluir las opciones: Hombre, Mujer, Prefiero no decirlo.
01.	En esta pregunta se habla de la comunidad, en otras preguntas refiere a cantones, distritos y barrios. Se recomienda homologar o ajustar la ubicación geográfica de la pregunta para mejorar la información.
02.	Esta pregunta primero refiere a comunidad y luego a sector. Sugiere revisar la redacción y homologar.
03.	Esta pregunta se considera que podría confundir a personas que no tienen dominio de la herramienta. Además, no se tiene claridad si los datos para descargar la pregunta se hacen en latitud o longitud. La información se debería tomar como una pregunta abierta. Se sugiere eliminarla.
04.	En esta pregunta falta la opción NA, es decir: Seguro / INSEGURO / NA. Lo anterior ya que, en la comunidad, barrio o sector (se debe uniformar) podría no contar con alguno de estos lugares señalados.
05.	El tiempo que se da de 12 meses podría ser muy amplio. Se sugiere reducir a un semestral. Se sugiere además, revisar la lista de los factores de riesgo incluidos en esta pregunta de forma que sean los más relevantes y que tenga una relación directa con la seguridad de la comunidad.
06.	Se debe definir qué se entiende por personas vulnerables; además, revisar si efectivamente los grupos que se

⁹ Esta información aparece en los informes de diagnóstico, como parte de los antecedentes, pero además se realiza un resumen de los datos recolectados en esta fase en el apartado de despliegue metodológico.

Encuesta a comunidad	
“Estrategia Sembremos Seguridad”	
Pregunta	Observación
	incluyen corresponden a personas vulnerables. Igual que la anterior, se sugiere reducir el plazo a seis meses.
07.	Antes de esta pregunta, se debe incluir una pregunta filtro, por ejemplo: ¿Puede identificar la utilización de armas en los delitos? Sí () No (), ya que no necesariamente las personas tengan conocimiento de esta pregunta. Igual se debe revisar el plazo.
08.	Antes de ingresar a esta pregunta, debe haber una pregunta filtro. Por ejemplo: ¿Conoce usted casos relacionados con problemáticas de índole sexual? Sí () No (). Quitar ninguna de las anteriores. Revisar el plazo.
09.	Antes de ingresar a esta pregunta, debe haber una pregunta filtro. Por ejemplo: ¿Conoce usted casos relacionados con delitos de engaño? Sí () No () Quitar la opción ninguna de las anteriores. Revisar plazo.
10.	Esta pregunta se puede pasar antes de la pregunta 6. Quitar la opción Ninguna de las anteriores. Además, se recomienda revisar las problemáticas de forma que sean las más representativas.
11.	Antes de ingresar a esta pregunta, debe haber una pregunta filtro. Por ejemplo: ¿Puede identificar algún delito que involucre daños ambientales? Sí () No () Quitar la opción ninguna de las anteriores. Al igual que las anteriores revisar el plazo.
12.	Se sugiere que esta pregunta se incluya antes de la pregunta 4. Antes de ingresar a esta pregunta, debe haber una pregunta filtro. Por ejemplo: ¿Ha sido víctima de un delito? Sí () No () y posteriormente revisar la redacción de la pregunta si denunció o no ante el OIJ.
13.	Se sugiere ser más explícito en lo referente a “efectivo”. Falta la opción NA / NR.
14.	Incluir NA/NR.
15.	En esta pregunta se hace referencia al cantón, anteriormente por el barrio, sector, comunidad, por lo que se sugiere estandarizar la percepción del territorio que se está analizando.
17.	Se sugiere revisar esta pregunta, ya que puede no ser conveniente para una encuesta de este tipo. Se debe motivar a las personas para realizar denuncias, pero no utilizar la encuesta para este propósito.

Observaciones Generales:

- La encuesta se considera muy extensa, se recomienda revisar si todas las preguntas se utilizan para realizar el informe.
- Debería incluirse una nota inicial en el encabezado de la encuesta, señalando la importancia de que sea rellenado únicamente por personas mayores de edad.

Una vez realizada la ficha cantonal, se planifica la generación de la muestra. Para ello la *Guía* determina la identificación de un Universo poblacional, el cálculo de una muestra utilizando la herramienta en línea Netquest y la definición de criterios estadísticos¹⁰ (heterogeneidad, margen de error y nivel de confianza).

Hay aspectos de la realización de la muestra que la *Guía* no explica cómo se resuelven y son los relacionados con las bases de datos utilizadas, las características de la unidad de estudio según variable de interés (como por ejemplo, mayores de cierta edad, con un mínimo de tiempo de residir en el cantón, con acceso a internet), si se realiza de forma aleatoria o por estratos o cuotas o si resulta necesario ajustar/controlar variables (como distribución por distrito y sexo). Estos aspectos son medulares para determinar si este ejercicio es aleatorio y, por lo tanto, generalizable a toda la población del cantón o si,

¹⁰ En la página 8 de la *Guía*, se menciona en una nota que: Para efectos de la estrategia “Sembremos Seguridad”, en el espacio de heterogeneidad se escribirá 50%, margen de error 3% y en nivel de confianza 97%, teniendo como excepción y utilizable (en los casos que se requiera y justifique) un estudio bajo un margen de error del 5% y nivel de confianza 95%.

por el contrario, lo que se realiza es un sondeo de opinión; en cuyo caso no sería necesaria la definición de una muestra.

Un experto en estadística, explica que:

Siempre es más importante hacer un ejercicio aleatorio dependiendo de los objetivos de la investigación. Si la investigación desea conocer o generalizar la opinión de las personas sobre una situación delictiva de una comunidad específica, tienen que hacer un ejercicio de muestreo sí o sí. Si el ejercicio no es aleatorio, también puede pasar que finalmente sí represente lo que piensa la población en general, es decir, hay probabilidades de que esto pueda suceder, pero también puede que no pase. ¿Quién me asegura a mí que un ejercicio no aleatorio representa o no a la generalidad? Y esto es delicado. (Informante 9, comunicación personal, 5 de mayo de 2021)

En el caso de los expertos en seguridad, también tienen como preocupación justamente el tema de la definición de la muestra, pues a pesar de reconocer que la metodología es muy valiosa, les preocupa que la muestra no sea representativa:

Trabajar con las poblaciones, se requiere que las encuestas tengan mucha rigurosidad, se debe hacer con una muestra que sea representativa, tener claro las diferencias que se tienen entre los diferentes grupos de poblaciones, sexo, edad y la representación geográfica. Esto hace que los instrumentos y la muestra deban ser muy rigurosas, ya que son temas muy delicados de percepción, es importante tener una muestra adecuada para tener información representativa y sólida. (Informante 4, comunicación personal, 14 de mayo de 2021)

La difusión de la encuesta es un trabajo en conjunto entre municipalidad, la Fuerza Pública y hasta la Oficina de Sembremos Seguridad, en la búsqueda de medios aliados y redes cantonales. Se hace por medio de un link web y se envía mediante la aplicación celular de whatsapp a contactos identificados en la comunidad. Al respecto la evidencia encontrada muestra que al no tener control de a quién se le envía la encuesta o la identificación certera de las personas que forman parte de la muestra¹¹ se pierde la aleatorización, por lo que los resultados de la encuesta no pueden con certeza extrapolarse a toda la población del cantón. Tampoco, se incluye una nota en el link que indique los criterios de llenado (qué personas lo pueden llenar, por ejemplo, mayores de edad, solo una persona por grupo familiar, entre otros aspectos predefinidos en la muestra). Sin embargo, el ejercicio en general no deja de tener rigurosidad metodológica, en vista de la cantidad de datos que se cruzan para ser analizados de fuentes confiables (OIJ, DIPOL) e inclusive se planifica la utilización de otras técnicas de recolección de datos como entrevistas y grupos focales.

En esta fase también es relevante, según el personal de Sembremos Seguridad, dar a conocer la estrategia (su funcionamiento y alcance) a nivel local y hacer las coordinaciones iniciales; este es el primer contacto con las contrapartes (Municipalidades, Fuerza Pública) para identificar compromisos, dinamismos y el contexto mismo del cantón.

¹¹ Este es un aspecto importante para la identificación de reemplazos, es decir, personas que cumplan con las mismas características de quienes conformaron la muestra, para no perder representatividad en caso de que no todas las personas identificadas en la muestra llenen el link.

En esta línea, se le consultó a las municipalidades valorar la coordinación inicial realizada con la municipalidad para el desarrollo de la Estrategia en su cantón. El detalle de las calificaciones otorgadas por las municipalidades, se resume en el siguiente gráfico:

Tabla 3. Porcentaje de municipalidades, y calificación otorgada a la coordinación inicial de la estrategia, según encuesta

Porcentaje de municipalidades	Puntuación otorgada
3,0	3
3,0	4
3,0	5
3,0	6
6,1	7
24,2	8
30,3	9
27,3	10

Nota: Las personas podían asignar una valoración, utilizando un rango entre 1 y 10, siendo 1 la peor calificación posible y 10 la mejor. 33 municipalidades respondieron esta pregunta.

Como se observa en la tabla anterior, más del 80% de las municipalidades consultadas asignaron al proceso de coordinación inicial valoraciones superiores a 8, lo que refleja una percepción positiva; inclusive el valor promediado de las calificaciones fue de 8,4, considerándose una calificación alta.

Al revisar los documentos de diagnóstico y en específico las líneas de acción, se identifican una diversidad de instituciones que fungen como corresponsables en la implementación de las líneas de acción, mayoritariamente instancias públicas, además de municipalidades y la Fuerza Pública. Sin embargo, a pesar de considerarse diferentes actores como responsables finalmente de las líneas, en la guía metodológica se menciona que las sesiones iniciales de coordinación se realizan únicamente con las municipalidades (alcaldes/alcaldesas o personas de enlace que designen) y Jefaturas policiales de la Fuerza Pública Cantonal. Esta información fue corroborada por el personal de la Estrategia, pero reconocen incluir otros actores institucionales, si así lo define la municipalidad.

Al respecto, durante las entrevistas a expertos en seguridad, los grupos focales a personal de la Estrategia y a la Fuerza Pública Cantonal, se mencionó la necesidad de ampliar el involucramiento de actores claves en esta etapa (tomadores de decisión en las municipalidades y otras instituciones públicas del cantón). Esto por cuanto se requiere un compromiso alto de las partes involucradas y se ha identificado que su ausencia trae consecuencias posteriores en la implementación de las líneas de acción. Inclusive, en varios casos, las municipalidades reconocen que las instituciones del cantón no tienen conocimiento de la Estrategia: “Hay instituciones corresponsables de las líneas de acción con las que no se han tenido acercamiento de ningún tipo desde la Estrategia, por lo que no saben de esta corresponsabilidad” (Informante 2, comunicación personal, 29 de Junio de 2021).

El involucramiento de otras instancias públicas (o de sociedad civil) en esta etapa, implica que se deba informar detalladamente de los datos a recopilar, los pasos a seguir y la aclaración de roles en el desarrollo del proceso metodológico. El equipo evaluador identificó buenas prácticas relacionadas con el involucramiento inicial de otras instituciones, una de las municipalidades señala:

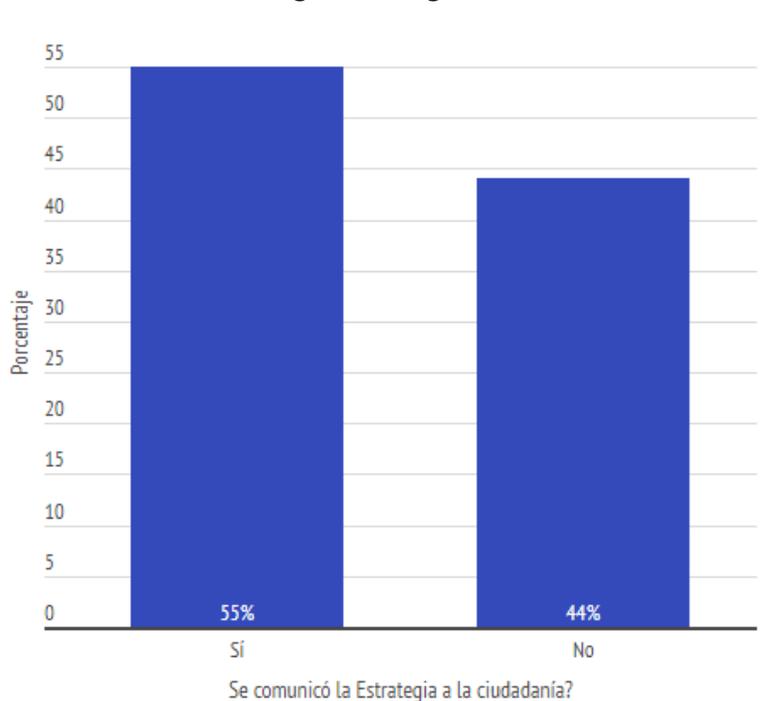
Consideramos como buena práctica, lo de la UNED y el ICE. Pero además, porque ellos participaron desde el inicio y también en la identificación de posibles soluciones a esas problemáticas que iban surgiendo. El hecho de que hayan participado del proceso desde el

inicio, hizo tal vez que sintieran más compromiso y que dijeran: sí, ya sabemos de dónde surgió la problemática, vamos a ver cómo respondemos con los recursos que tenemos en el momento. (Informante 6, comunicación personal, 6 de julio de 2021)

Los actores señalan la necesidad de aumentar la difusión que se hace de la estrategia con la finalidad de hacer de conocimiento tanto de la ciudadanía como el mismo Ministerio de Seguridad la implementación de la Estrategia. Mencionan igualmente que esta debe ser una actividad constante, que se dé no solo al inicio, sino también cuando se tienen los resultados y es un aspecto a mejorar en el futuro: “El tema de difusión es importante para poder involucrar a las comunidades. El problema es que se difunde solo para la implementación y no para los resultados. La difusión debería ser constante y no temporal.” (GF1, comunicación personal, 19 de marzo de 2021).

A pesar de lo anterior, poco más de la mitad de las municipalidades encuestadas reportaron haber comunicado masivamente a la ciudadanía sobre el trabajo que se estaba realizando de la Estrategia Sembremos Seguridad. Si bien es la mayoría, ciertamente el dato implica que la comunicación a la ciudadanía no es una práctica generalizada y depende de la iniciativa municipal; desde la planificación de la Estrategia, tampoco se realiza un planteamiento de cómo, en qué momento y mediante qué medios esta información puede desplegarse para la ciudadanía del cantón.

Gráfico 4. Municipalidades que comunicaron a la ciudadanía sobre la Estrategia Sembremos Seguridad, según encuesta



Nota: 29 municipalidades respondieron esta pregunta.

En general, se identifica en esta etapa que las muestras no son representativas del cantón, no se logra encontrar evidencia que la estrategia desarrolle acciones específicas para la incorporación de otros actores institucionales más allá de las municipalidades y tampoco se tiene evidencia de la incorporación activa o pasiva de la sociedad civil en esta primera etapa de la estrategia. Esto último porque no existe una homogeneidad del proceso en esos aspectos, sino que más bien depende de la dinámica de cada

cantón o de la misma municipalidad, lo cual puede calificarse como un aspecto a mejorar por parte de la estrategia.

Fase 2: Recolección de información.

Según el Decreto 41242-SP, artículo 3, punto 2, esta fase permite “centralizar la información oficial en cuanto a la comisión de delitos, la percepción de la ciudadanía y de la representación institucional” (Presidente de la República, 2018; p.3). Para realizarlo, “la Guía” operacionaliza esta fase en dos momentos: Levantamiento de insumos de información (encuestas a la comunidad del cantón y a la Fuerza Pública, entrevistas a otros actores relevantes y bases de datos de OPO-OIJ/SAE-DIP/DATAPOL¹²) y Diagrama de Pareto donde se jerarquizan las principales problemáticas de seguridad. A juicio valorativo del EE este Diagrama es de difícil comprensión dado la gran cantidad de variables que utilizan, dificultando la visualización del gráfico, aspecto que debe ser susceptible de mejora.

Es esta fase, fue posible identificar algunas diferencias con una presentación de power point elaborada por el personal de Sembremos Seguridad, en donde se resumen las fases de la Estrategia, llamando “Fase 3 Tratamiento: depuración y consolidación”, al proceso de tabulación de encuestas y entrevistas y elaboración del Diagrama de Pareto. Ante las diferencias entre esta fase y las siguientes encontradas con respecto a la presentación mencionada¹³, la Guía y el Decreto, se continuó haciendo el análisis utilizando estos últimos dos documentos, debido a que son los oficiales.

La recolección de información, mediante la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas, desde el 2018 se realizó de forma presencial: una vez identificadas las muestras y los actores que brindarían la información, se realizaba un despliegue de personal de la Fuerza Pública cantonal, del personal de Sembremos Seguridad y con el apoyo de las Municipalidades para realizar las encuestas y entrevistas.

El hecho de recopilar datos sobre inseguridad de diferentes actores (ciudadanía, Fuerza Pública, comercios, policía municipal -cuando existe-, datos oficiales sobre inseguridad, entre otros) y mediante la utilización de distintas técnicas, es un acierto de planificación con el que cuenta la Estrategia. Sin embargo, para que los resultados sean extrapolables a toda la población del cantón (es decir, para que sean representativos) las muestras deben ser calculadas siguiendo criterios adicionales.

A partir del 2020 y como consecuencia de las restricciones sanitarias por la pandemia de COVID-19, este proceso de recolección de información se ajustó a la virtualidad. Las entrevistas se realizan ahora mediante plataformas virtuales y la encuesta en línea para que sea llenada por la población en las muestras definidas en el paso anterior.

Este cambio a la virtualidad en la recolección de información recibió buenos comentarios de parte de las personas consultadas en esta evaluación, pues están de acuerdo en que este formato genera más facilidad al personal de la Estrategia para hacer su trabajo, porque se obtienen datos de mejor calidad, con más transparencia- pues es la ciudadanía misma quien llena el cuestionario y con un tratamiento mínimo. Adicionalmente, se pasó de contar con una encuesta con una sola pregunta (en el 2018), a tener

¹² Estos datos se refieren a registro estadístico criminal llevado por la Oficina de Planes y Operaciones (OPO) del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Sección de Análisis y Estadística (SAE) del Departamento de Inteligencia Policial.

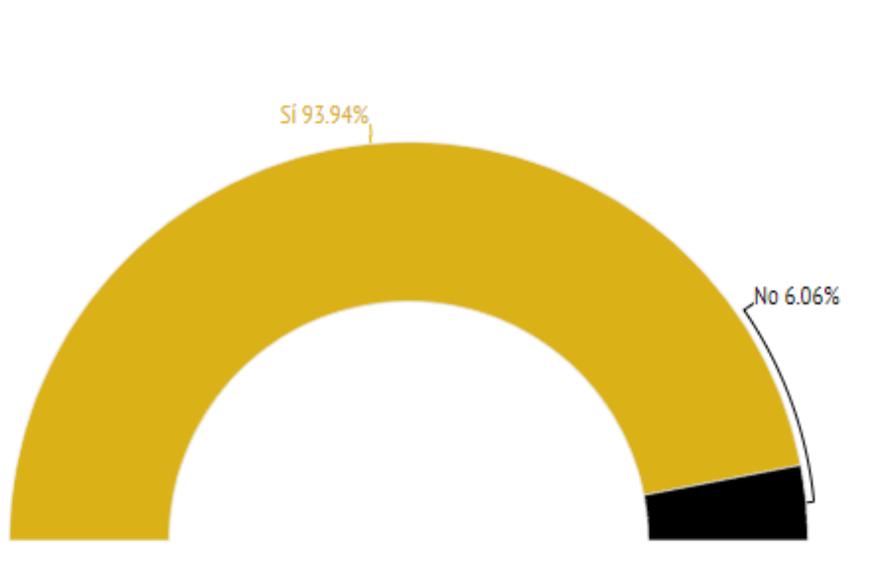
¹³ Esta presentación fue utilizada para realizar una perspectiva general del proceso metodológico al equipo evaluador, al inicio de la evaluación. Además, esta clasificación del proceso -compuesto por 5 etapas- es la que se utiliza dentro de los informes de diagnóstico.

un cuestionario con más preguntas y que por lo tanto recopila información más clara con respecto a las problemáticas y riesgos de seguridad en el cantón.

Respecto de la virtualización del trabajo de campo, en los grupos focales se mencionó que la encuesta ahora “es virtualizada y no se desgasta el personal con giras presenciales” y “En el 2020 hubo un cambio muy significativo con la virtualización ahora el insumo que llega es más creíble. En el 2018, el trabajo de campo era muy pesado 3 semanas afuera y 1 en la oficina, ahora casi todo es virtual” (GF1, comunicación personal, 19 de marzo de 2021).

A los enlaces de municipalidades se les consultó si desde su criterio, la encuesta recoge el sentir de la ciudadanía del cantón con respecto a los temas de inseguridad, a lo que la mayoría respondió que sí. Para aquellas que no estuvieron de acuerdo, señalaron como razones principales la necesidad de contar con un mecanismo más abierto que logre llegar a una mayor cantidad de comunidades; sin embargo, no mencionan cuál podría ser ese mecanismo.

Gráfico 5. Porcentaje de municipalidades que consideran que la encuesta refleja la percepción del cantón sobre la seguridad ciudadana



Nota: 29 municipalidades respondieron esta pregunta.

Otro aspecto de mejora identificado es respecto a los actores involucrados en la ejecución de la encuesta, se dura mucho tiempo en la recolección de los datos de estas, especialmente, porque se complica la difusión del link, ya sea por falta de compromiso de las instancias, falta de poder de distribución o desinterés de las personas en llenarlo.

Fase 3: Análisis estructural.

Esta etapa sería una de las medulares para la priorización de las problemáticas de seguridad y riesgos sociales, pues se efectúan trabajos con “grupos focales a nivel estratégico, conformados por expertos en los temas que se priorizaron en la etapa de tratamiento (Diagrama de Pareto)” (Ministerio de Seguridad Pública, 2018; p. 12). Esto implica la consolidación de resultados del Pareto primero mediante una ronda

valorativa por parte de expertos en sesiones de grupos focales; posteriormente, se usa el software MICMAC para factorizar las variables previamente priorizadas y determinar el grado de influencia y dependencia entre variables.

El producto obtenido es un mapa de influencias y dependencias de cada variable, que permitirá determinar el Triángulo de las violencias e identificar así causas socioculturales y estructurales para cada variable priorizada mediante el MIC-MAC. Este constituye uno de los insumos principales para la elaboración de las líneas de acción. El resultado de este trabajo, es posible visualizarlo en los informes de diagnóstico o “análisis cantonal”, bajo el apartado de “Despliegue metodológico”, subapartado de “fase V Análisis Estructural”.

Los actores del Ministerio de Seguridad Pública consultados hacen referencia a que la herramienta de análisis virtual utilizada facilita la sistematización de los datos, agilizando tiempos y automatizando en buena medida su análisis. Más bien, la preocupación del personal de la Estrategia es que por lo automático del proceso, se pierda concentración y minuciosidad al momento de hacer los análisis. Sin embargo, se reconoce que hay una dedicación y compromiso importante del personal de Sembremos Seguridad para desarrollar adecuadamente esta etapa.

Los expertos en seguridad consultados tienen una buena percepción de esta etapa, señalando que la utilización de software facilita un análisis adecuado de todas las fuentes de información:

La Estrategia SS tiene un elemento importante que es una caja de herramientas con metodologías científicas como el Pareto, Mic Mac, triángulo de la violencia, lo cual permiten depurar la información para que salga procesada, no información en bruto. Esta información después de pasar por esta caja de herramienta se presenta para que hagan un abordaje integral, se pasa a la mesa de expertos en territorios (municipalidades, FP, representante de instituciones) que se les indican todas las problemáticas para que hagan un abordaje integral. Eso es muy interesante. (Informante 5, comunicación personal, 4 de mayo de 2021)

Esta etapa también tuvo un ajuste a la virtualidad, pues si bien los análisis ya desde el 2018 planteaban la utilización de software MIC-MAC, desde el 2020 los grupos focales con los llamados “expertos en seguridad” (quienes en realidad son expertos en territorio¹⁴ y no precisamente en temas de seguridad), se realizan por medios telemáticos, lo cual facilita el acceso a lugares alejados de la GAM. Algunos retos persisten, como la dificultad que siempre supone la conciliación de agendas con las contrapartes, lo cual se complica cuando este proceso debe realizarse en varios cantones al mismo tiempo y personal de la Estrategia tiene recargo de funciones.

Debió de verse la disposición de recurso humano, el desgaste físico y mental de las personas y todo lo que eso puede conllevar, como sesgar los mismos estudios por tener personas cansadas con una carga laboral alta. Hoy en día, que logramos digitalizarnos gracias al COVID-19, dimos un paso grande. Ahorita hay 15 o 20 cantones abiertos y 7 u 8 ya terminaron recolección. Si no fuera por COVID-19, no lo logramos”. (Informante 1, comunicación personal, 8 de abril de 2021)

¹⁴ Son miembros de la comunidad, ya sea sociedad civil organizada o representantes de alguna instancia pública.

Fase 4: Insumos-análisis operacional

Sobre esta etapa la información no es mucha, ni está clara. Si bien el decreto menciona que la labor de esta fase es conjunta entre el personal implementador de la Estrategia y funcionarios de investigación criminal, inteligencia y organismos judiciales (Presidente de la República, 2018; p.2), la Guía solo hace referencia a la recopilación a que la información proveniente de la encuesta relacionada con delitos, personas o bandas delincuenciales, dato que se remite al Departamento de Inteligencia Policial (DIPOL) para su análisis.

La revisión de los informes diagnósticos o “análisis cantonales” no reveló una sistematización o inclusión de este tipo de información, ni tampoco en el apartado de Despliegue metodológico se hace referencia alguna a esta fase del proceso. Por lo tanto, no es claro cómo se coordina la remisión de la información, cómo se analiza, si la DIPOL finalmente los datos se devuelven a los cantones o cómo se obtenía esta información cuando la encuesta contaba únicamente con una pregunta.

En este sentido, el Decreto 41745-SP firmado por el Presidente de la República y el ministro de seguridad pública declara de interés público y nacional el modelo de articulación operacional y control de delitos, donde la ESS solo se menciona como parte del considerando. El documento hace un desglose general de cómo se estructura operativamente el modelo, donde se mencionan pasos muy similares a los de la Estrategia, pero sin dejar claro sobre si dicho modelo es parte de ella.

Lo que queda claro, por tanto, es que esta labor no se lleva a cabo desde la Unidad coordinadora de la Estrategia, sino que son únicamente una fuente de información más para la DIPOL. En este sentido, la Guía se corresponde con la operación, puesto que únicamente señala una acción muy puntual.

Fase 5: Consolidación y seguimiento

Esta etapa viene a cerrar el trabajo de campo, pues plantea que a partir de la priorización de delitos y riesgos sociales realizado en las etapas anteriores, se elaboran las líneas de trabajo (también llamadas líneas de acción). Estas, finalmente, son las acciones que ejecutan las municipalidades y otras instituciones públicas, para solucionar la problemática de seguridad identificada.

Ahora bien, entre el Decreto y la Guía, hay diferencias sobre la nomenclatura de esta fase; en el primero se llama “Despliegue y ejecución”, mientras la segunda llama la fase “Consolidación y Seguimiento”. Al analizar la explicación de la fase realizada por ambos documentos, encontramos que en sentido estricto hacen referencia a lo mismo, aunque el Decreto va un poco más allá y menciona que en esta fase deben aclararse responsabilidades, corresponsabilidades así como el seguimiento estratégico y operacional de las líneas de trabajo estructuradas. Cabe mencionar, que a pesar del nombre, esta fase no incluye el tema de seguimiento a las líneas de acción.

El producto específico de esta fase es el cuadro donde se incluyen las líneas de trabajo para cada cantón. Estructurado en columnas, el cuadro también incluye la problemática, el objetivo de la línea, el indicador de medición y la entidad responsable así como la corresponsable. Queda ausente del cuadro de líneas de trabajo el plazo en el cual deben ejecutarse cada una de ellas.

El cuadro con las líneas de trabajo o líneas de acción no es lo único entregado a las municipalidades, sino que forma parte de un informe de diagnóstico donde se incluye el contexto del cantón al momento de

ejecutar la estrategia, el despliegue metodológico con el resumen de cada etapa y, finalmente, el cuadro de líneas de trabajo cantonal.

El proceso de formulación de las líneas de trabajo no se especifica en la Guía, pero de acuerdo con la consulta al personal de la Estrategia, las mismas son elaboradas por la Oficina de Sembremos Seguridad, y, posteriormente, se realiza una sesión de validación con las Municipalidades, la Fuerza Pública y otras instituciones corresponsables de su ejecución. El personal de Sembremos Seguridad también aclaró que en algunas ocasiones la elaboración de las líneas se ha realizado de manera conjunta con la municipalidad, respondiendo en cierta medida a la flexibilidad del proceso; sin embargo, estos casos han sido muy puntuales.

No es claro en los documentos de la Estrategia si las líneas de trabajo son modificables¹⁵ o inclusive si deben completarse (en los casos en las que la actividad no está claramente definida) y enviarse de nuevo para valoración o aprobación del MSP. Al consultar sobre el tema con los actores, el asunto no queda resuelto, pues si bien el personal de la Estrategia menciona la flexibilidad de las líneas y, por tanto, su modificación, aspecto que se les explica a los enlaces municipales durante las sesiones de validación de las líneas, según los argumentos de quienes reciben el documento con las líneas de trabajo sucede lo contrario, teniendo respuestas como “llegaron escritas en piedra” y “ya venían elaboradas para validación, no podíamos hacer mucho ” (GF4, comunicación personal, 17 de junio de 2021); “Cuando ya se entregan no se pueden cambiar, no la puedes debatir, cuestionar o estar en contra” (Informante 2, comunicación personal, 29 de Junio de 2021). Esta disociación implica una mejora en la comunicación, que puede verse sustentada en una aclaración en la Guía metodológica.

Las personas consultadas brindaron mucha información con respecto a esta quinta fase y las líneas de trabajo. Esto por cuanto las consideran la estructura principal de la Estrategia permitiendo a las municipalidades generar cambios para atender y mejorar las problemáticas cantonales identificadas en el diagnóstico. A continuación, se resumen los principales puntos de mejora respecto de las líneas de trabajo identificados mediante la recopilación de entrevistas, grupos focales y la encuesta:

- **La flexibilidad en el planteamiento de las líneas de acción:** las líneas son finalmente orientadoras y no un proceso que impone retos adicionales de organización, presupuestación y planificación a las municipalidades. Esto implica que desde su formulación, debe haber claridad entre las partes sobre la viabilidad de invertir tiempo, personal y dinero en su implementación.
- **Construcción multiactor:** las líneas deberían ser trabajadas en consulta con personas expertas, es decir, profesionales de la materia que puedan brindar una mirada comprensiva a los temas sensibles abarcados, por ejemplo, violencia intrafamiliar y migración.

A pesar de las sesiones de validación ejecutadas con las municipalidades, la construcción de las líneas también debe hacerse con las municipalidades y las instituciones del cantón (públicas o privadas), especialmente, porque hay responsabilidades para todas ellas dentro del informe final. Las municipalidades apoyan este hallazgo, pues el 100% de los enlaces consideró importante su participación en la construcción de las mismas.

¹⁵ Relacionado con si pueden ampliarse, ajustarse o inclusive disminuirse si se identifica la imposibilidad de ejecutar alguna de ellas. Este ajuste o modificación puede llevarse a cabo en las sesiones de validación.

- **Compromiso municipal:** durante todo el proceso metodológico, hay una responsabilidad de acción más fuerte para el personal de la ESS. Sin embargo, una vez entregado el documento de diagnóstico, la responsabilidad mayor pasa a ser de la Municipalidad quien tiene la capacidad de gestión para la ejecución. Cuando no hay un completo compromiso por parte de la Municipalidad y, especialmente, del Alcalde y del Consejo Municipal, el avance de la implementación es lento.
- **Difusión:** se debería comunicar el contenido de las líneas de acción a la ciudadanía; muchas veces la no participación parte de un problema de comunicación. De los enlaces municipales consultados, 55,2% dice haber comunicado sobre la ESS a la ciudadanía y un porcentaje ligeramente menor, el 51,7%, reporta haber incorporado a la ciudadanía en la puesta en práctica de las líneas de acción; lo anterior denota –como se mencionó con anterioridad- que ciertamente no es una práctica homogénea la comunicación e involucramiento de la ciudadanía del cantón en la ESS.

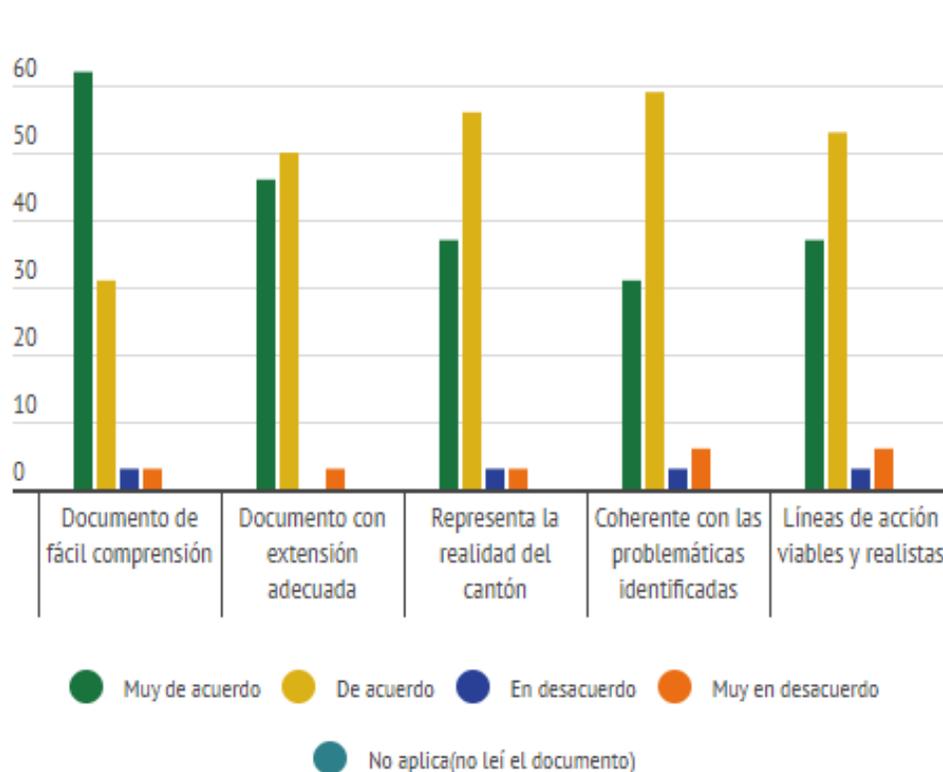
En relación con los puntos anteriores y tomando en consideración la lectura de los informes diagnósticos, es posible afirmar que el ajuste de coherencia de las líneas de acción con respecto al contexto y las realidades distintas que presentan los cantones, va de la mano del análisis de las causas de las problemáticas de seguridad identificadas mediante la triangulación de los datos. Esto pasa por:

- Analizar la factibilidad del objetivo y de las líneas mismas con las contrapartes institucionales, para determinar un equilibrio entre lo posible y lo deseable. Esto pasa por informar e involucrar a las instancias del cantón no solo al momento de realizar las líneas, sino desde antes de iniciar el proceso metodológico, de forma que no se le complique a las municipalidades su incorporación posterior al momento de implementarlas.
- El análisis de acciones que ya realiza la municipalidad en línea con las problemáticas priorizadas será de mucha utilidad, con el fin de alinear las propuestas con los planes de trabajo de las municipalidades, también con la intención de proponer líneas de trabajo que complementen el abordaje que ya se realiza.
- La revisión de planes, políticas o programas que están desarrollando otras instituciones en el cantón al momento de realizar las líneas de acción, permite generar propuestas que puedan complementar esfuerzos y evitar duplicidades, por ejemplo, la Política de Equidad e Igualdad de Género (PIEG) se lleva a cabo en todo el país mediante la ejecución de su plan de acción; por tanto, la revisión de este documento puede lograr entrelazar las líneas de trabajar con esfuerzos que ya se lleven a cabo en el cantón en temas de igualdad, violencia familiar, entre otros.
- La generación de espacios de intercambio de experiencias entre municipalidades, aspecto que ya ha sido abordado por la Estrategia, permite poner en discusión temas de buenas prácticas y retos de implementación que pueden ser insumos para otras municipalidades. Además, podría fomentar también la creación de alianzas para la ejecución de algunas de las líneas de trabajo, especialmente, útil para cantones vecinos.

Otro hallazgo positivo, se tienen aspectos relacionados con el informe final de diagnóstico entregado a las municipalidades como parte de esta etapa final del trabajo de campo. De los 33 enlaces municipales que respondieron el cuestionario, 32 dijeron haber recibido el documento, mientras una de ellas dijo no haberlo recibido. A quienes dijeron haberlo recibido, se les consultó sobre la valoración de dicho

documento, mediante el planteamiento de una serie de afirmaciones relacionadas con su contenido; el resultado se encuentra a continuación:

Gráfico 6. Valoraciones de los enlaces municipales respecto del documento diagnóstico entregado por el MSP



Nota: 32 municipalidades respondieron esta pregunta.

Como se observa, la mayoría de personas, en todas las afirmaciones presentadas, estuvo “Muy de acuerdo” o “De acuerdo”, siendo que siempre estas dos opciones –en conjunto- representaron más del 90% de las respuestas, siendo valoraciones muy positivas para el informe, aunque no es un porcentaje muy alto, cabe destacar que las personas que llegan a estar “En desacuerdo” o “Muy en desacuerdo” con las afirmaciones relacionadas con la coherencia y viabilidad de las líneas de acción, llegan a estar cercanas a 10%.

Respecto de los informes de revaloración de los cantones, no hay información en los documentos respecto de cuál es su objetivo, la periodicidad con la que se lleva a cabo, ni si se planifica realizarlas en todos los cantones. Según la información de la Unidad de Planificación del MSP, en el período 2018-2020, se realizaron tres revaloraciones para los cantones de Cartago, Heredia y Pococí; sin embargo, los informes 2020 no realizan un análisis comparativo entre el reporte realizado la primera vez y con la revaluación; de hecho, en algunos casos, se incluye un pequeño análisis de incidencia delictiva, pero no utilizando como parámetro o línea base la primera aplicación de la herramienta.

Ciertamente, las revaloraciones incluyen información adicional y más organizada, pues en el 2018, aún se realizaban encuestas que incluían únicamente una pregunta. Sin embargo, de cara a la continuidad de la Estrategia, debería definirse cuál será el valor agregado de las revaloraciones, el cuál debería de ir en

línea con la medición del progreso de los cantones en la solución de las problemáticas que afectan la inseguridad, analizando también posibles obstáculos que tuvieron las municipalidades para no alcanzar los resultados planteados en la primera medición.

Fase 6: Trazabilidad, medición e impacto

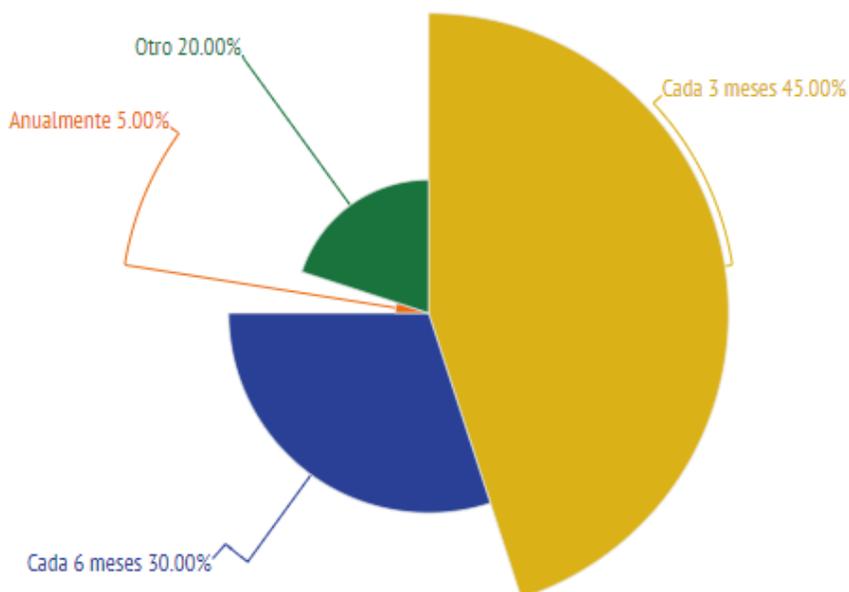
El Decreto explica esta fase como aquella donde el equipo de la ESS realiza una verificación de la ejecución de las líneas, para identificar posibles mejoras. La guía es más explicativa y establece que se miden “los avances de los indicadores y metas establecidas, valorando las acciones de cumplimiento de acuerdo a los plazos establecidos y sus corresponsables” (Ministerio de Seguridad Pública, 2018; p.19).

La Guía también menciona que el seguimiento se realiza mediante la coordinación de visitas o reuniones para la valoración de resultados y reajuste de actividades. Como parte del *instrumento de gerenciamiento y seguimiento*, se creó un tablero dinámico donde se incluye el nombre de la municipalidad, clasificando la cantidad de líneas de acción comprometidas en el informe diagnóstico, según si se encuentran “cumplidas”, “en proceso” [de cumplimiento] o “sin inicio”. Los mismos se realizan para las líneas de trabajo bajo la responsabilidad de la Fuerza Pública, ahí como un balance general de las del avance en el cumplimiento de las líneas.

Ni el Decreto ni la Guía indican si las entidades deben realizar un informe para completar el tablero dinámico o si esta rendición de cuentas se realiza en las reuniones con los enlaces municipales. Tampoco se incluye la periodicidad con la cual el personal de la ESS va a solicitar esta información de avance a las municipalidades. Según el personal de la ESS, los plazos de ejecución lo definen las municipalidades: “(...)nosotros hacemos las líneas de acción y ellos dicen cuando se cumplen. Por la misma situación de la autonomía no podemos llegar a establecer los plazos de cumplimiento” (GF1, comunicación personal, 24 de marzo de 2021).

En la consulta a enlaces municipales, el 62,5% menciona haber recibido algún tipo de seguimiento por parte de MSP con respecto a la implementación de las líneas de acción, principalmente, en la forma de solicitud de informes de avances, reuniones periódicas (presenciales o videollamadas), visitas y correos electrónicos. Quienes mencionaron la realización de seguimiento, también señalan la periodicidad con la que se ha realizado:

Gráfico 7. Periodicidad del seguimiento recibido, según enlaces municipales



Nota: 20 municipalidades respondieron esta pregunta, pues es la cantidad que reportó haber recibido seguimientos.

El seguimiento más frecuente es el realizado cada tres meses, seguido por el semestral y el anual. Sin embargo, el 20% de quienes reportaron seguimiento, dicen haberlo realizado en otros períodos. Quienes no han recibido seguimiento, dicen desconocer por qué no se ha realizado. El personal de la ESS reconoce el seguimiento como una de las grandes áreas de mejora y se señalan diferentes retos que enfrentan para ejercer esta actividad de la mejor manera posible: 1) La carga alta de trabajo y el poco personal dificultan poder cubrir la de demanda de seguimiento; 2) las visitas en campo y la coordinación de reuniones demandan tiempo, por eso este proceso es poco expedito y 3) se necesita más sinergia y compromiso entre equipo de ESS y la municipalidad para cumplir con esta tarea.

Al preguntarle a los enlaces municipales, sobre recomendaciones para que la Estrategia mejore en el futuro, 36,7% hacen referencia a aspectos de seguimiento a las acciones propuestas como más visitas, más contacto y mayor revisión de lo ejecutado. Inclusive, algunas de estas personas especulan sobre por qué no ha sido constante el seguimiento: el COVID-19 y la sobrecarga de funciones por tener que cumplir con los diagnósticos en todos los cantones del país.

Para las municipalidades el seguimiento es fundamental porque les permite saber si van en la línea correcta, si pueden negociar la ejecución de las líneas ante eventuales cambios de contexto como la pandemia o si necesitan apoyo en la coordinación de algunas negociaciones sobre las cuales no tienen incidencia. La operacionalización del seguimiento en esta línea, es necesaria tanto para las municipalidades y la Fuerza Pública, como para la Estrategia misma.

En línea con los impactos, tal y como se analizó en los hallazgos del criterio de coherencia de esta evaluación, no se logra identificar ninguna acción realizada por la Estrategia para medir el impacto de la misma; por lo tanto, no se cumple lo que dice la Guía de seguimiento a indicadores y metas establecidos. Además, al carecer la estrategia de indicadores de resultado es difícil poder medirlos, pues solo se

cuenta con indicadores de cobertura del diagnóstico y de cumplimiento de ejecución de las líneas de trabajo.

2.3.2. Coordinación

El Decreto 41242-SP como la Guía Metodológica hacen referencia al trabajo interinstitucional que debe realizarse como parte de la Ejecución de la Estrategia. El Decreto en su considerando 10, señala lo siguiente:

Que establecer una coordinación interinstitucional para la captación de insumos informativos para los servicios de seguridad ciudadana y permitir una actuación de proximidad, de mayor cercanía y accesibilidad social, permitirá identificar y priorizar las necesidades de la ciudadanía en materia de seguridad con el fin de que estas sean debidamente atendidas. (Presidente de la República, 2018, p. 1)

En tanto, la Guía menciona que interesa “unir esfuerzos y establecer alianzas estratégicas con instituciones estatales, gobiernos locales y sociedad civil, que permita[n] aumentar la capacidad de gestión del Estado, adoptando a *Sembremos Seguridad* como una herramienta de diagnóstico de seguridad ciudadana” (Ministerio de Seguridad Pública, 2018; p. 3). Inclusive, este mismo documento señala como uno de los objetivos específicos de la Estrategia la “Articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, en función de desplegar insumos de política pública y estrategias conjuntas orientadas a lograr impacto a corto, mediano y largo plazo” (Idem, p.4).

El componente de coordinación con otras instancias tiene un peso importante en la planificación de la Estrategia, de ella depende el desarrollo de varias acciones y la obtención de algunos resultados. Desde las primeras etapas del proceso metodológico, deben coordinarse acciones con las Municipalidades y la Fuerza Pública, para que la implementación pueda llevarse con éxito. La siguiente figura muestra los niveles de coordinación que actualmente plantea la Estrategia y los roles esperados para cada actor:

Figura 17. Niveles de coordinación de la Estrategia Sembremos Seguridad



Nota: Las flechas gris oscuro hacen referencia a relaciones de coordinación directa entre actores, cuando las flechas son más borrosas, es decir, de color gris claro, implica que hay coordinación entre instancias, pero no es tan clara y directa.

La Guía metodológica plantea un acercamiento del personal de la Estrategia con las Municipalidades y la Fuerza Pública para coordinar los pormenores de la puesta en marcha de las acciones: apoyo en la recolección de información, comunicación a la comunidad, difusión del link de llenado de la encuesta. Una vez listos los resultados, se coordinan sesiones de devolución - validación de resultados, el compromiso a la implementación de las líneas de acción y las acciones de seguimiento a las líneas de acción; esta última labor, según las municipalidades consultadas, ha venido a menos en el último año, lo cual atribuyen a la pandemia.

La labor de coordinación se lleva a cabo con éxito, con respecto a las Municipalidades y la Fuerza Pública, a pesar de algunos aspectos de mejora relacionados con la expectativa de los roles como se mencionó en capítulos anteriores; sin embargo, no es así con otras instituciones públicas del cantón y la ciudadanía. Esto por cuanto los últimos dos actores son considerados principalmente como informantes, recayendo en la Municipalidad el peso de la coordinación con esas instancias respecto a su involucramiento activo. Es este aspecto la guía es clara al mencionar su involucramiento como informantes, donde se plantea la consulta diagnóstica para con las personas que habitan el cantón y sesiones de grupos focales o entrevistas con algunos representantes de instancias públicas como también privadas.

Específicamente para las instancias públicas, también se mencionan las actividades de seguimiento dirigidas a ellas, pero tomando en cuenta que son las municipalidades quienes deben gestionar estas labores: “actividades dirigidas por los gobiernos locales y en coordinación con las instituciones públicas y privadas, desarrollando tareas de intervención social y de seguridad, para el cumplimiento de las líneas de acción” (Ministerio de Seguridad Pública, 2018, p. 20). Sin embargo, el personal de la Estrategia reporta que estas instituciones también se invitan a la sesión de devolución de resultados, aspecto corroborado por algunas municipalidades.

Al consultar al respecto con algunos actores de la Estrategia, se reconoce que la labor de coordinación se centra en Fuerza Pública y Municipalidades:

en lo que respecta a cuerpos policiales y municipalidades, el trabajo interinstitucional es muy efectivo; pero si metemos instituciones del poder ejecutivo creo que no hay una sintonía tan adecuada pues el proceso no los incluye de una forma tan ágil o tan expedita. (Informante 7, comunicación personal, 23 de marzo de 2021)

Por otra parte, también mencionan que ya es todo un reto la coordinación con estas instancias, pues en el caso de las municipalidades hay mucha dependencia de la voluntad del alcalde, mientras que con la Fuerza Pública cantonal se necesita una mejor comunicación: “hay que reconocer que posiblemente no hemos hecho una comunicación asertiva, no sé si realmente estamos vendiendo sembramos seguridad a nivel ministerial, nos hace falta mayor coordinación en ese sentido” (Informante 3, comunicación personal, 25 de marzo de 2021).

El trabajo de coordinación con las instituciones públicas, para la ejecución de las líneas, la realiza principalmente las municipalidades, donde algunas de ellas han mencionado que ya sea por sugerencia del personal de la ESS o de la alcaldía, se han puesto de conocimiento de los Consejos Cantonales de

Coordinación Institucional (CCCI) para trabajarlas en común. Esto sin duda constituye una buena práctica, pues es un espacio de coordinación con la participación de las principales instancias públicas del cantón. La situación acá es que no es una práctica generalizada, surgida como parte de estrategias utilizadas por los municipios para gestionar con estas instituciones, resultando que en muchos casos la labor de ejecución por parte de estas instancias no se lleve a cabo; uno de los informantes explica muy bien la situación:

Al no ser obligatorio muchas instituciones no participan. Hay instituciones corresponsables de las líneas de acción con las que no se han tenido acercamiento de ningún tipo desde la Estrategia, por lo que no saben de esta corresponsabilidad.... Con algunas instituciones con las que hemos coordinado se ha logrado ya que tenemos buenas relaciones, pero se debe dar un mayor involucramiento de instituciones para que sea un trabajo conjunto. (Informante 2, comunicación personal, 29 de Junio de 2021)

Es interesante, que a pesar de que las municipalidades esperan del personal de la Estrategia la coordinación con las instancias del cantón, lo cierto del caso es que el hecho de que esta labor haya recaído en ellas, les ha obligado a comunicarse y coordinar acciones específicas para avanzar en el cumplimiento de las líneas. Esto ha generado que para algunos de los municipios, la gestión interinstitucional sea uno de los resultados más destacados de la Estrategia; se aclara que no es un aspecto encontrado en todos los cantones, principalmente porque la presencia de instituciones no es la misma en todos ellos y la disposición a colaborar de otras instancias públicas no siempre es la mejor.

Para el caso de la ciudadanía, esta queda relegada principalmente a brindar información y recibir los resultados de la implementación de las líneas de acción. Este no es un aspecto negativo, pero ciertamente no se realizan labores de coordinación con la población del cantón para el cumplimiento de lo identificado en la cadena de resultados a nivel principalmente de impactos: “participación y colaboración ciudadana en temas de seguridad cantonal”.

Lo anterior, se sustenta porque, aunque el 51,7% de las municipalidades que han implementado las líneas de acción, mencionan la incorporación de la ciudadanía en su ejecución, al analizar aquellos aspectos en los que han sido incluidos, responden principalmente al disfrute de los acciones que resultan de la implementación de las líneas, más no a un proceso de toma de decisiones sobre cómo o dónde estas se llevan a cabo. Únicamente una municipalidad mencionó involucrar a la ciudadanía del cantón en el desarrollo y ejecución de proyectos derivados del cumplimiento de las líneas.

Gráfico 8. Participación de ciudadanía en líneas de acción, según municipalidades encuestadas



CONCLUSIONES SOBRE LA EFICACIA DEL PROCESO METODOLÓGICO

En vista de la cantidad de objetivos identificados, se utiliza el oficializado en el Decreto, para valorar el aporte del proceso metodológico a su cumplimiento. En lo referente a lo mencionado en el objetivo sobre la “priorización de tipos de delitos y riesgos sociales”, el procedimiento es eficaz en vista del tipo de informe diagnóstico que se genera para los cantones. Es una labor que se realiza con mucha rigurosidad metodológica, si se considera la variedad de fuentes de información, la cantidad y diversidad de actores consultados, así como el abanico de técnicas de recolección y análisis de datos utilizados.

En términos de la ejecución del procedimiento metodológico, se identifica una serie de mejoras relacionadas con sus fases, por lo que la Estrategia se enfrenta a decisiones de diseño y gestión del proceso metodológico que deben tomarse para ajustar y clarificar su ejecución:

- El muestreo de la encuesta del diagnóstico no es representativo de la población del cantón, pues apunta más a una encuesta de opinión, que, a un ejercicio aleatorio con resultados generalizables, que por lo demás, estadísticamente puede lograrse el mismo resultado con una muestra más pequeña que implique menos tiempo de trabajo de campo.
- El instrumento de encuesta del diagnóstico es largo, con elementos que pueden llegar a ser de difícil comprensión para las personas usuarias. Se debe analizar si es necesario contar con una cantidad tan elevada de preguntas y si la información recopilada con todas ellas realmente se usa en el proceso de construcción del diagnóstico.
- La Estrategia no considera un involucramiento activo de la ciudadanía en las fases del proceso metodológico, con roles relacionados con la toma de decisiones. Esto va en detrimento de lo mencionado en el decreto sobre un rol más activo y consiente de las comunidades.
- Los roles de las instituciones públicas de los cantones no están correctamente identificados dentro de la Guía metodológica, solo se incluye la coordinación de las municipalidades con estas instancias, cuando son instituciones con responsabilidades en las líneas de trabajo. Este aspecto

debe aclararse para evitar expectativas sobre a quién y cómo le toca la coordinación, para que desde la fase uno, se enteren de su responsabilidad en la Estrategia.

- Si bien las líneas de trabajo se validan con las municipalidades, estas instancias consideran importante que no solo se validen con ellas, sino también que se construyan de forma conjunta, de forma que se alcance mayor coherencia con el contexto municipal (personal y recurso financiero disponible). Además, en las líneas de acción aparecen como corresponsables, instituciones que no participaron en ninguna fase del proceso metodológico de la estrategia por lo que desconocen su responsabilidad.
- La divulgación de la estrategia debe mejorarse, tanto dentro del MSP, como en las comunidades, especialmente dar a conocer la Estrategia tanto al personal del MSP, a las instituciones públicas y la ciudadanía.
- El seguimiento a las líneas de acción no se encuentra estructurado, ya que no es posible conocer los resultados para cada cantón una vez que se finaliza con la implementación de las líneas. No se establece una periodicidad de solicitud de los informes de seguimiento y de cumplimiento del total de las líneas, ni los requisitos mínimos que debe incluir el informe.

La Estrategia es medianamente eficaz para cumplir con lo relacionado con la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales, pues si bien hay una coordinación directa y planificada con las Municipalidades y la Fuerza Pública Cantonal, no es así con las instituciones públicas de los cantones y la ciudadanía. Al no haber planificación de cómo realizar estos acercamientos y en qué momento, esta acción queda delegada por completo a las municipalidades, generándose expectativas en las contrapartes municipales sobre el involucramiento del personal de la Estrategia que finalmente no se pueden cumplir.

La Estrategia también pierde eficacia en la medición de resultados, es decir, respecto del logro de “impactos a corto, mediano y largo plazo”, tal y como lo menciona el Decreto. El seguimiento de la estrategia, plantea vacíos que no han podido subsanarse en estos años y al no haber claridad sobre la temporalidad del seguimiento de la Estrategia misma y la carencia de indicadores de efecto e impacto, difícilmente podrá saberse a futuro si realmente esta intervención es o no funcional.

2.4. ¿Cuál es la percepción con respecto a la eficacia de la estrategia para la obtención de resultados (planificados y no planificados)?

La respuesta a esta pregunta se estructura siguiendo 3 aspectos: 1) la implementación de las líneas de acción, pues es el principal insumo trabajado por las municipalidades para atender la problemática de inseguridad; 2) La percepción respecto de los resultados obtenidos y 3) las lecciones aprendidas y retos que se desprenden de la implementación de la Estrategia.

2.4.1. Implementación de las líneas de acción

Desde el planteamiento de la Estrategia, el desarrollo de las líneas de trabajo es lo que permite alcanzar el cumplimiento de los efectos e impactos. El aprovechamiento que se hace del diagnóstico, deviene en la puesta en marcha de acciones que se espera generen resultados para el mejoramiento de la problemática identificada.

Como se mencionó, la implementación de las líneas de trabajo (o de acción) recae principalmente en las municipalidades, la Fuerza Pública Cantonal y las instituciones públicas locales con las que se coordine. Desde las municipalidades esta es una de las principales observaciones realizadas a la intervención: el poco involucramiento del personal de la Estrategia en la implementación de las líneas de acción.

En la consulta, el 100% de los enlaces municipales considera que la Oficina de Sembremos Seguridad debería involucrarse en la implementación de las líneas. Lo interesante es que al preguntar sobre la forma en que el personal podría involucrarse, más de la mitad de los enlaces consultados (56,3%) hacen mención a temas de capacitación y seguimiento:

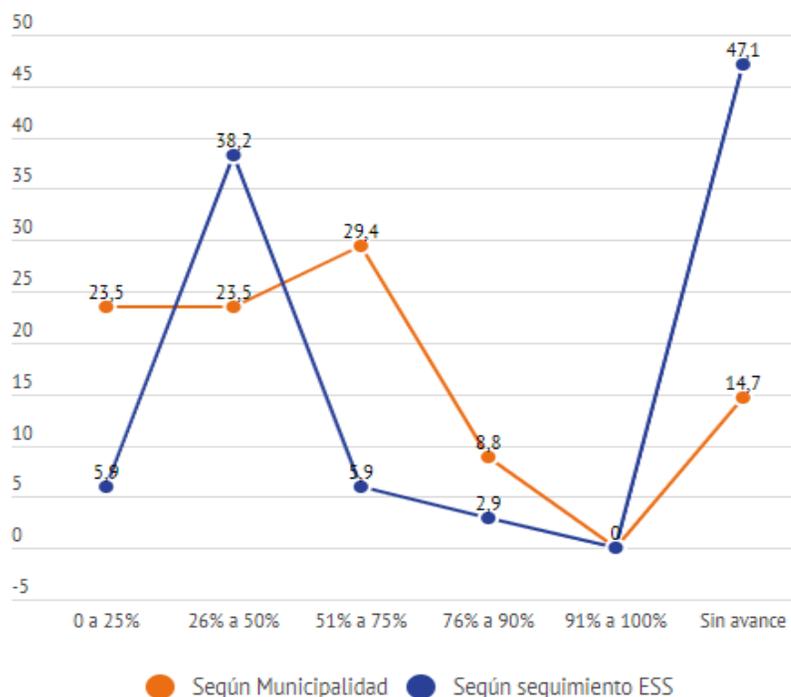
1. Capacitaciones: generar espacios de capacitación o charlas sobre temas de seguridad o inclusive de intercambio con otros gobiernos locales, para compartir experiencias, retos y buenas prácticas que puedan ser útiles o replicables.
2. Seguimiento: al respecto sugieren mayor contacto y comunicación para valorar avances, propuestas y seguimiento a indicadores.

El porcentaje restante de las personas consultadas (43,7%) hacen propuestas de apoyo muy variadas, que van entre obtención de presupuesto, brindarles personal, apoyo en la comunicación de acciones y que les ayuden a coordinar las líneas con la ciudadanía u otras instituciones del cantón. Al respecto, el MSP aclara que se hace lo posible por apoyar a las municipalidades con la implementación de las líneas de acción, especialmente, realizando coordinaciones con departamentos del Ministerio, con la Embajada de Estados Unidos y en algunos casos, con Organizaciones No Gubernamentales; sin embargo, considerando la cantidad de personal de la Estrategia y la meta de cobertura de cantones planteada en el PND, no permite que se pueda ir más allá con temas de implementación de las líneas.

Al realizar revisión del avance respecto de las líneas de acción, *el instrumento de gerenciamiento y seguimiento*, denota avance medio de líneas de trabajo cumplidas para las 42 municipalidades con diagnóstico realizado entre el 2018 y el 2020, si se consideran las líneas cumplidas o en proceso de cumplimiento. El reporte realizado por las municipalidades mediante el cuestionario aplicado en el marco de esta evaluación, indica a 85,3% de quienes respondieron con la implementación de las líneas iniciadas, mientras 14,7% dijo no haber iniciado.

Para analizar más a detalle el cumplimiento de las líneas por parte de las municipalidades, se les consultó mediante la encuesta sobre el porcentaje de avance; esa información fue contrastada con el seguimiento recopilado por el personal de la Estrategia y el resultado de este análisis se resume en el siguiente gráfico:

Gráfico 9. Contraste de avance de las líneas de trabajo, según encuesta a enlaces municipales e instrumento de seguimiento de la ESS



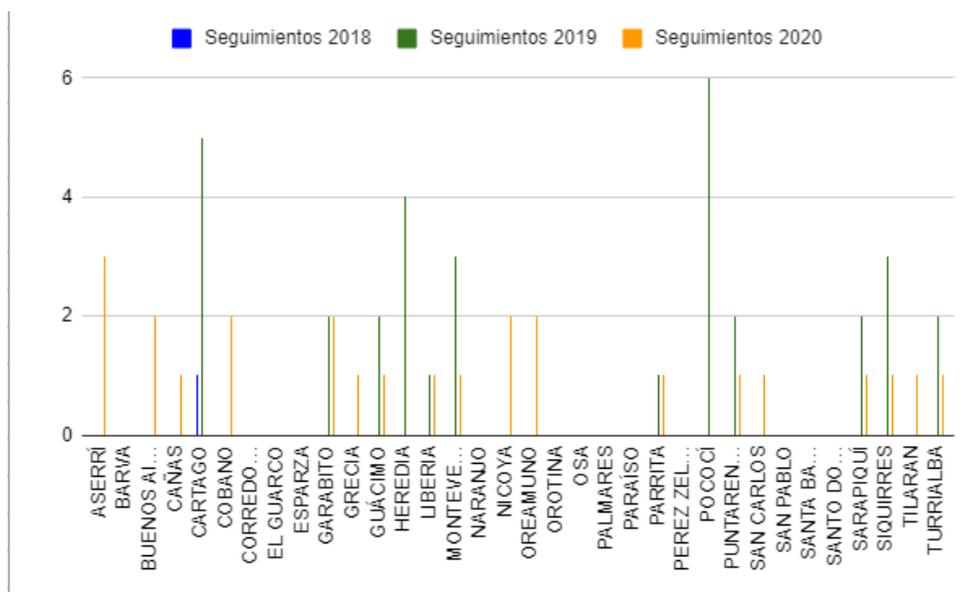
Nota: 34 municipalidades respondieron esta pregunta, y se comparó la información de seguimiento de la ESS con las mismas 34 municipalidades.

Como se observa, existen diferencias entre lo reportado por las municipalidades y la información de seguimiento de la Estrategia, pero hay un acuerdo en ambos registros: ninguna de las municipalidades consultadas tienen más de 90% de avance y poca diferencia de reporte entre aquellas entre 76% y 90% de avance. En términos generales, la tendencia sugiere que el seguimiento realizado por la Estrategia reporta menos avance que aquel sobre el cual las municipalidades dan cuenta y por un margen importante para cada uno de los intervalos, especialmente, para la categoría “sin avance”.

Dichas diferencias se deben a dos razones fundamentales:

1) Muchas municipalidades no han recibido seguimiento alguno entre el 2018 y el 2020, como muestra el gráfico 9; de hecho, el seguimiento realizado desde la Estrategia a estas municipalidades, disminuyó durante el año de la pandemia, ya que según *el instrumento de gerenciamiento y seguimiento*, la cantidad de seguimientos pasó de uno en el 2018, a 33 en el 2019 y disminuyó casi en 25% en el 2020, llegando a 25 seguimientos anuales.

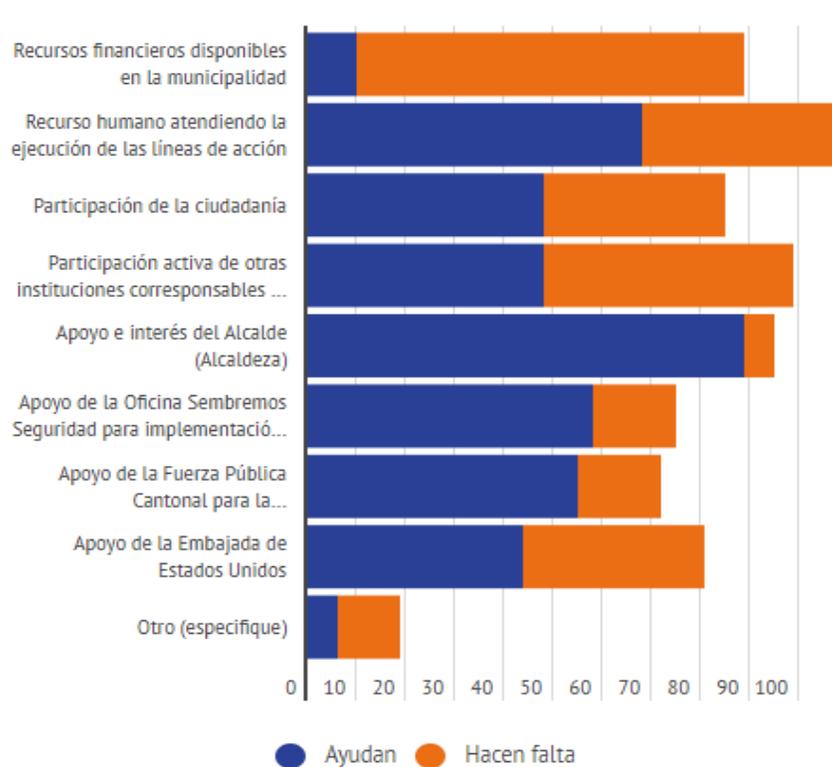
Gráfico 10. Cantidad de seguimientos de la ESS hacia las municipalidades, según instrumento de seguimiento de la Estrategia



2) A pesar de que el 58,8% de las Municipalidades consultadas tuvieron su diagnóstico entre el 2018 y el 2019, el 41,2% tuvo su diagnóstico en el 2020, por cuanto debido a lo reciente de la información, no ameritaba –en algunos casos- la realización de seguimientos; lo cual no va en detrimento de que las Municipalidades continúen con la ejecución de las líneas.

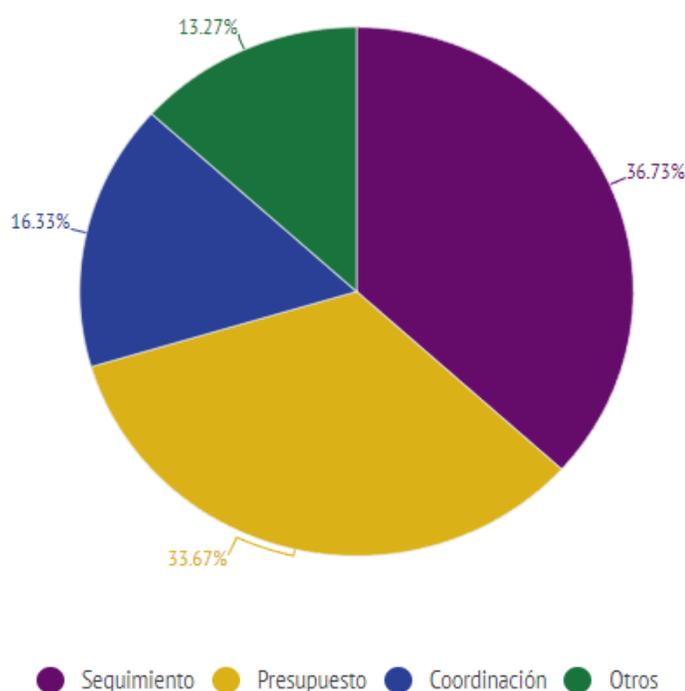
Ahora bien, para aquellas Municipalidades con las líneas de trabajo en marcha, la encuesta demostró la existencia de ciertos aspectos que han coadyuvado en la implementación, el más mencionado fue 1) el apoyo del alcalde o alcaldesa- elemento también considerado como medular por el personal de la Estrategia para el desarrollo de las líneas-, seguido de 2) el recurso humano municipal involucrado y 3) el apoyo del personal de la ESS.

Gráfico 11. Aspectos que apoyan y que han hecho falta en la implementación de las líneas de acción, según encuesta a enlaces municipales



Los tres principales aspectos que han hecho falta son: 1) los recursos financieros en primera instancia, 2) la participación de otras instituciones en la ejecución de las líneas y 3) el recurso humano disponible. Esta información tiene correspondencia, cuando en pregunta abierta, se le consulta a esta misma población sobre los aspectos que deben mejorar a futuro en la Estrategia, donde temas de presupuesto y coordinación institucional tienen un peso importante y le siguen a uno de los más notorios: el seguimiento.

Gráfico 12. Aspectos que deben mejorar a futuro en la Estrategia, según encuesta a enlaces municipales



El personal del MSP también concuerda en que el presupuesto es una de las mayores limitantes de los gobiernos locales al momento de la implementación de las líneas; cuando existe un presupuesto limitado, se priorizan otras acciones municipales sobre la Estrategia: “por el tema de los recursos, deben realizar todo el planteamiento del proyecto y luego exponerlo al concejo municipal para aprobación, eso es muy lento y complejo” (GF1, comunicación personal, 19 de marzo de 2021). No obstante, mencionan otro gran reto y es el compromiso del personal de la municipalidad, pues cuando hay compromiso y responsabilidad se nota el avance que llegan a tener en la ejecución de las líneas.

Con respecto a la participación ciudadana, las municipalidades lo visualizan como un aspecto que ha ayudado a la implementación de las líneas, pero que también ha hecho falta (48% contra 38%). Esto deja entrever que el trabajo de coordinación y comunicación con la población del cantón, como se analizó en apartados anteriores, aún es un trabajo pendiente que debe plantearse como parte del diseño de la Estrategia misma. Desde el MSP también están de acuerdo que es una labor por resolver: “Sí debería haber más participación ciudadana es fundamental...Podría haber un llamado más amplio a la ciudadanía y así que ella misma pida cuenta y que digan: *diay, todo lo que hicimos, ¿en qué paró?*” (Informante 1, comunicación personal, 8 de abril de 2021)

Las líneas de trabajo juegan un rol importante en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia, considerando los oficializados mediante el Decreto, donde los temas de priorización de delitos y articulación de capacidades para el despliegue de insumos de política pública y el desarrollo de estrategias conjuntas, se ven directamente afectados cuando las municipalidades tienen dificultades para aplicar las líneas de acción.

2.4.2. Resultados y lecciones aprendidas

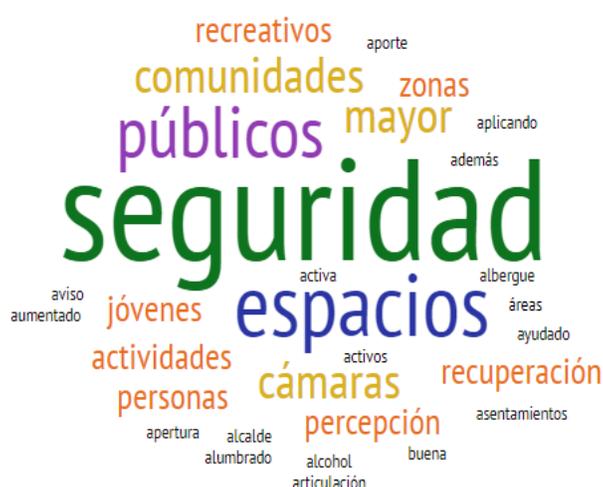
Respecto de los resultados, hay un acuerdo entre las personas consultadas: a dos años de implementación, es muy pronto para decir si la Estrategia ha funcionado o no, especialmente, para decir si la inseguridad de los cantones ha disminuido efectivamente.

La realización de un análisis en esta línea no es posible, en vista de que no hay indicadores de resultados (y mucho menos forma de medirlos) planteados por la Estrategia. A esto se suma el hecho de que no es tan clara la identificación de los resultados a los que realmente se quiere incidir, aspectos bastante abordados en el análisis de coherencia de esta evaluación.

Sin embargo, desde la percepción, las personas consultadas sí brindaron sus puntos de vista sobre resultados concretos derivados de la implementación de la Estrategia. Al consultar a las personas sobre la percepción de estos resultados mencionaron lo siguiente:

- **Personal del (jerarcas, personal de la Estrategia y Fuerza Pública):** la recuperación de espacios públicos y la percepción de la seguridad por parte de la ciudadanía en algunos cantones son los principales resultados observados al visitar las comunidades y al realizar los seguimientos. Sin embargo, este grupo de actores señala la necesidad de desarrollar instrumentos de medición de resultados y realizar las revaloraciones cada dos años, debido a las dinámicas cambiantes de los cantones.
- **Expertos en seguridad:** la prevención y el control son aspectos más mencionados, en los que han percibido mejoras.
- **Municipalidades:** recuperación de espacios públicos y articulación institucional. También mencionan logros concretos relacionados con el cumplimiento de las líneas de acción (como alumbrado público, actividades varias con jóvenes), que en última instancia implican la priorización municipal de nuevas acciones orientadas a seguridad en el marco de la Estrategia. El gráfico 13 da cuenta de la frecuencia de palabras con respecto.

Gráfico 13. Nube de palabras sobre resultados de la ESS, según encuesta a enlaces municipales



2.4.3. Análisis de casos

Para responder a este tema de análisis, se aplicó la técnica de análisis de Caso considerando, el cual consideró cuatro cantones: Cartago que cuenta con la elaboración del diagnóstico en el 2018 y una revaloración en el 2020 y el cual fue considerado como de *avance alto*; Garabito y San Carlos considerados como de *avance medio* cuyo diagnóstico fue realizado en 2019 y Cañas considerado de *avance bajo* donde el diagnóstico fue ejecutado también en el año 2019.

En todos los casos fue posible identificar factores favorables o habilitantes para el desarrollo de la Estrategia y la implementación de las líneas de acción, así como obstáculos identificados y resultados percibidos.

En el anexo 7.2 podrán encontrar el análisis específico realizado para cada uno de los estudios de caso, el análisis de coherencia sobre las líneas de acción, así como la información específica brindada por los enlaces municipales y la recopilación de información realizada de fuentes secundarias.

El cuadro 19 pone lado a lado la información resumida que se analizó como parte de los estudios de caso, donde se puede identificar varios aspectos generales:

- Cartago a pesar de contar con dos diagnósticos, tiene un avance importante de las líneas de trabajo. Sin embargo, debe considerarse que cuenta con muchos aspectos favorables, como el involucramiento del CCCI, personal con mucha experiencia en temas de seguridad, presupuesto, policía municipal y un centro de vigilancia.
- Cañas si bien tiene un avance bajo, al incluir la Estrategia en el CCCI ha tenido una buena respuesta institucional. Sin embargo, la falta de presupuesto y la afectación de la pandemia tuvieron incidencia en el avance de las líneas.
- Garabito y San Carlos tienen un avance medio y en buena medida las acciones realizadas forman parte del trabajo planificado a nivel municipal. Han tenido presupuesto, pero la respuesta institucional ha sido baja. Ninguna de estas instancias ha involucrado al CCCI en la gestión de la Estrategia.
- La articulación institucional que se ha visto obligado a realizar, la mencionan como un resultado positivo, a pesar de que no en todos los casos se logra el nivel de involucramiento deseado. También, se resalta comunicación de acciones municipales y acercamiento a las comunidades.
- Las líneas de acción podrían mejorar, en todos los casos, la coherencia pero principalmente la trazabilidad, pues los enlaces no en todos los casos comprendían de qué parte del diagnóstico devenían las líneas de acción.
- Con respecto a la construcción conjunta de las líneas, en tres casos mencionaron que les hubiese gustado que las líneas de acción se construyeran de forma conjunta y no únicamente la realización de una sesión de validación. Además, en todos los casos, echan de menos el seguimiento en el último año.

Cuadro 19. Comparación de hallazgos de estudios de caso analizados

CARTAGO 	GARABITO 	CAÑAS 	SAN CARLOS 
 Población: 165. 958 habitantes  Año de diagnóstico: 2018 Revaloración: 2020	 Población: 17. 229 habitantes  Año de diagnóstico: 2019 Revaloración: X	 Población: 26. 194 habitantes  Año de diagnóstico: 2019 Revaloración: X	 Población: 197. 218 habitantes  Año de diagnóstico: 2019 Revaloración: X
Avance de las líneas: Entre 76% a 90%	Avance de las líneas: Entre 51% y 75%	Avance de las líneas: Entre 0 y 25%	Avance de las líneas: Entre 51% y 75%
Cantidad de líneas de acción: 8 líneas de acción. Temáticas de líneas de acción: 1. Consumo de drogas 2. Falta de presencia policial (2) 3. Venta de droga 4. Violencia Intrafamiliar 5. Consumo de alcohol 6. Deficiencias en el alumbrado público 7. Inefectividad en el servicio de policía	Cantidad de líneas de acción: 9 líneas de acción. Temáticas de líneas de acción: 1. Personas en situación de calle 2. Inefectividad del servicio policial (3) 3. Violencia intrafamiliar 4. Zonas de prostitución (2) 5. Consumo de alcohol 6. Consumo de droga.	Cantidad de líneas de acción: 11 líneas de acción Temáticas de líneas de acción: 1. Falta de inversión social 2. Venta de drogas 3. Deficiencia en alumbrado público 4. Consumo alcohol 4. Personas menores de edad en riesgo (2) 5. Violencia intrafamiliar 6. Desempleo	Cantidad de líneas de acción: 9 Líneas de acción Temáticas de líneas de acción: 1. Violencia/Consumo de droga 2. Consumo de drogas/Violencia intrafamiliar. (3) 3. Consumo de drogas / Consumo de alcohol. (3) 4. Personas en situación de calle 5. Daño ambiental/ Personas en estado migratorio irregular
Condiciones habilitantes Cuenta con policía municipal. Centro de vigilancia para acciones delictivas Recursos para el desarrollo de las líneas de acción Participación del alcalde Involucramiento del CCCI	Condiciones habilitantes Participación municipal Participación del alcalde Cuenta con policía municipal 12 Instituciones públicas presentes	Condiciones habilitantes Participación del alcalde Trabajo en conjunto con la Fuerza Pública Participación activa de otras instituciones 12 Instituciones relacionadas con las líneas de trabajo Involucramiento del CCCI	Condiciones habilitantes Participación del alcalde Participación activa de instituciones relacionadas a las líneas Recursos para el desarrollo de las líneas de acción Apoyo embajada Estados Unidos 38 Instituciones presentes
Obstáculos identificados: Falta de capacitación MSP Falta de información al elaborar líneas de acción	Obstáculos identificados : Falta coordinación FP y municipalidad Falta de Recursos financieros Falta de coordinación con demás instituciones cantonales	Obstáculos identificados Falta de Recursos financieros Recurso humano Participación activa Normas sanitarias limitan ejecución de algunas de las líneas de acción	Obstáculos identificados: Falta coordinación FP y municipalidad Falta de involucramiento de CCCI
Coherencia de las líneas: El planteamiento de muchas de las líneas de acción desde la generalidad, complica la comprensión de las líneas, especialmente sobre cómo llevarlas a cabo	Coherencia de las líneas: Las líneas de acción no atienden la problemática y son insuficientes para la atención de las mismas, además se debe de contar con un grupo de expertos adecuado para atender cada una de las líneas	Coherencia de las líneas: Deben de existir mas líneas para atender el problema en específico, además debe de constar toda institución activa en el proceso	Coherencia de las líneas: Las líneas no tienen coherencia con el objetivo de las mismas y debe procurarse incorporar instituciones que sean activas en el proceso
Resultados percibidos: Trabajo conjunto con la fuerza pública en el centro de cámaras Toldos informativos Coordinaciones con asociaciones del cantón Coordinación interinstitucional	Resultados percibidos: Mejora percepción de seguridad en el sector. Mayor comunicación y divulgación del trabajo municipal Mayor presencia de recursos en algunas zonas	Resultados percibidos: Se logra una mayor iluminación en zonas "problemáticas" Coordinación interinstitucional.	Resultados percibidos: Mayor participación de los jóvenes en la música. Mayor articulación institucional.

CONCLUSIONES SOBRE EFICACIA PARA LOGRAR RESULTADOS

La Estrategia no es eficaz para el logro de resultados planificados porque no ha logrado identificar con claridad cuáles resultados busca (coherencia entre problemática – resultados esperados), así como tampoco cuenta con ningún indicador de resultado a nivel de la Estrategia que pueda ser medible.

El seguimiento vuelve a ser parte medular en relación con la obtención de resultados, pues para las municipalidades es el punto de la Estrategia que les permite saber si van en el rumbo correcto, si pueden negociar la ejecución de las líneas ante eventuales cambios de contexto como la pandemia o si necesitan apoyo en la coordinación de algunas acciones sobre las cuales no tienen incidencia. El seguimiento es necesario tanto para las municipalidades y la Fuerza Pública, como para la Estrategia misma.

Respecto de los resultados percibidos por las personas consultadas, los más mencionados se asocian a la recuperación de espacios públicos, el mejoramiento en la percepción de seguridad, la prevención de problemáticas y el fomento de la coordinación interinstitucional. Esto es importante, por cuanto son resultados que pueden considerarse al momento de revisar el diseño de la Estrategia y contrastarse cuando se generen los instrumentos necesarios para poder medirlos.

El análisis de los estudios casos permitió identificar que hay factores cuya presencia favorece la eficacia de la Estrategia para alcanzar resultados en un cantón. Estos factores están directamente relacionados con: la voluntad política de los alcaldes, el presupuesto disponible en las municipalidades para implementar las líneas de acción, las buenas relaciones de los municipios con las instituciones del cantón y la incorporación de la Estrategia en el CCCI. Estos son elementos a tomar en cuenta para realimentar el proceso metodológico, especialmente, en lo referente a la planificación de las líneas de trabajo.

2.5. ¿Qué aspectos de sostenibilidad ha identificado la estrategia para que sus resultados continúen?

2.5.1. *Sostenibilidad de la estrategia más allá del PNDIP 2019-2022*

Para dar respuesta a esta pregunta se consideran los hallazgos obtenidos con base en el análisis de pertinencia, coherencia y eficacia realizado en esta evaluación; además, de otros insumos como documentos del programa y la consulta realizada a diferentes actores. A partir de esa información, se realizó una clasificación de aspectos, asumiendo la construcción de un Análisis FODA de la sostenibilidad de la intervención, que incluye aspectos internas (Fortalezas y Debilidades) y externas (Oportunidades y Amenazas) para determinar qué acciones se pueden realizar orientadas a la sostenibilidad de la Estrategia.

Figura 18. Resumen de los aspectos FODA identificados para sostenibilidad



A pesar de no haberse elaborado con los diferentes actores, el equipo evaluador lo construyó tomando en consideración los insumos brindados. Esto por cuanto los documentos entregados sobre la Estrategia no incluyen de forma explícita ningún aspecto vinculado con la sostenibilidad, a excepción de su inclusión dentro del PNDIP, lo cual plantea la permanencia de la Estrategia al menos durante la administración Alvarado-Quesada.

Fortalezas

En este caso las fortalezas son los aspectos positivos que posee la Estrategia en cuanto a sostenibilidad: Apoyo Político, Experiencia del Personal y Capacidades y el Marco Normativo.

La Estrategia cuenta con el **apoyo político** por parte del Gobierno actual; de hecho, es una intervención planificada y puesta en marcha durante la Administración Solís Rivera, lo anterior como un Plan Piloto de una herramienta que se venía desarrollando en Colombia, gracias al apoyo de la Embajada de los Estados Unidos. Luego para el 2018 con el cambio de gobierno se tienen los primeros acercamientos de la herramienta por parte de la Policía de Colombia y la Embajada de Estados Unidos con los nuevos Jerarcas del Ministerio de Seguridad. Desde el Viceministerio de Seguridad se toma la decisión de darle continuidad a la herramienta y se le realizan algunas mejoras detectadas del ejercicio piloto. Está normada mediante Decreto Ejecutivo y declarada de interés público nacional, se nota el apoyo al punto de haber sido asumida bajo la tutela del despacho del Viceministerio de Unidades Especiales, contando con un alto involucramiento de parte del viceministerio.

Otra muestra del apoyo y priorización política hacia la Estrategia es su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, acción que refuerza su importancia y cuya ejecución adquiere mayor peso para la administración.

Este apoyo se puede evidenciar también en las acciones que se están realizando actualmente dentro del Ministerio para trasladar la coordinación de la Estrategia del Viceministerio hacia la Dirección de Programas Policiales Preventivos, con la finalidad de dotarla de estructura dentro de la institución y así

su permanencia en el MSP no dependa una Unidad Jerárquica que cambia con una transición de gobierno:

Estamos tratando de institucionalizarlo. Siempre más personal va a colaborar, pero la principal prioridad es el modelo de gobernanza de la oficina que ahorita está adscrita al despacho y el objetivo es que ya esté como parte a la Dirección de Programas Policiales Preventivos. Creo que eso va permitir un flujo de trabajo más expedito que va a redundar en una mayor eficiencia por parte del trabajo de la oficina. (Informante 7, comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Este cambio de locación de la Estrategia también constituye una oportunidad de mejor, y un paso importante hacia su institucionalización. Por esa razón, más adelante se ahondará más con respecto al traslado de la Estrategia a la DPPP.

Por otra parte, la **experiencia y las capacidades desarrolladas por el equipo de trabajo** encargado de la ejecución de la Estrategia también constituyen una fortaleza. Durante tres años de funcionamiento de la Estrategia, el personal técnico ha desarrollado capacidades que se han visto fortalecidas gracias a experiencia adquirida.

El hecho de que la cantidad de personal se haya reducido a nueve personas funcionarias, ha sido un factor que ha dificultado la labor, pero gracias al trabajo responsable y al compromiso se ha favorecido la implementación del proceso metodológico, atendiendo los cambios de contexto y la diversidad de problemáticas cantonales.

Otra de sus fortalezas se relaciona con su **Marco Normativo**, pues la Estrategia Sembremos Seguridad se encuadra en función de dos niveles, el primero de carácter nacional que cobija todo lo correspondiente al sector seguridad, por ejemplo, Decreto 41187-MP-MIDEPLAN Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 41242-MP-MIDEPLAN, Decreto Ejecutivo 41745-SP y Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, este último a nivel institucional que corresponde a los documentos que se han generado desde el Ministerio de Seguridad Pública, al igual que la Guía de Aplicación Metodológica Sembremos Seguridad.

Oportunidades

Las oportunidades son factores externos que se pueden utilizar en beneficio de la sostenibilidad de la Estrategia, entre ellos se puede destacar: Traslado a Dirección de Programas Policiales Preventivos y la Articulación.

Como se explicó antes, actualmente la Estrategia se encuentra en transición para incorporarla a la DPPP, por lo que dejará de estar bajo la coordinación del Viceministerio de Unidades Especiales. Con dicha acción, se busca crear una figura que le brinde estabilidad dentro de la estructura formal del Ministerio de Seguridad Pública.

Esto sin duda constituye una oportunidad para la Estrategia de contar con más personal, de tener recursos propios, además de que la intervención estará en un Departamento técnico –ya no político– más en línea con su quehacer: la prevención de delitos.

Para el personal de la Estrategia, la transición es positiva, pues les brinda estabilidad en sus funciones inclusive después del cambio de gobierno, siendo una ventaja que la intervención no dependa tanto de la voluntad política: “La estrategia por ser liderada por el viceministro, entonces nos deja a nosotros un poco en el limbo, porque podría convertirse en un tema político y vamos a depender de las nuevas autoridades” (GF1, comunicación personal, 24 de marzo de 2021).

Además, incorporarse a la DPPP brinda estabilidad a la Estrategia y un perfil más técnico al formar parte de la estructura formal del ministerio; sin embargo, también se menciona que podría perderse un poco de autoridad y relevancia de la que goza por estar ligada directamente al Despacho.

Yo pienso que nosotros perteneceríamos al despacho del señor ministro nos daba un poco más de autoridad y más relevancia a la hora de la coordinación con una jefatura, con una alcaldía etc., otros piensan que nos van a ver un poco más técnicos al quitar lo político. (GF1, comunicación personal, 24 de marzo de 2021)

Además, el hecho de que la Estrategia lleve tres años funcionando, le ha dado un posicionamiento técnico e institucional frente a las municipalidades, que difícilmente puede disiparse al no pertenecer al Viceministerio.

La articulación es uno de los aspectos más importantes de la estrategia, para su sostenibilidad y de las líneas de acción. El fortalecimiento de este aspecto, en su forma de coordinación interinstitucional, es beneficioso para la fluidez en la ejecución de acciones de la intervención. Los actores reconocen la importancia de trabajar articuladamente y de involucrar a las comunidades: “En esta estrategia no se puede hacer nada individual, de hecho, mañana vamos a tener una charla de presentación con las comunidades involucradas donde el mismo vice alcalde en coordinación con Fuerza Pública van a presentarlo” (GF2, comunicación personal, 7 de abril de 2021).

La articulación en esta estrategia es una oportunidad que no se puede dejar pasar, entre más instituciones trabajen alineadas para conseguir los objetivos y metas propuestas, más posibilidades de éxito. Es importante que cada institución colabore desde sus competencias.

Debilidades

Las debilidades en el caso de la sostenibilidad de la Estrategia corresponden a las características que pueden afectarla negativamente: carencia de recursos, seguimiento, participación y difusión de la Estrategia.

La Estrategia al principio contaba con 15 funcionarios, pero por diversas razones el grupo se fue haciendo más pequeño, al punto que al día de hoy solo permanecen nueve funcionarios. Las personas consultadas opinan que son muy pocos colaboradores y que el alcance de la estrategia es muy amplio: “Faltan insumos de personal, se cumplen los objetivos, pero a costas de la sobrecarga de trabajo que existe, se fueron varios y quedamos diezmos, tenemos oficiales trabajando solos” (GF1, comunicación personal, 24 de marzo de 2021).

Esto implica un recargo de funciones para el personal que permaneció, aspecto que se intensificó al aumentar la cobertura de la intervención a todos los cantones del país. De continuar la Estrategia con la misma cantidad de personas trabajando, con el compromiso de realizar revaloraciones de los

diagnósticos cada dos años, puede afectar el cumplimiento de la Estrategia. Esto se transforma en un aspecto que tiene un peso importante en la sostenibilidad.

A pesar de que en los documentos aparece un presupuesto con el que cuenta la estrategia, en realidad es solo una proyección, si se realizan los cálculos, la misma alcanza casi que sólo para salarios, lo anterior se ubica como una debilidad en el análisis FODA, ya que es una carencia que limita una gestión adecuada, por lo que su permanencia en el tiempo se ve perjudicada.

Referente al recurso financiero, los actores consultados, indican que el mismo no es suficiente para la operación de la Estrategia:

-“El MSP es uno de las instituciones a las que más se les restringe presupuesto(...) es lo que tengo entendido. Hasta el año 2019, los chicos tenían que hacer giras y fue complejo el tema de viáticos” (Informante 3, comunicación personal, 24 de marzo de 2021).

-“Los recursos no son suficientes, los objetivos no se cumplieron se llegó a 68,8%, faltan recursos financieros, viáticos, vehículos, nada alcanza” (GF1, comunicación personal, 19 de marzo de 2021).

Es posible que, debido a la falta de presupuesto propio, varias de las personas consultadas en el trabajo de campo tuvieran una percepción de que los recursos planificados son insuficientes siendo que, con más recursos, podrían implementar la estrategia de una mejor manera, especialmente, lo relacionado con la ejecución de las líneas de acción.

Otra debilidad que se identifica en el análisis FODA es lo relacionado con **el seguimiento**, ya que según se explicó en apartados anteriores, el mismo solo se realiza en términos de cobertura y no así de resultados, lo cual complica la toma de decisiones, pues no es posible identificar con claridad si la intervención funciona para mejorar las condiciones de la ciudadanía en los cantones.

Si bien, el personal del programa manifiesta que sí se puede observar una mejoría en las municipalidades que se comprometen con la Estrategia, no existe forma de medir estos resultados:

Cuando la estrategia comenzó, se hacían reuniones y cada municipalidad indicaba como iba y su impacto. Se pudo ver resultados impresionantes, en Moravia, en Alajuela, tales como un boulevard que ahora es totalmente otra cosa. Si ha habido un impacto positivo. En las que hemos entrado se ha visto una gran mejora y en la que no, se ha notado el retraso. Hay que mejorar en los instrumentos para la medición de resultados y entenderlos. (GF1, comunicación personal, 19 de marzo de 2021)

Resulta difícil que se piense en una Estrategia sostenible en el tiempo y con efectos e impactos que puedan perdurar, si sus resultados no son claros, si no hay medición de cómo su implementación incentiva la mejora de las condiciones de la ciudadanía en los cantones.

En cuanto al componente de **participación** no fue muy robusto, ya que no tomó en cuenta a la comunidad, ni a las instituciones públicas o no gubernamentales para la formulación de la Estrategia. Para la implementación de la Estrategia solo cuando se aplica la encuesta participa la comunidad y la municipalidad de cada cantón, al principio se hacían las visitas puerta a puerta, pero con la entrada de la pandemia se comenzaron a realizar virtualmente.

Por último, otra debilidad que se identifica en el Análisis FODA es la **difusión de la Estrategia**, esto sale como una categoría emergente, que se obtiene a partir de la percepción de distintos actores quienes señalan la necesidad de dar a conocer la Estrategia en las comunidades y dentro del Ministerio también: “Los ciudadanos conocen muy poco, yo la conocí hasta que llegaron a Naranjo” (GF2, comunicación personal, 7 de abril de 2021) y “Una vez que han adaptado la estrategia, tiene que haber una forma adecuada de informar a los ciudadanos y debemos mejorar eso” (Informante 1, comunicación personal, 8 de abril de 2021).

La difusión externa e interna de la Estrategia puede mejorar con la finalidad de dar a conocerla entre diferentes actores e incentivar la participación, tanto respecto de su conceptualización, roles como de los resultados que genera. Si esto no se da, se corre el riesgo que vaya perdiendo relevancia entre la ciudadanía o se continúen con problemas de desconfianza para llenar el formulario en línea:

Aquí en Zarcelero ha sido un poco difícil, la municipalidad se tuvo que poner la chaqueta, se hizo el trabajo en dos días y todavía está la gente llamando para preguntar por el montón de policías preguntando cosas muy sensibles. (GF2, comunicación personal, 7 de abril de 2021).

“Mi experiencia fue parecida, el señor pensó que era una llamada de la Reforma y tuve que ir a hacérsela presencialmente. Sería bueno quitarle algunas preguntas, porque como eso de las estafas está de moda no las quieren llenar” (GF2, comunicación personal, 7 de abril de 2021).

Amenazas

Las amenazas son las posibles situaciones que pueden poner en peligro a la Estrategia o al logro de sus objetivos. En este caso la amenaza identificada en el análisis FODA para la Estrategia es el cambio de gobierno que se realizará en mayo del año 2022. Esto se debe al grado de incertidumbre en que la Estrategia se encuentra al no tener claro si el interés por la misma va a continuar. Uno de los actores que participó en un grupo focal opina al respecto lo siguiente: “Si llega una administración nueva y llega el nuevo despacho y dice que eso no le parece, porque es de un partido que ya salió” (GF1, comunicación personal, 19 de marzo de 2021).

De lo anterior se deduce que esta amenaza mantiene preocupadas a todas las personas funcionarias debido a que no saben con certeza el rumbo que puede tomar la estrategia con la nueva administración que va a asumir el poder en mayo del 2022. Sin embargo, es un riesgo que puede mitigarse con sensibilización y con el traslado de la Estrategia a la DPPP.

CONCLUSIONES DE SOSTENIBILIDAD

- A partir del análisis FODA, se identificaron que hay una serie de componentes relacionados con el diseño y la gestión de la Estrategia, que fortalecen tanto la sostenibilidad de la Estrategia misma como de sus resultados, destacándose el apoyo político, las capacidades del equipo técnico y el respaldo legal. Estos aspectos ligados a la institucionalización terminan de reforzarse con la oportunidad de traslado de la Estrategia a la Dirección de Programas Policiales Preventivos.
- Se identifican una serie de aspectos susceptibles de mejora, cuyo fortalecimiento permitirían robustecer la sostenibilidad de la intervención; entre ellos el seguimiento a resultados, la

participación de actores (en el diseño y planificación), articulación interinstitucional y la difusión de acciones clave de la Estrategia.

- Ante el inminente cambio de gobierno, la Estrategia debe planificar acciones de sensibilización e involucramiento de las nuevas autoridades políticas, de forma que la institucionalización termine de consolidarse dentro de la estructura organizacional del MSP.

3.Recomendaciones

En este capítulo se incluyen las recomendaciones, que se derivan del análisis realizado en el capítulo de hallazgos y conclusiones presentado anteriormente. Las recomendaciones se clasificaron en cinco grandes temas, cada uno con una serie de sub-recomendaciones que permiten su operatividad y que sugieren un plazo y responsables para su puesta en práctica.

Figura 19. Grandes temáticas de las recomendaciones



Como se muestra en la figura, las recomendaciones propuestas siguen una lógica de orden para su ejecución, orientadas a mejorar el diseño del programa y su implementación, para en última instancia lograr medir y visibilizar resultados y optimizar así la ESS. A continuación, se incluye un cuadro con las recomendaciones y su operativización.

Cuadro 20. Recomendaciones para la Estrategia Sembremos Seguridad

Recomendaciones	
1. Elaborar el documento de diseño o conceptualización de la Estrategia; este proceso debe hacerse de forma participativa y acompañado de expertos en planificación.	Plazo, prioridad y responsables
1.1. Reformular la Teoría de Intervención utilizando el modelo de Gestión para Resultados y el insumo de la Guía de la Teoría de la Intervención de Mideplan y también considerarse los cambios futuros al modelo de gestión de la Estrategia. En esta línea considerar los siguientes aspectos:	Prioridad: Alta Plazo: corto plazo Responsables: <ul style="list-style-type: none"> • Expertos en planificación (MSP/Mideplan) • Equipo implementador de la Estrategia Apoyo: <ul style="list-style-type: none"> • Municipalidades • Expertos en seguridad • Jerarcas Políticos • Departamento Legal del MSP • Ciudadanía
1.1.1 Definir y delimitar de forma clara: la problemática que da origen a la Estrategia y sobre la cual se quiere incidir y por tanto la caracterización de la población objetivo. Para esto se recomienda se solicite la colaboración de expertos en planificación.	
1.1.2 Ajustar y homologar los objetivos de la Estrategia (General y Especificos).	
1.1.3 Aclarar el rol de los actores involucrados con la Estrategia, especialmente, en los casos de las instituciones públicas, la ciudadanía y las municipalidades, considerando un rol más activo en las diferentes etapas del proceso y delimitando los aspectos de coordinación interinstitucional entre todas las instancias.	
1.1.4 Ajustar y validar la lógica causal realizada en el marco de esta evaluación siguiendo la priorización previa respecto a la problemática, población meta y los objetivos.	
1.1.5 Definir Indicadores para todos los eslabones de la cadena de resultados o al menos a nivel de producto, efecto e impacto.	
1.1.6 Considerar en el Diseño de la Estrategia el aporte al cumplimiento de los compromisos adquiridos por Costa Rica en la Agenda 2030. Se recomienda como insumo el análisis que se hace en esta evaluación sobre la vinculación de la ESS con los ODS.	
1.2. Incluir como un apartado del documento del programa la Guía Metodológica con los ajustes requeridos.	
1.3. Modificar el Decreto Ejecutivo 41242-MSP en función del ajuste al Diseño de la Estrategia realizado. Así como incluir las responsabilidades de las instituciones públicas en el apoyo para el desarrollo de la estrategia y la implementación de las líneas de trabajo.	
2. Aumentar la consistencia de la implementación mediante el ajuste de las fases definidas del proceso metodológico.	Plazo, prioridad y responsables
2.1. En la etapa de “Planificación y definición del cantón” realizar la presentación de la Estrategia no únicamente a personal municipal, sino también solicitar espacio en las sesiones del CCCI para que las instancias públicas del cantón se enteren de la implementación de la Estrategia desde su inicio. Homologar esto para todos los cantones.	Prioridad: Alta Plazo: corto plazo Responsables: <ul style="list-style-type: none"> • Equipo implementador de la Estrategia
2.2. Buscar apoyo de expertos en estadística sobre cuál es la mejor opción para realizar el muestreo de la encuesta, considerando el tipo y la calidad de la información con la que disponen las municipalidades	

Recomendaciones	
<p>sobre la población del cantón y de esta forma tomar la decisión sobre si se necesita un muestreo aleatorio (y las posibilidades de aplicarlo) o si por el contrario realizan un muestreo a conveniencia.</p>	<p>Apoyo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expertos en estadística y seguridad • Municipalidades • Ciudadanía
<p>2.3. Realizar una revisión del instrumento de encuesta que permita simplificarlo tanto respecto de la longitud del mismo, como de algunos conceptos utilizados, para una mejor comprensión de las personas usuarias, así como analizar si toda la información recopilada será utilizada en la construcción del diagnóstico.</p>	
<p>2.4. Gestionar a nivel institucional o interinstitucional el apoyo de expertos temáticos que puedan brindar su experiencia y asesoría en la elaboración de aquellas líneas de acción respecto de temas complejos como violencia, migración, entre otros, con la elaboración de líneas de trabajo.</p>	
<p>2.5. Ajustar las sesiones de validación de las líneas de acción, para que sean talleres más participativos (garantizando la representación mínima de instancias públicas, además de la Municipalidad y la Fuerza Pública Cantonal). Estos talleres deben planificarse como espacios de co-construcción para que sean flexibles respecto al ajuste de las líneas según las posibilidades y la lectura del contexto, por ejemplo, el presupuesto y personal disponible en las municipalidades, las instancias públicas y la Fuerza Pública.</p>	
<p>2.6. Ajustar la estructura del proceso de seguimiento a las líneas de trabajo, de forma que aclare cómo será realizado y en qué términos se solicitarán los datos de avance a las contrapartes ejecutoras, considerando: la periodicidad de solicitud de los informes de seguimiento y de cumplimiento, así como los requisitos mínimos que debe incluir dicho informe. Esta información debe incluirse en la guía, para que quede formalizado y pueda ser consultado por las instancias encargadas de brindar la información. (Ver anexo 7.3)</p>	
<p>3. Construir e implementar un mecanismo de seguimiento y evaluación que permita revisar avances y tomar decisiones con base en evidencias.</p>	
<p>3.1. Construir un sistema de seguimiento que pueda organizarse en una matriz que contenga como mínimo los siguientes elementos: objetivos, actividades específicas, indicadores medibles, líneas base, metas, plazos, medio de verificación y los responsables de brindar datos.</p>	<p>Prioridad: Alta Plazo: corto-mediano plazo Responsables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificación del MSP • Equipo implementador de la Estrategia
<p>3.2. De continuar la Estrategia y para futuras planificaciones anuales, replantear la meta de cobertura en función de la cantidad de personal o en su defecto buscar la posibilidad de incorporar más personal para la implementación de la estrategia.</p>	
<p>3.3. Tal cual el punto 3.2., para futuros Planes Nacionales de Desarrollo, replantear la meta para que no solo se incluya lo correspondiente a productos, sino también a cumplimiento de metas de efecto e impacto.</p>	
<p>3.4. El seguimiento que se plantee debe ir en dos vías: Seguimiento a los resultados (producto, efectos e impactos) y seguimiento a las líneas de Acción (ya se cuenta con un insumo importante que es el instrumento de Gerenciamiento y Seguimiento).</p>	
<p>3.5. Generar indicadores de seguimiento vinculados a los ODS con los cuales está alineada la ESS y, de esta forma, funcione como insumo para el cumplimiento de compromisos nacionales en la Agenda 2030.</p>	
<p>4. Mejorar los mecanismos de comunicación de la Estrategia, tanto dentro del Ministerio como hacia a lo externo (comunidades, municipalidades, instituciones públicas y privadas, entre otras).</p>	<p>Plazo, prioridad y responsables</p>
<p>4.1. Difundir con los actores involucrados el documento de Rediseño de la Estrategia, que pueda acompañarse de una infografía para que sea de fácil comprensión.</p>	<p>Prioridad: media-baja Plazo: mediano plazo</p>

Recomendaciones	
4.2. Desarrollar una estrategia de comunicación, contemplando diversas poblaciones metas comunidad, municipalidades, Fuerza Pública, instituciones y población en general) identificando mensajes claves para cada una de ellas. Utilizar para esto diferentes medios de comunicación (redes sociales, televisión, correos) y distintos materiales informativos (infografías, presentaciones, informes, boletines, videos).	Responsables: <ul style="list-style-type: none"> • Equipo implementador de la Estrategia • Unidad de Comunicación del MSP
4.3. Se recomienda continuar realizando espacios de realimentación con los actores que participan en la estrategia (municipalidades, delegaciones policiales, instituciones del cantón), los cuales pueden ser considerados como “círculos de calidad” que también son útiles en el aprendizaje o creación de alianzas entre municipalidades.	
5. Realizar acciones orientadas al fortalecimiento de la sostenibilidad de la Estrategia.	Plazo, prioridad y responsables
5.1. Sensibilizar a las nuevas autoridades del Ministerio de Seguridad una vez que se dé el cambio de gobierno para que conozcan la estrategia y continúen brindando el apoyo político.	Prioridad: media Plazo: mediano plazo Responsables: <ul style="list-style-type: none"> • Jerarcas y cuerpos directivos • Equipo implementador de la Estrategia
5.2. En vista de que la experiencia adquirida por el personal es medular para la sostenibilidad de la estrategia, se recomienda crear un plan de capacitación continua, definido a partir de las necesidades que se identifiquen como parte de la experiencia de gestión y ejecución de la intervención.	
5.3. Aprovechar el apoyo político con que se cuenta y el posible traslado a la Dirección de Programas Policiales Preventivos de viceministerio para solicitar los recursos necesarios en la planificación anual del Ministerio de Seguridad Pública.	

4. Buenas prácticas y lecciones aprendidas del proceso de evaluación

El BID define las lecciones aprendidas como “el conocimiento o entendimiento ganado por medio de la reflexión sobre una experiencia o proceso o conjunto de ellos” (BID, 2008, p.2); sin embargo, si se quiere profundizar en el concepto y enmarcarlo en los procesos de evaluación, son:

Generalizaciones basadas en las experiencias de evaluación de proyectos, programas o políticas en circunstancias específicas, que se aplican a situaciones más amplias. Con frecuencia, las enseñanzas destacan los puntos fuertes o débiles en la preparación, el diseño y la puesta en práctica que afectan al desempeño, los resultados y el impacto. (OCDE, 2002, p.26)

En el marco de la Agenda Nacional de Evaluaciones, siempre se genera conocimiento nuevo o se comprueba la efectividad de ciertas prácticas gracias a la ejecución de uno o varios procesos evaluativos. De ahí que es importante identificar no solo lecciones aprendidas, sino también buenas prácticas o aquello que “realmente ha sido experimentado y que se ha comprobado que funciona... el criterio principal debe ser la utilidad potencial de la buena práctica” (OIT/IPEC, 2001, p. 1). Como rector en evaluación, para Mideplan el aprendizaje es uno de los ejes fundamentales, permitiendo a otras personas e instituciones beneficiarse de la información generada, ya sea para la generación de nuevas ideas, una guía para aprender de la experiencia y no cometer los mismos errores o replicar acciones en otros procesos (Sagot y Cheng-Lo, 2005).

La intención de incluir buenas prácticas y lecciones aprendidas es lograr que otros gestores de evaluaciones puedan optimizar sus procesos evaluativos valorando la conveniencia de la utilización o no de las acciones aquí señaladas y así se logre el mejoramiento de proceso evaluativo.

4.1. Buenas prácticas identificadas en la evaluación

- La capacitación en conceptos básicos en evaluación dirigida a los miembros del equipo técnico genera conocimientos que permiten comprender y ejecutar acciones del proceso evaluativo donde usualmente no se tenía experiencia previa. Esto confiere agilidad al desarrollo de la evaluación y un rol más activo de los equipos ejecutores, por ejemplo, en la reconstrucción de la lógica causal del programa y la definición del plan de evaluación.
- Los cambios institucionales, especialmente jerárquicos, en medio de la ejecución de un proceso de evaluación puede tener incidencia en el desenvolvimiento y fluidez del proceso evaluativo. Las sesiones de sensibilización hacia nuevos jefes sobre la importancia de evaluar y el avance del proceso confieren seguridad sobre la labor de mejora que plantean las evaluaciones.
- Realizar sesiones de validación de las conclusiones y recomendaciones antes de entregar el documento preliminar de evaluación para revisión del equipo técnico, permite no solo realimentar las conclusiones y ajustar las recomendaciones a las posibilidades institucionales, sino que también plantea un escenario de sensibilización sobre el planteamiento de la

evaluación, que prepara al equipo técnico para el uso de las recomendaciones. Esto además, pretende mejorar la receptividad del informe final.

4.2. Lecciones aprendidas

- Cuando existe un interés por evaluar no solo desde la parte jerárquica, sino también desde los equipos técnicos, hay más apertura para brindar la información tanto en cantidad como en calidad, así como transparencia para señalar tanto los aspectos que funcionan bien, como aquellos muy susceptibles a ser mejorados.
- Cuando el equipo evaluador no es experto en algunas de las temáticas a evaluar, es de mucha utilidad triangular la información encontrada con la consulta a expertos en esa área de análisis. De esta forma, se potencia la legitimidad de los hallazgos y se obtienen insumos para realimentar las recomendaciones.

5. Referencias

- Análisis Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (AISEC). (2017). Análisis Priorización estratégica y operacional para la Seguridad Ciudadana Belén. https://www.seguridadpublica.go.cr/cronograma_de_implementacion/sembremos_seg/informes/sembremos_seguridad/2017/belen/inf_final_belen.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2008). Notas de lecciones aprendidas. <https://publications.iadb.org/handle/11319/5358>
- Botta-Ferret, E., & Cabrera-Gato, J. E. (Octubre de 2007). *Minería de textos: una herramienta útil para mejorar la gestión del bibliotecario en el entorno digital*. ACIMED, 16(4).
- Castillo, C. E. (2019). Implementación de técnicas para minería de texto usando modelos de tópicos. <https://bibdigital.epn.edu.ec/bitstream/15000/19998/1/CD-9448.pdf>
- Contreras, M. (2014). *Minería de texto: una visión actual*. Biblioteca Universitaria, 17(2), pp129-138.
- Lasa, J. A. (2011). *Dos Métodos de Evaluación: Criterios y Teoría del Programa*. (C. d. Desarrollo, Ed.) Serie CECOD: Documentos de Trabajo(15).
- López, M. (2011). Criterios de coherencia y pertinencia para la evaluación inicial de planes y programas de pregrado: una propuesta teórico-metodológica. REXE: Revista de Estudios y Experiencias en Educación, Vol. 10 (No. 19), pp. 49-71. <https://www.redalyc.org/pdf/2431/243120126003.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). *Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco teórico y práctico*. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017a). Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas: Gestión de Evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación. <https://www.mideplan.go.cr/herramientas-metodologicas-en-evaluacion>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017 b). Guía de Teoría de la Intervención: Orientaciones metodológicas para la evaluación. <https://www.mideplan.go.cr/herramientas-metodologicas-en-evaluacion>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). Política Nacional de Evaluación 2018-2030. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Ymx1WmMJTOWe9YyjieCHKQ>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). Guía de indicadores: orientaciones básicas para su elaboración. <https://www.mideplan.go.cr/herramientas-metodologicas-en-evaluacion>

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022. <https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/pndip-2019-2022/>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). Ficha de la Agenda Nacional de Evaluación: intervención Sembremos Seguridad. Unidad de Evaluación.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2021). *Guía para el seguimiento de intervenciones públicas*. Unidad de Seguimiento.
- Ministerio de Seguridad Pública (2018). Plan Estratégico Institucional 2019-2023. https://www.seguridadpublica.go.cr/transparencia/planes/planes_inst/plan_estr_inst/plan_estrategico_institucional.pdf
- Ministerio de Seguridad Pública (2018). *Guía Metodológica Sembremos Seguridad*. Sembremos Seguridad.
- Ministerio de Seguridad Pública. (18 de junio del 2019). Oficio MSP-DM-DVUE-280-2020 del 18 de junio de 2020. Despacho del Ministro.
- Ministerio de Seguridad Pública (2020). Matriz de Articulación Plan Presupuesto y fichas técnicas 2020 93 Fuerza Pública. <https://www.seguridadpublica.go.cr/transparencia/planes/planesInstitucionales.aspx>
- Ministerio de Seguridad Pública (2020). *Presentación Sembremos Seguridad*. Sembremos Seguridad.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2021a). Informe N° 01-016-2021-CI/ASSC, sobre la auditoría realizada a la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública Sembremos Seguridad. https://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/auditoria_interna/informes_auditoria_2021/01-016-2021-CI-ASSC_Auditoria_Operativa_Estrategia_Sembremos_Seguridad.pdf
- Ministerio de Seguridad Pública (2021b). *Instrumento de gerenciamiento 2021. Sembremos Seguridad*.
- OIT/IPEC. (2001). Guías de DED: Buenas Prácticas. Organización Internacional del Trabajo. http://white.lim.ilo.org/ipecc/boletin/documentos/guia_buenas_practicas.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). Mejores criterios para una mejor evaluación: definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización. <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>

- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods* (4ta edición ed.). Estados Unidos: SAGE Publications, INC.
- Presidente de la República y el Ministerio de Seguridad Pública. (9 de setiembre del 2018). Decreto Ejecutivo 41242- SP. La Gaceta 161.
https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2018/09/04/COMP_04_09_2018.html
- Presidente de la República y el Ministerio de Seguridad Pública. (21 de junio del 2018). Decreto Ejecutivo 41187- MP-Mideplan. La Gaceta 121.
https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2018/06/21/ALCA121_21_06_2018.pdf
- Presidente de la República y el Ministerio de Seguridad Pública. (30 de abril del 2019). Decreto Ejecutivo 41745- SP. Sistema Costarricense de Información Jurídica.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89437&nValor3=117402&strTipM=TC
- Sagot, M., & Cheng-Lo, R. (2005). Buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre el trabajo infantil adolescente doméstico en América Central y República Dominicana. OIT/IPEC. Recuperado de:
<http://www.ilo.org/ipeginfo/product/download.do?type=document&id=2019>
- Valencia, M. M. (2000). *La triangulación metodológica: sus principios, alcances y limitaciones*. Investigación y Educación en Enfermería, 13-26.

6. ANEXOS

6.1. Instrumentos

1-Entrevista Dirigida a: Jerarca y Asesor de despacho

entrevista: _____ Fecha: __/__/__
 Entrevistadora/or: _____
 Autoriza grabar la sesión: Sí _____ No _____
 Nombre de la persona entrevistada: _____
 Institución: _____
 Período en el puesto: _____

A. Presentación

Buenos días/ buenas tardes, en el Marco de la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, el Ministerio de Seguridad solicitó la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 de la evaluación de la Estrategia Sembremos Seguridad, con la finalidad de valorar el diseño, la implementación y los resultados de esta intervención y obtener insumos que permitan la toma de decisiones orientada a mejoras de la eficacia de la Estrategia. Este proceso evaluativo está siendo realizado por personal de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y funcionarios del Área Estratégica de Seguridad Ciudadana.

Antes de iniciar queremos solicitarle su autorización para grabar la entrevista y, de esta manera, sistematizar mejor las respuestas, a su vez, le menciono que toda la información que será analizada de manera agregada, por lo que sus respuestas no serán asociadas a su nombre. Sin embargo, le solicitamos su permiso para que su nombre sí aparezca como parte una lista general de personas entrevistadas. ¿Está de acuerdo? Sí__ No__

Le agradecemos el tiempo y la disponibilidad para poder realizarle esta entrevista.

B. Contenido

Las preguntas están relacionadas con su participación en el diseño del Programa, la implementación y resultados, entre otros aspectos. Por ello, de antemano le agradecemos toda la información que nos pueda brindar al respecto.

Sección de Preguntas

1. ¿Tuvo participación usted en la planificación de la estrategia Sembremos Seguridad? ¿Cuál fue su rol?

2. ¿De dónde nace la idea de crear la Estrategia Sembremos Seguridad? ¿Cuáles actores participaron en el desarrollo de esta idea? (¿algún diagnóstico? ¿Prioridades del nuevo gobierno?)
3. ¿La estrategia se planificó considerando las políticas del país en la temática y ODS? (que nombre las políticas).
4. ¿Cuál es la problemática que pretende resolver con la Estrategia?
5. Para usted, ¿Quiénes son la población que se beneficia directamente de esta Estrategia? (Municipalidades – Población del cantón).
6. ¿Cuál es el principal cambio que pretende lograr la Estrategia SS en la población beneficiaria?
7. ¿Qué opina usted sobre los recursos humanos, técnicos y financieros (otros) considerados en la planificación de la estrategia? ¿Son suficientes y adecuados? ¿Por qué? (sostenibilidad).
8. ¿Tiene usted conocimiento si la estrategia realiza seguimiento de sus acciones? ¿De qué forma lo realiza? ¿Cómo se utiliza esa información para la toma de decisiones?
9. ¿Qué piensa usted de la coordinación interinstitucional planificada para la Estrategia? ¿Las instituciones que están tienen un involucramiento efectivo?
10. ¿Hay otras instituciones que considere que deben involucrarse en la implementación de la Estrategia? o ¿Existe algún rol de alguna entidad que deba redefinirse?
11. ¿Considera usted que existe un verdadero involucramiento de la Fuerza Pública cantonal para la implementación de la Estrategia y las líneas de acción? Si no, ¿Qué elementos se deben reforzar?
12. De acuerdo con la información que hemos revisado, se han identificado Municipalidades no han cumplido con la implementación de las líneas de acción. ¿Sabe usted qué elementos podrían estar afectando dicho cumplimiento?
13. ¿Nos podría mencionar algunos cantones que han logrado resultados positivos con la implementación de la estrategia?
14. En términos generales, ¿Considera usted que la ESS ha mejorado la seguridad ciudadana en los cantones? ¿por qué?
Sí, pero sobre todo ha generado un método de trabajo que puede evitar muchos problemas en él.
15. ¿Considera usted que existe algún aspecto relacionado con la planificación (presencia o ausencia de algún elemento), ¿qué afecta la puesta en práctica de la Estrategia?
16. ¿Qué se tiene planificado (o pensado) para la estrategia posterior al año 2022?
17. Según su experiencia, ¿Tiene alguna recomendación adicional que nos podría brindar para mejorar la implementación de la estrategia?

2-Entrevista dirigida a: Planificación Institucional

entrevista: _____ Fecha: ____/____/____

Entrevistadora/or: _____

Autoriza grabar la sesión: Sí _____ No _____

1. Nombre de la persona entrevistada: _____

2. Período en el puesto: _____

A. Presentación

Buenos días/ buenas tardes, en el Marco de la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, el Ministerio de Seguridad solicitó la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 de la evaluación de la Estrategia Sembremos Seguridad, con la finalidad de valorar el diseño, la implementación y los resultados de esta intervención y obtener insumos que permitan la toma de decisiones orientada a mejoras de la eficacia de la Estrategia. Este proceso evaluativo está siendo realizado por personal de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y funcionarios del Área Estratégica de Seguridad Ciudadana.

Antes de iniciar queremos solicitarle su autorización para grabar la entrevista y, de esta manera, sistematizar mejor las respuestas, a su vez, le menciono que toda la información que será analizada de manera agregada, por lo que sus respuestas no serán asociadas a su nombre. Sin embargo, le solicitamos su permiso para que su nombre sí aparezca como parte una lista general de personas entrevistadas, ¿Está de acuerdo? Sí__ No__

Le agradecemos el tiempo y la disponibilidad para poder realizarle esta entrevista.

B. Contenido

La entrevista contiene preguntas abiertas, donde se pretende generar una pequeña discusión sobre algunos temas específicos. Las preguntas están relacionadas con los inicios de la estrategia, los contenidos acordados, su participación en el diseño, entre otros aspectos. Por ello, de antemano le agradecemos toda la información que nos pueda brindar al respecto.

Sección de Preguntas

1. ¿Tuvo participación usted en la planificación de la estrategia Sembremos Seguridad? ¿Cuál fue su rol en la planificación de la Estrategia?
2. ¿Cuáles actores participaron en la planificación de la estrategia?
3. Conoce usted ¿Cuál es la problemática que se pretende resolver con la estrategia?
4. Para usted, ¿Cuál es la población que se beneficia de la estrategia? (Municipalidades – Población del cantón)
5. ¿Cuál es el principal cambio que pretende lograr la Estrategia SS en la población beneficiaria?
6. ¿Podría describir cuál es o son los mecanismos de seguimiento planificados para la Estrategia? (informes, matrices de seguimiento a indicadores y metas, procedimiento específico de rendición de cuentas o algún aspecto relacionado) ¿Desde su unidad, ¿a cuántos indicadores de la Estrategia se le da seguimiento?
7. ¿Qué opina usted sobre los recursos humanos, técnicos y financieros considerados en la planificación e de la estrategia? ¿Son suficientes y adecuados? ¿Por qué?
8. ¿Hay algún aspecto general de la planificación original de la estrategia que ha cambiado (se agregó o se quitó) o que se ha ajustado durante su implementación?
9. El Decreto 41242-SP establece el Objetivo General de la estrategia; sin embargo, en la Guía Metodológica, en el PNDIP y en la ficha técnica de la ANE se anotan objetivos generales diferentes. ¿Conoce usted las razones de las diferencias? ¿Qué función se puede llevar a cabo desde la Unidad de Planificación para corregir estas diferencias?

10. En la estructura organizacional del MSP, ¿cuál es el rol que cumple en la Estrategia las Dirección Programas Policiales Preventivos y el Departamento de Planes y Operaciones en el marco de la Estrategia? ¿Tienen estas direcciones metas o responsabilidades en el POI relacionado con la estrategia?
11. ¿Cuál es la pertinencia de la estrategia con los objetivos de la institución (la normativa vigente)?
12. ¿Existe alineación de la estrategia con los ODS? ¿Le dan seguimiento en este sentido?
13. ¿Considera usted que existe algún aspecto relacionado con la planificación (presencia o ausencia de algún elemento), que afecta la puesta en práctica de la Estrategia?
14. ¿Qué se tiene planificado (o pensado) para la estrategia posterior al año 2022?
15. ¿Tiene alguna recomendación adicional que nos podría brindar para mejorar la planificación e implementación de la estrategia, a la cual no nos hayamos referido?

3- Grupo Focal dirigida a: Funcionarios Sembremos Seguridad MSP¹⁶

Fecha: ____/____/____ Hora: ____:____

Lugar o plataforma virtual de aplicación: _____

Facilitadora/or: _____

Participantes:

Encuadre General de la Evaluación

Duración: 15 minutos

Se tomará un primer momento para conversar con los participantes sobre la evaluación y el objetivo del grupo focal, utilizando como base el siguiente texto:

Buenos días.

1. Como saben, en el Marco de la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, el Ministerio de Seguridad solicitó la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 de la evaluación de la Estrategia Sembremos Seguridad, con la finalidad de valorar el diseño, la implementación y los resultados de esta intervención y obtener insumos que permitan la toma de decisiones orientada a mejoras de la eficacia de la Estrategia. Este proceso evaluativo se desarrolla por representantes de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (nosotros), con el apoyo de dos funcionarios del Área Estratégica de Seguridad Ciudadana, y una persona de la Unidad de Planificación de su Ministerio.

Para el día de hoy, el objetivo es recopilar información que le permita al equipo evaluador por un lado, comprender mejor el trabajo que han venido realizando ustedes estos años como implementadores de la estrategia, pero principalmente contar la evidencia necesaria para responder las preguntas planteadas para esta evaluación.

¹⁶ Este instrumento fue ajustado para entrevistar al director de la DPPP y a la coordinadora de la Estrategia.

Antes de iniciar, queremos solicitarle su autorización para grabar la sesión y, de esta manera, sistematizar mejor las respuestas, a su vez, les mencionamos que toda la información será analizada de manera agregada, por lo que sus respuestas no serán asociadas a su nombre. Sin embargo, les solicitamos su permiso para que su nombre sí aparezca como parte una lista general de personas consultadas, ¿Están de acuerdo? Sí__ No__ Les agradecemos el tiempo y la disponibilidad para poder realizar esta sesión.

2. El segundo punto, antes de iniciar con el trabajo que tenemos para hoy es realizar una ronda de presentación, para conocernos un poco mejor. (comenzar ronda de presentación, con la gente de Mideplan).
3. Tercer punto sería, brindarles algunas instrucciones para la sesión de hoy: la tónica general será de discusión grupal, es decir, queremos escuchar sus experiencias. Les pedimos de favor solicitar la palabra ya sea levantando la mano (solicitar cámara encendida) o solicitándola mediante el zoom (donde está su nombre) o escribiendo en el chat que quiere hacer uso de la palabra (PLP). Adicionalmente, les solicitamos estar atentos al acceso que brindaremos para pantallas virtuales compartidas, pues realizaremos un poco de trabajo grupal, para aprovechar mejor el tiempo. El GF tendrá una duración de 2 horas.

Debido a la necesidad de información que tiene la evaluación, especialmente de ustedes como personal ejecutor, será necesario realizar una sesión de consulta adicional para terminar de cubrir los temas pendientes. Sobre ello, les estaremos informando de forma pertinente.

B. Sección de preguntas

Para iniciar, nos gustaría conversar un poco sobre la problemática y las necesidades asociadas que busca atender el programa.

1. ¿Participaron algunos de ustedes en la planificación de la Estrategia? (cantidad-identificar quiénes para reforzar algunas de las preguntas).
2. ¿Recuerdan ustedes cuáles actores (instituciones, dependencias del MSP, entre otros) participaron en la planificación de la estrategia?
3. ¿Quién es la población (es) que se benefician directamente de esta estrategia? (Municipalidades – Población del cantón) ¿Cómo se benefician esas poblaciones?
4. Podrían ustedes decirnos ¿Cuál es el problema que quiere solucionar la estrategia Sembremos Seguridad?
5. El Decreto 41242-SP establece el Objetivo General de la estrategia; sin embargo, en la Guía Metodológica, en el PNDIP y en la ficha técnica de la ANE se anotan objetivos generales diferentes. ¿Conoce usted las razones de las diferencias? ¿Sobre cuál objetivo trabajan ustedes?
6. (Describir los recursos identificados, y si identifican alguno adicional) Consideran ustedes que los recursos (humanos, financieros, tecnológicos) son suficientes y adecuados para que la estrategia cumpla sus objetivos? ¿Por qué?

7. ¿Qué aspectos positivos y por mejorar podemos resaltar de cada una de las fases del proceso metodológico?
 - Planeación.
 - Recolección de Información.
 - Tratamiento.
 - Análisis Operacional.
 - Líneas de Acción.
8. ¿Brindan ustedes algún tipo de apoyo a las municipalidades, durante la implementación de las líneas de acción?
9. ¿Cuáles consideran ustedes que son las razones por las que algunas municipalidades no implementan las líneas de acción o tardan mucho tiempo en hacerlo?
10. ¿Consideran ustedes que la construcción de las líneas de acción debe ser un proceso participativo con los actores implicados?
11. ¿Qué se puede mejorar para que haya un involucramiento de la población del cantón en la aplicación de las líneas de acción?
12. ¿Están ustedes de acuerdo con el planteamiento metodológico que define la participación del MSP hasta la entrega del producto (informe y línea de acción)? O ¿creen que deben ir más allá y colaborar en la implementación de las líneas de acción?
13. Según la meta que se establece en el PNDIP, la Estrategia debe llegar a todos los cantones (20 cantones por año), ¿están ustedes de acuerdo con esto?, ¿Consideran que con el tiempo y recursos disponibles ustedes lograrán alcanzar esa meta y cumplir los objetivos de la Estrategia?
14. De acuerdo con las funciones que han venido desarrollando ustedes en la Estrategia desde el inicio de la implementación, ¿Consideran que existe algún aspecto que debe modificarse, relacionado con su rol o el de su institución? ¿Cuál sería esa modificación?
15. En términos generales, ¿Consideran ustedes que la ESS ha mejorado la seguridad ciudadana? ¿por qué?
16. ¿Qué se tiene planificado (o pensado) para la estrategia posterior al año 2022?
17. ¿Considera usted que existe algún aspecto relacionado con la planificación (presencia o ausencia de algún elemento), que afecta la ejecución de la Estrategia?
18. ¿Tiene alguna recomendación adicional que nos podría brindar para mejorar la planificación e implementación de la estrategia, a la cual no nos hayamos referido?

4- Grupo Focal dirigida a Personal Municipal¹⁷

Dirigida a: Personal municipal encargado de la ejecución de la Estrategia

entrevista: _____ **Fecha:** ____/____/____

Entrevistadora/or: _____

Autoriza grabar la sesión?: Sí _____ No _____

Nombre de las personas presentes y municipalidad que representan:

¹⁷ Este mismo instrumento fue aplicado a aquellos enlaces municipales que no pudieron asistir al grupo focal convocado.

A. Presentación

Buenos días/ buenas tardes, en el Marco de la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, el Ministerio de Seguridad solicitó la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 de la evaluación de la Estrategia Sembremos Seguridad, con la finalidad de valorar el diseño, la implementación y los resultados de esta intervención y obtener insumos que permitan la toma de decisiones orientada a mejoras de la eficacia de la Estrategia. Este proceso evaluativo está siendo realizado por personal de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y funcionarios del Área Estratégica de Seguridad Ciudadana.

Antes de iniciar queremos solicitarle su autorización para grabar la sesión y, de esta manera, sistematizar mejor las respuestas, a su vez, les mencionamos que toda la información será analizada de manera agregada, por lo que sus respuestas no serán asociadas a su nombre. Sin embargo, les solicitamos su permiso para que su nombre sí aparezca como parte una lista general de personas consultadas, ¿Están de acuerdo? Sí__ No__

Les agradecemos el tiempo y la disponibilidad para poder realizar esta sesión

B. Instrucciones generales

La sesión de hoy es principalmente una conversación que va a girar en torno al rol de ustedes como implementadores de la estrategia en las municipales, así como a su percepción sobre la misma. Tiene una duración de 1,5 horas.

Sección de Preguntas

1. Podrían comentarnos ¿cómo fue el proceso de participación de su municipalidad en el desarrollo e implementación de la Estrategia Sembremos Seguridad? (Coordinación inicial con las diferentes instancias, consulta ciudadana, elaboración de líneas de acción, presentación del informe)
2. Nos pueden contar un poco el proceso llevado a cabo por su municipalidad después de haber recibido el informe diagnóstico con las líneas de acción por parte de la Oficina de Sembremos Seguridad? ¿(Ustedes se reunieron a lo interno para trabajar más las líneas de acción? ¿Coordinaron con SS y las delegaciones? ¿Recibieron algún tipo de apoyo de la Embajada de USA? ¿Devolvieron algún documento a SS con las líneas aceptadas?)
3. ¿Consideran que las líneas de acción que se incluyen son coherentes con las problemáticas identificadas? ¿son/fueron factibles de desarrollar?
4. ¿Cómo se le da seguimiento desde la oficina SS a la implementación de las líneas de acción? ¿Se acordó un cronograma para ello?
5. ¿Coordinaron ustedes acciones con otras instituciones del cantón? ¿Cómo estuvo el trabajo con otras instituciones (públicas e instancias del cantón) para la implementación de las líneas de acción? ¿Fue fácil o complicada la coordinación con ellas?
6. ¿Podrían mencionar algunas experiencias de positivas de la implementación de las líneas de acción? (actividades que funcionaron muy bien y que para ustedes podrían considerarse como exitosas).
7. En retrospectiva, ¿qué obstáculos presentaron en la implementación de las líneas de acción y qué aspectos más bien facilitaron ese trabajo?

8. Considerando cómo se gestionó la Estrategia y la coordinación que realizaron con ustedes desde el Ministerio Público, ¿Cuáles aspectos de la Estrategia consideran ustedes que deberían mantenerse y cuáles cambiarían (o harían diferente)?
9. ¿Qué balance general hacen de la implementación de la estrategia? (Funciona para disminuir la inseguridad?).

5- Entrevista Dirigida a: Expertos en Temas de Seguridad

entrevista: _____ Fecha: ____/____/____

Entrevistadora/or: _____

Autoriza grabar la sesión: Sí _____ No _____

1. Nombre de la persona entrevistada: _____

2. Período en el puesto: _____

A. Presentación

Buenos días/ buenas tardes, en el Marco de la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, el Ministerio de Seguridad solicitó la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 de la evaluación de la Estrategia Sembremos Seguridad, con la finalidad de valorar el diseño, la implementación y los resultados de esta intervención y obtener insumos que permitan la toma de decisiones orientada a mejoras de la eficacia de la Estrategia. Este proceso evaluativo está siendo realizado por personal de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y funcionarios del Área Estratégica de Seguridad Ciudadana.

Antes de iniciar queremos solicitarle su autorización para grabar la entrevista y, de esta manera, sistematizar mejor las respuestas, a su vez, le menciono que toda la información que será analizada de manera agregada, por lo que sus respuestas no serán asociadas a su nombre. Sin embargo, le solicitamos su permiso para que su nombre sí aparezca como parte una lista general de personas entrevistadas, ¿Está de acuerdo? Sí__ No__

Le agradecemos el tiempo y la disponibilidad para poder realizarle esta entrevista.

B. Contenido

La entrevista contiene preguntas abiertas, donde se pretende generar una pequeña discusión sobre algunos temas específicos. Las preguntas están relacionadas con los inicios de la estrategia, los contenidos acordados, su participación en el diseño, entre otros aspectos. Por ello, de antemano le agradecemos toda la información que nos pueda brindar al respecto.

Sección de Preguntas

- 1- ¿Cuál ha sido su experiencia en temas de seguridad nacional?
- 2- ¿A nivel nacional, cuál considera usted que es la problemática principal en temas de inseguridad ciudadana?
- 3- ¿Conoce la estrategia Sembremos Seguridad?
- 4- Si sí la conoce ¿cuál es su percepción respecto de la correspondencia de la estrategia para solventar la problemática de inseguridad ciudadana enfrentada a nivel nacional?

- 5- La estrategia realiza una selección de cantones, considerando el los índices de inseguridad cantonal, ¿qué opinión le merece esta selección?, ¿Considera que la Estrategia debe llegar a todos los cantones del país?
- 6- La estrategia se implementa en conjunto con las municipalidades y la Fuerza Pública cantonal, ¿considera que esos actores son suficientes para su implementación o considera conveniente la articulación de más actores? ¿Cuáles actores?
- 7- La estrategia sembremos seguridad desarrolla en los cantones una encuesta en línea para conocer la percepción de seguridad de los ciudadanos, ¿qué opinión le merece esa metodología de identificación de las problemáticas cantonales?
- 8- Posterior a la identificación de las problemáticas de inseguridad cantonales y la verificación de índice de inseguridad. El MSP realiza un documento con líneas de acción priorizadas que se entrega a cada Municipalidad, con el fin de que los municipios las implementen, en coordinación con la Fuerza Pública y otras instituciones del Cantón. Con respecto a la construcción de las líneas de acción, ¿qué opinión le merece ese procedimiento? ¿considera que hay algún elemento relevante que deba agregarse a ese proceso?
- 9- ¿Considera usted que la estrategia Sembremos Seguridad tiene o puede llegar a tener un peso relevante en la mejora de la seguridad y convivencia ciudadana en los cantones?
- 10- ¿Tiene alguna recomendación adicional que nos podría brindar con respecto a la Estrategia, a la cual no nos hayamos referido?

6-Entrevista dirigida a: Expertos en Estadística

Buenos días/ buenas tardes, en el Marco de la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, el Ministerio de Seguridad solicitó la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 de la evaluación de la Estrategia Sembremos Seguridad, con la finalidad de valorar el diseño, la implementación y los resultados de esta intervención y obtener insumos que permitan la toma de decisiones orientada a mejoras de la eficacia de la Estrategia. Este proceso evaluativo está siendo realizado por personal de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y funcionarios del Área Estratégica de Seguridad Ciudadana.

Antes de iniciar queremos solicitarle su autorización para grabar la entrevista y, de esta manera, sistematizar mejor las respuestas, a su vez, le menciono que toda la información que será analizada de manera agregada, por lo que sus respuestas no serán asociadas a su nombre. Sin embargo, le solicitamos su permiso para que su nombre sí aparezca como parte una lista general de personas entrevistadas, ¿Está de acuerdo? Sí__ No__

Le agradecemos el tiempo y la disponibilidad para poder realizarle esta entrevista.

B. Contenido

La entrevista contiene preguntas abiertas, donde se pretende generar una pequeña discusión sobre algunos temas específicos. Las preguntas están relacionadas con aspectos técnicos de metodologías de recolección de información. Por ello, de antemano le agradecemos toda la información que nos pueda brindar al respecto.

- 1- El MSP realiza una encuesta en línea, para poder obtener la muestra se utiliza una calculadora científica denominada Netquest, disponibles en cualquier navegador de internet. Este instrumento, permite ingresar el tamaño del universo, la heterogeneidad, margen de error y nivel de confianza deseados. Para efectos de la estrategia “Sembremos Seguridad”, en el espacio de heterogeneidad se escribirá 50%, margen de error 3% y en nivel de confianza 97%, teniendo como excepción y utilizable (en los casos que se requiere y justifique). ¿Qué opinión le merece esta herramienta y los parámetros utilizados?
- 2- ¿Qué características deben tener la muestra para que sea un muestreo aleatorio y representativo de toda la población del cantón?
- 3- ¿Cuáles deberían ser los criterios para la determinación de la muestra? (sexo, grupos etarios, cantones, distritos).
- 4- El MSP aplica una encuesta en línea a la población de un cantón, mediante un formulario de Google Forms, lo hace enviando mensajes masivos por grupos de whatsapp o correos que facilita la Municipalidad ¿Qué opinión le merece esa metodología empleada?
- 5- ¿Con estas características se puede considerar como un ejercicio de muestreo o más bien el ejercicio que se hace es un cuestionario de percepción?
- 6- En caso de que no se requieran resultados representativos, ¿qué características debe de cumplir la muestra para la aplicación del cuestionario?
- 7- En su opinión ¿qué recomendación se puede dar para la elaboración de esta encuesta en temas de seguridad?

7-Grupo Focal dirigida a: Funcionarios Fuerza Pública

Dirigida a: Fuerza Pública Cantonal

entrevista: _____

Fecha: ____/____/____

Entrevistadora/or: _____

Autoriza grabar la sesión?: Sí _____ No _____

Nombre de la persona entrevistada: _____

Periodo en el puesto: _____

A. Presentación

Buenos días/ buenas tardes, en el Marco de la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, el Ministerio de Seguridad solicitó la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 de la evaluación de la Estrategia Sembremos Seguridad, con la finalidad de valorar el diseño, la implementación y los resultados de esta intervención y obtener insumos que permitan la toma de decisiones orientada a mejoras de la eficacia de la Estrategia. Este proceso evaluativo está siendo realizado por personal de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y funcionarios del Área Estratégica de Seguridad Ciudadana.

Antes de iniciar queremos solicitarle su autorización para grabar la sesión y, de esta manera, sistematizar mejor las respuestas, a su vez, les mencionamos que toda la información será analizada de manera agregada, por lo que sus respuestas no serán asociadas a su nombre. Sin embargo, les solicitamos su permiso para que su nombre sí aparezca como parte una lista general de personas consultadas, ¿Están de acuerdo? Sí__ No__

Le agradecemos el tiempo y la disponibilidad para poder realizar esta sesión

B. Instrucciones generales

La sesión de hoy es principalmente una conversación que va a girar en torno al rol de ustedes como implementadores de la estrategia, así como a su percepción sobre la misma. Tiene una duración de 1 hora y la metodología será una mezcla de conversación y de construcción de alguna información por medio de plataformas virtuales de trabajo colectivo.

Sección de Preguntas

1. ¿Qué conocen sobre la Estrategia Sembremos Seguridad? (funcionamiento, qué busca, población beneficiaria).
2. ¿Cuál es su rol o funciones dentro de la Estrategia? (-Planeación, -Recolección de Información, - Tratamiento, -Análisis Operacional, -Líneas de Acción).
3. ¿Con cuáles instituciones coordinan ustedes para llevar a cabo la Estrategia y las líneas de acción?
4. ¿Consideran que la encuesta en línea realmente recoge el sentir de la ciudadanía en cuanto temas de seguridad ciudadana? ¿qué sugerencia tendrían para recopilar esta información?
5. En la experiencia de ustedes, ¿cuál es su opinión con respecto al rol de las Municipalidades en el desarrollo de las líneas de acción?
6. ¿Consideran que hay aspectos que las municipalidades deben mejorar para la implementación de las líneas de acción?
7. ¿Ustedes reciben el informe final y líneas de acción por parte de la oficina de SS? ¿Cómo se organizan para la implementación de las líneas de acción?
8. Desde su experiencia, ¿Qué aspectos pueden considerarse para involucrar a la ciudadanía en la aplicación de las líneas de acción?
9. ¿Consideran ustedes que la ESS ha mejorado la seguridad ciudadana y por qué?
10. ¿Tiene alguna recomendación adicional que nos podría brindar para mejorar la Estrategia, a la cual no nos hayamos referido?

6.2. Estudios de caso

Estudio de caso, cantón de Cartago		
Aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: 2018 y 2020		
Características del cantón de Cartago		
Superficie	287.77 km ²	
Población	165. 958 habitantes	
Distritos de Cartago(11):	Oriental, Occidental, Carmen, San Nicolás, Agua Caliente, Guadalupe, Corralillo, Tierra Blanca, Dulce Nombre, Llano Grande, Quebradilla.	
Nivel de alfabetismo	Datos 2018: 95,7%, con 8,8 años promedio de escolaridad (Atlas del DHC 2020)	
ÍDH Cantonal	Datos 2018: Posición número 22 con calificación de 0,83, con la categoría de Muy Alto (Atlas del DHC 2020)	
Proceso metodológico		
	2018	2020
Muestra (según Netquest)		
Encuestas realizadas	Total: 2168 Comunidad: 1298 Comercio: 781 Fuerza Pública: 89 Otros: 75	Total: 1951 Comunidad: 1308 Comercio: 638 Fuerza Pública: 3
Entrevistas	70	84
Grupos focales	1 con participación de 13 personas expertas de 8 instituciones públicas	1 con participación de 17 personas expertas de 4 instituciones públicas
Integración de la información	23.133 datos, integrando 10 capas de información	12597 datos, integrando 7 capas de información
Factores Priorizados(análisis MIC MAC)	Delitos (12) Asalto a personas Venta de drogas Robo a vivienda Hurto a personas Violencia doméstica Disturbios Riña Asalto a comercio Robo a comercio	Delitos (9) Robo a personas Hurto Robo a vivienda (tacha) Conducción temeraria Venta de drogas Violencia intrafamiliar Robo a edificación (tacha) Lesiones culposas Robo de vehículos (tacha)

Estudio de caso, cantón de Cartago		
Aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: 2018 y 2020		
Características del cantón de Cartago		
	<p>Robo a vehículo Robo a edificación Portación ilegal de arma blanca</p> <p>Riesgos (7) Consumo de drogas, Percepción de inseguridad, Violencia de género, Falta de presencia policial, Contaminación sónica, Consumo de alcohol, Persona en estado de vulnerabilidad</p> <p>Otros Factores(1) 17. Inefectividad en el servicio de policía</p>	<p>Riesgos (6) Consumo de drogas, falta de presencia policial, percepción de inseguridad, consumo de alcohol, deficiencia en la infraestructura, deficiencias en el alumbrado público</p>
Factores priorizados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de presencia policial 2. Venta de drogas 3. Violencia de género 4. Consumo de alcohol 5. Violencia doméstica 6. Consumo de drogas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consumo de drogas 2. Falta de presencia policial 3. Venta de droga 4. Violencia intrafamiliar 5. Consumo de alcohol 6. Deficiencias en el alumbrado público 7. Inefectividad en el servicio de policía
Triangulo de violencia	66 causas identificadas, entre socioculturales y estructurales	46 causas identificadas entre socioculturales y estructurales
Líneas de trabajo entregadas	<p>16 líneas de trabajo, divididas en 6 dimensiones (ver factores priorizados)</p> <p>Además, la municipalidad generó 8 acciones adicionales</p>	8 líneas de trabajo, divididas en 7 dimensiones (ver factores priorizados)
Algunas actividades de éxito, desarrolladas en el marco de la ESS.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Trabajo conjunto con la Fuerza Pública en el centro de cámaras</u>, para que ellos las utilicen y puedan cumplir los objetivos policiales de investigación que tienen ellos y que pueden ser diferentes a los nuestros. • <u>Toldos informativos</u>, donde una vez al mes tenemos a oficiales comunitarios todo el día, dando información a las personas de lo que se desarrolla en la Municipalidad en seguridad y escuchando a los vecinos sobre las necesidades. Esta información pasa al encargado de policía municipal, para trabajar lo que tenga que ver con ello. Fue una idea generada para acercarnos a las comunidades y no que ellos tengan que venir a la municipalidad. • <u>Reuniones distritales con Asociaciones de Desarrollo</u> para sensibilizar y planificar actividades en la temática de seguridad. 	

Estudio de caso, cantón de Cartago

Aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: 2018 y 2020

Características del cantón de Cartago

Valoración del procedimiento de identificación de necesidades:

-La descripción metodológica de las herramientas utilizadas y la explicación de cómo se realiza el análisis de la información que se desprende de su uso, es muy completa. Sin embargo, con la finalidad de hacer el documento más concreto, podría considerarse la posibilidad de convertir esta información en un anexo metodológico.

-La cantidad de información recopilada, así como la cantidad y diversidad de las fuentes de información es un aspecto positivo a resaltar, pues demuestra que los datos recopilados fueron triangulados para obtener el informe final entregado a la municipalidad.

-En esta línea, desde la municipalidad se reconoce que este proceso de recopilación de la información recoge realmente el sentir de la ciudadanía, pero también encuentra, en su mayoría, en línea con las problemáticas de seguridad previamente identificadas por la municipalidad.

-Sin embargo, en algunos casos no es claro, cómo se llega a concluir sobre algunos delitos o riesgos, como es el caso de “percepción de inseguridad”: no hay una explicación de su significado y no se explicita porqué es un riesgo, ni a si la ciudadanía lo mencionó tal cual.

Valoración de las líneas de acción:

-El análisis de las problemáticas ciertamente sigue la misma metodología; sin embargo, es ciertamente desde la percepción de la población consultada, hay una disminución en la cantidad de delitos identificados así como en la cantidad de riesgos: los delitos identificados pasan de 12 a 9 y los riesgos de 7 a 6, siendo que también las causas de delitos y riesgos disminuyen sensiblemente de 66 a 46. Posiblemente a esto responde que en el 2018 se identificaran para el Cantón de Cartago 16 líneas de trabajo y en el 2020 hayan sido 8.

-Sin embargo, al hacer el análisis de las líneas de trabajo, las dimensiones a las que pertenecen aumentan, además de que no tienen mucha variabilidad, es decir, las problemáticas y, por tanto, las líneas de acción identificadas, siguen perteneciendo a las mismas categorías.

-La líneas de acción deberían incluir algún tipo de indicación con el procedimiento para realizarlas, especialmente para aquellas que se plantean de manera general, como por ejemplo “ hacer un diagnóstico”; “consolidar y sistematizar programas sobre violencia de género(...)”, “consolidar equipo interinstitucional”. En este sentido, se puede señalar la importancia de coordinar interinstitucionalmente con actores del cantón, la necesidad de operacionalizar las líneas propuestas, de hacer un análisis sobre las posibilidades de implementación considerando recursos de la municipalidad (y plantear la posibilidad de rechazar líneas cuando las posibilidades de la municipalidad no lo permitan).

-Desde la Municipalidad viene la recomendación de que las líneas de trabajo se construyan en conjunto con la Municipalidad y con otros actores del cantón y

Estudio de caso, cantón de Cartago

Aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: 2018 y 2020

Características del cantón de Cartago

no que únicamente se compartan en una sesión de devolución. Esta necesidad de operacionalizar las acciones desde el personal municipal, los llevó a generar acciones adicionales consideradas importantes para cumplir con el objetivo planteado.

-En algunos casos se hace necesario mejorar la coherencia de las líneas de trabajo planteadas, pues no son trazables con la problemática priorizada, o los datos incluidos dentro del documento. Esto sucede especialmente en los casos de violencia de género o intrafamiliar.

Implementación de las líneas de acción

-Esta municipalidad tiene algunas ventajas que favorecen la implementación de líneas de acción: 1) La persona encargada de coordinar la ejecución de las líneas de trabajo en la municipalidad tiene mucha experiencia e interés en la temática de seguridad, 2) La municipalidad cuenta con un centro de vigilancia dotado de equipo de monitoreo de acciones delictivas, 3) Cuenta con Policía Municipal, 4) Recursos para destinar al desarrollo de las líneas de acción.

-La revisión de las Estadísticas muestran una mejoría con respecto a la incidencia de los delitos:

- 1612 delitos denunciados, en sus diferentes categorías en el 2018, siendo Robo la mayor y Homicidio la menor.
- 1211 delitos denunciados, en sus diferentes categorías al 2020, siendo Robo la mayor y Homicidio la menor. A pesar de que por la falta de información no podemos evaluar si esta disminución se debe a la Estrategia (puede deberse a las restricciones sanitarias por la Pandemia, a que las personas han decidido no denunciar o una mezcla de diferentes factores, otras acciones llevadas a cabo en el cantón en la materia), lo cierto es que una disminución de 400 casos es importante.

Estudio de caso, cantón de San Carlos		
Fecha de aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: Julio 2019		
Características del cantón de San Carlos		
Superficie	3347.98 km2, cantón de mayor extensión de Costa Rica	
Población	197 218 habitantes	
Distritos de San Carlos(13):	Ciudad Quesada, Florencia, Buenavista, Aguas Zarcas, Venecia, Pital, La Fortuna, La Tigra, La Palmera, Venado, Cutris, Monterrey y Pocosol	
Límites:	Al norte con la República de Nicaragua, al oeste con los cantones de Los Chiles, Guatuso, Tilarán y San Ramón, al sur con los cantones de Río Cuarto y Sarapiquí	
Nivel de alfabetismo	95,7%, con una escolaridad promedio de 7 años.	
ÍDH Cantonal	Posición número 51 con calificación de 0,749 (buscar más información)	
Cantidad de Instituciones Públicas presentes en la zona	38	
Asentamientos en precarios	Se registran 5 asentamientos informales: *Ciudad Quesada, Barrio Linda Vista (El Zorro), El Mirador, La Loma de la Abundancia, Los Olivos, Asentamiento Pro Vivienda Los Cocos/ Asentamiento El Meco	
Proceso metodológico		
Muestra (según Netquest)	1300	
Encuestas realizadas	Total: 1326 Comunidad: 647 Comercio:661 Fuerza Pública: 18	
Entrevistas	46	
Integración de la información	10.156 datos integrando, 6 capas de información en los diferentes ámbitos de participación	
Factores Priorizados(análisis MIC MAC)	Delitos (14) 1.Robo a vivienda (tacha) 2.Robo a personas 3.Violencia intrafamiliar 4.Venta de drogas 5.Estafa o defraudación 6.Robo a edificación 7.Conducción temeraria	Riesgo Social (4) 13.Consumo de drogas 14.Personas en situación de calle 15.Personas en estado migratorio irregular 16.Consumo de alcohol

Estudio de caso, cantón de San Carlos		
Fecha de aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: Julio 2019		
Características del cantón de San Carlos		
	<p>8.Robo a vehículos (tacha) 9.Robo a comercio (tacha) 10.Daño ambiental (minería ilegal) 11.Daños 12.Abigeato (robo de ganado) Otros Factores(1) 17.Inefectividad en el servicio de policía</p>	
Análisis estructural	<p>Grupo Focal 16 expertos de 12 instituciones Fuerza Pública, Asociación de Desarrollo Integral de Vueltas de Kooper, Asociación de Desarrollo Integral San Vito, Asociación de Desarrollo Integral San Jorge de Cutris, Municipalidad de San Carlos, PANI, Migración y Extranjería, Comité de Seguridad de Santa Clara, INAMU, IAFA, Guías y Scout, SENASA</p>	
Factores priorizados	<p>1-Consumo de drogas 2-Violencia intrafamiliar 3-Daño ambiental (minería ilegal) 4-Personas en situación de calle 5-Personas en estado migratorio irregular 6-Consumo de alcohol</p>	
Fase de Consolidación	<p>Grupo Focal 12 instituciones directamente relacionados con los 6 factores priorizados</p>	
Triangulo de violencia	<p>51 causas identificadas: -21 socioculturales -30 Estructurales</p>	
Líneas de trabajo (Descripción)	<p>1-Creación de una comisión cantonal de seguridad integrando instituciones y sociedad civil para una adecuada continuidad del plan resultado Sembremos Seguridad.</p>	Violencia / Consumo de Droga
	<p>2-Descentralizar las acciones de programas preventivos realizados por el gobierno local, de manera priorizadas en los distrito de Cutris, Pocosol y Pital, replicando el modelo de Centro Cívico sin Paredes</p>	Consumo de drogas/Violencia intrafamiliar
	<p>3-Establecer un plan de trabajo entre municipalidad, Comité Cantonal de Deportes, Comités de Deporte, empresa privada, ICODER y ADIS para visualizar programas deportivos y de recreación que se puedan implementar en los</p>	Consumo de drogas/Consumo de alcohol

Estudio de caso, cantón de San Carlos		
Fecha de aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: Julio 2019		
Características del cantón de San Carlos		
	distritos de Cutris, Pocosol, Pital, Monte Rey, Venado, La Tigra y Venecia	
	4-Realizar mensualmente la feria de emprendedurismo "Operación arroz y frijoles" alternando en los distritos del cantón y capacitaciones	Violencia intrafamiliar
	5-Crear una comisión interinstitucional liderada por la Dirección de Desarrollo Social para la aplicación de la Política Nacional de Atención Integral para personas en Situación de Abandono	Personas en situación de calle
	6-Atraer a personas reconocidas como motivadores e influyentes o profesionales en diferentes ramas para realizar giras de conferencias en los salones comunales de los distritos de Cutris, Pocosol y Pital para inculcar valores de convivencia familiar al público	Violencia Intrafamiliar/ Consumo de drogas
	7-Creación de un centro de música dentro del centro cívico por la paz	Consumo de drogas/Consumo de alcohol
	8-Charlas sobre prevención del consumo de drogas impartidas por el Policía Municipal u otras instituciones o profesionales al Hogar Mariano Juvenil, centro cívico por la paz, otros centros de interés o las comunidades	Consumo de drogas
	9-Operativos interinstitucionales enfocados en las cuarterías en los distritos de Pital, Quesada, Cutris y Pocosol	Daño ambiental/Personas en estado migratorio irregular

Análisis de coherencia de las líneas de trabajo: (analizar que las problemáticas se establezcan de una triangulación de información, analizar si las líneas de trabajo están en sintonía con las problemáticas)

-Se destaca como elemento positivo el apartado metodológico con la aplicación de una serie de técnicas (encuestas, entrevistas, grupos focales, revisión de información estadística) con diferentes actores.

-En muchas de las líneas de acción identificadas se incluyen como corresponsales, actores que no participaron en el proceso de la estrategia, por ejemplo: INA; MEIC, PROCOMER, CONAPAM, Embajada de USA, ICD, Cámara de Comercio, VICEPAZ. Esto podría dificultar la puesta en práctica, ya que estarían recibiendo una responsabilidad sin haber participado en su elaboración o su validación. No se puede asumir que estas instituciones cuentan con los recursos para atender la actividad. Si bien es cierto, la municipalidad del cantón tiene la responsabilidad de la coordinación y articulación de los actores, resulta más complicado, si antes no se tuvo un proceso de sensibilización y acercamiento previo por parte de la Estrategia.

- Existe una gran distancia entre los objetivos que se buscan conseguir, con lo que se plantea en las línea de acción: Ejemplo: Línea de acción 4, que tiene como

Estudio de caso, cantón de San Carlos

Fecha de aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: Julio 2019

Características del cantón de San Carlos

objetivo: Generar independencia económica y emocional... en la población femenina, cuya línea de acción es realizar mensualmente una feria de emprendedurismo(...) Difícilmente con una feria mensual se puede podrá lograr la independencia económica. Debe existir una relación directa entre la línea de acción y el objetivo que se quiere lograr.

- No se incluye en la metodología de Sembremos Seguridad, un acercamiento con la población afectada, por ejemplo, en la línea de acción #4, sería importante consultar a la población femenina si en realidad lo que se necesita para resolver el problema de violencia intrafamiliar es una feria de emprendedurismo. En el proceso de elaboración de las líneas de acción es necesario un acercamiento con la población identificada en la problemática. Además, en este caso se está atendiendo a la población femenina, pero qué pasa por ejemplo con los menores de edad, con los adultos mayores que sufren de violencia. Se deben buscar líneas de acción que sean más inclusivas e integrales.

-En muchos casos, las líneas de acción establecidas no buscan atacar el problema principal o el problema de fondo, no son estratégicas. Por ejemplo, la línea 8, consumo de drogas, ¿por qué existe tanto consumo de drogas en las zonas? Hay que depurar las causas, se deben considerar las causas profundas. Sería importante que la ESS, considere a expertos temáticos o coordine con las instituciones encargadas del cantón para lograr establecer líneas de acción que realmente ataquen el problema de fondo.

-En algunas de las líneas de acción no se logra ver la relación entre la problemática, el objetivo y la línea establecida. Por ejemplo la línea 9. Problemáticas Daño Ambiental/Personas en estado migratorio, cuya línea de acción son los operativos interinstitucionales en cuarterías. Además, no se encontró evidencia en el informe, de que el tema del daño ambiental esté relacionado con la migración, ya que desde este punto de vista que se plantea, se está achacando el daño ambiental a esta población. Se debe tener cuidado en la elaboración de las líneas de acción con estereotipos y creencias.

-Algunas de las líneas de acción, por ejemplo la 9 sobre operativos, corresponde a funciones que ya vienen desarrollando las diferentes instituciones, por ejemplo la policía de migración.

-No hay evidencia en el informe que exista una coordinación con las instituciones públicas en cuanto a los Planes de acción que cada una de estas tenga para el cantón, por ejemplo IAFA, o instituciones como el INAMU que tiene por ejemplo la PIEG, cuyas líneas de acción atienden el tema de violencia familiar a nivel regional, en donde la estrategia podría plantear líneas de acción que complementen los esfuerzos de estas instituciones y de esta forma puedan trabajar de forma articulada.

Estudio de caso, cantón de Garabito

Fecha de aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: mayo 2019	
Características del cantón de Garabito	
Superficie	316,3 km ² .
Población	17 229 habitantes
Distritos de Garabito (2):	Jacó con una superficie de 140,41 km ² . Posee la ciudad de Jacó, a una altitud de 7 msnm Poblados: Agujitas, Buenos Aires, Cañablanca, Cerro Fresco, Herradura, Mona, Playa Hermosa, Playa Herradura, Pochotal, Puerto Escondido, Quebrada Amarilla, San Antonio, Turrubaritos, Tusubres. Tárcoles con una superficie de 175,90 km ² . Posee la villa Quebrada Ganado, a una altitud de 3,6 msnm. Poblados: Agujas, Bajamar, Bellavista, Caletas, Camaronal, Camaronal Arriba, Capulín, Carrizal de Bajamar, Guacalillo, Mantas, Nambí, Peñón de Tivives, Pigres, Pita, Playa Azul, Pógeres, Puerto Peje, Punta Leona, Tárcoles, Tarcolitos.
Límites:	<ul style="list-style-type: none"> • al norte con Esparza y Orotina. La desembocadura de los ríos Jesús María y el Cuarros sirve de límite natural. • al oeste, Suroeste y Sur limita con el Océano Pacífico • al Sureste limita con Parrita. El Río Tusubres es el límite entre estos cantones. • al Este limita con el cantón de Turrubares.
ÍDH Cantonal	Posición número 53 con calificación de 0,747
Instituciones presentes en la zona	<u>Instituciones gubernamentales</u> <ul style="list-style-type: none"> · Banco Nacional de Costa Rica. · Banco de Costa Rica · Ministerio de Ambiente y Energía · Acueductos y Alcantarillados · Ministerio de Salud · Cruz Roja · Fiscalía de Garabito · Banco Popular y de Desarrollo Comunal. · Instituto Nacional de Seguros · Instituto Costarricense de Electricidad, Garabito · Poder Judicial · Ministerio de Educación Pública <u>Instituciones no gubernamentales</u> <ul style="list-style-type: none"> · Fundación PANIAMOR · Guías y scouts · AVEPROMAGUA (Manejo de temas ambientales) · Iglesia Radical · Asociación de Desarrollo para la Prevención y Fortalecimiento de los · Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud del Distrito de Jacó

Estudio de caso, cantón de Garabito			
Fecha de aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: mayo 2019			
Características del cantón de Garabito			
	· Asociación Costas de surf (Manejo de temas ambientales y proyección social)		
Asentamientos en precarios	<p>Se registra 06 asentamientos informales:</p> <p>Jacó:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Calle Pueblo Nuevo 2. Calle Steller 3. Cerro Mar (Las Latas) 4. Precario Copey 5. Quebrada seca abajo (Hueco) <p>Tárcoles:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Precario Las Castañas (Las Agujas) 		
Proceso metodológico			
Muestra (según Netquest)	1245		
Encuestas realizadas	<p>Total: 1730</p> <p>Comunidad: 1245</p> <p>Comercio: 844</p> <p>Fuerza Pública: 50</p>		
Entrevistas	Total: 34		
Integración de la información	7609 datos integrando, 6 capas de información en los diferentes ámbitos de participación.		
Factores Priorizados (análisis MIC MAC)	<table border="0"> <tr> <td> <p>Delitos (8)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Venta de drogas 2. Robo a personas 3. Hurto (a personas) 4. Robo a vivienda (tacha) 5. Robo a vehículos (tacha) 6. Riñas/Agresión 7. Violencia Intrafamiliar 8. Robo de bicicleta </td> <td> <p>Riesgo Social (5)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consumo de drogas 2. Personas en situación de calle 3. Percepción de inseguridad 4. Zonas de prostitución 5. Consumo de alcohol </td> </tr> </table>	<p>Delitos (8)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Venta de drogas 2. Robo a personas 3. Hurto (a personas) 4. Robo a vivienda (tacha) 5. Robo a vehículos (tacha) 6. Riñas/Agresión 7. Violencia Intrafamiliar 8. Robo de bicicleta 	<p>Riesgo Social (5)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consumo de drogas 2. Personas en situación de calle 3. Percepción de inseguridad 4. Zonas de prostitución 5. Consumo de alcohol
<p>Delitos (8)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Venta de drogas 2. Robo a personas 3. Hurto (a personas) 4. Robo a vivienda (tacha) 5. Robo a vehículos (tacha) 6. Riñas/Agresión 7. Violencia Intrafamiliar 8. Robo de bicicleta 	<p>Riesgo Social (5)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consumo de drogas 2. Personas en situación de calle 3. Percepción de inseguridad 4. Zonas de prostitución 5. Consumo de alcohol 		

Estudio de caso, cantón de Garabito		
Fecha de aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: mayo 2019		
Características del cantón de Garabito		
	Otros Factores (1) 1. Inefectividad en el servicio de policía	
Análisis estructural	Grupo Focal 1. 14 expertos de 9 instituciones	
Factores priorizados por expertos	1. Consumo de drogas 2. Inefectividad en el servicio de policía 3. Personas en situación de calle 4. Zonas de prostitución 5. Consumo de alcohol 6. Violencia intrafamiliar	
Fase de Consolidación	Grupo Focal 1. 10 instituciones directamente relacionados con los 6 factores priorizados	
Triangulo de violencia	90 causas identificadas: -55 socioculturales -35 Estructurales	
Líneas de trabajo (Descripción)	1- Establecer una red local para tratamiento integral de las personas en situación de calle, mediante el asesoramiento de la fundación Lloverá.	Personas en situación de calle
	2- Conversatorio policial con la comunidad de Garabito mensualmente mediante Facebook Live de la red social de la Municipalidad.	Inefectividad del servicio de policía
	3- Integrar el departamento de comunicación de la municipalidad con los cuerpos policiales.	Inefectividad del servicio de policía
	4- Incrementar la presencia policial en zonas y horas de mayor tránsito de personas mediante estacionamientos estratégicos respaldadas por órdenes de ejecución.	Inefectividad del servicio de policía
	5- Extender a centros educativos programas contra la violencia intrafamiliar, valores e inteligencia emocional, dirigido a estudiantes y padres de familia, mediante la red contra violencia doméstica.	Violencia Intrafamiliar
	6-. Crear un plan marketing para atraer turismo al cantón mediante actividades gastronómicas y culturales propias de la idiosincrasia de Garabito.	Zonas de prostitución
	7- Impulsar proyecto de ley Destino Turístico Cultura y para la Paz.	Zonas de prostitución

Estudio de caso, cantón de Garabito

Fecha de aplicación de la Estrategia Semremos Seguridad: mayo 2019

Características del cantón de Garabito

8- Articulación de Policía Municipal, Fuerza Pública y Policía de Tránsito para realizar operativos que mitiguen el consumo de alcohol en vía pública presente en zona de bares de Jacó.	Consumo de alcohol
9- Creación/modificación de espacios deportivos con condiciones óptimas para el desarrollo de actividades en comunidades de Quebrada Ganado, Tárcoles, Playa Azul e INVU.	Consumo de Droga

Análisis de coherencia de las líneas de trabajo: (analizar que las problemáticas se establezcan de una triangulación de información, analizar si las líneas de trabajo están en sintonía con las problemáticas)

1. Se identifica un esfuerzo en el apartado metodológico con la aplicación de diferentes técnicas (encuestas, entrevistas, grupos focales, revisión de información estadística)
2. Se destaca como un aspecto positivo la articulación y coordinación de diferentes actores como corresponsables en la ejecución de las líneas de acción.
3. Los grupos focales de Expertos consideran a personas de diferentes instituciones, sin embargo, queda la duda si realmente estos actores son expertos en temas de seguridad, ya que por ejemplo participan funcionarios de Bomberos, escuelas, asociaciones.
4. Se identifican 25 instituciones como corresponsable de la ejecución de las líneas de acción, no consta en el informe que estas instituciones tuvieran una vinculación con la estrategia semremos seguridad, esta situación hace que la participación en la ejecución de las línea pueda tornarse complicada, ya que no fueron involucradas desde el inicio. Esto además, puede resultar difícil en cuanto a la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de las líneas de acción, tal es el caso del presupuesto. Ejemplo línea de acción #7 donde uno de los corresponsables es el Despacho de una Diputada y #9 cuya línea de acción hace referencia a la *creación/modificación de espacios deportivos* y unos de los corresponsables es el ICT y el ICODER. No se encontró evidencia en el informe de que estas últimas instituciones participaran en los grupos focales de expertos.
5. Se identifican 6 problemáticas y se definen 9 líneas de acción, por lo que en la mayoría de las problemáticas identificadas solamente se les asocia una línea de acción, lo que podría resultar insuficiente para contribuir a reducir el problema identificado.
6. Algunas de las líneas de acción no contribuyen a solucionar la problemática principal identificada. Ejemplo Línea 6 Zonas de Prostitución, la línea de acción "Creación de un plan marketing para atraer turismo en el cantón."
7. Hay una gran distancia entre la línea de acción identificada en el objetivo de la misma, por ejemplo la línea de acción 5, cuya problemática es la violencia intrafamiliar, cuyo línea refiere a "*extender a centros educativos programas contra la violencia(..):*" y el objetivo es "*minimizar la violencia intrafamiliar(...)*"
8. El informe elaborado muestra rigurosidad, sin embargo, las líneas de acción se quedan cortas para las problemáticas edificadas, que al final es lo que realmente se va aplicar o ejecutar en el cantón.
9. Se ve necesario la revisión de personas expertas en temas de seguridad ciudadana de las líneas de acción definidas.
10. El diagrama de Pareto elaborado identifican 119 problemáticas diferentes (barra Azul), lo cual se considera excesivo, hace difícil su lectura y la edificación de las problemáticas. Muchas de estas variables refieren al mismo problema, por lo que se pueden agrupar, para un mejor manejo de la información. Por ejemplo lo referente a robos, se identifican robos a toda clase de bienes: a vehículos, bicicletas, viviendas, edificios, comercio, personas, tentativa de robo, hurto a vehículos, hurto a viviendas, hurto a comercio. Además, en el diagrama se identifican problemáticas que no tienen que ver con Seguridad Ciudadana, por ejemplo: Deficiencia en la infraestructura vial, daño ambiental, maltrato animal, daños, lesiones, contaminación sónica, entre otros. Se hace necesario una revisión y agrupación de estas variables

Estudio de caso, cantón de Cañas	
Fecha de aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: octubre 2019	
Características del cantón de Garabito	
Superficie	682.2 km ² .
Población	26194 habitantes
Distritos de Garabito (2):	<ul style="list-style-type: none"> • Cañas • Palmira • San Miguel • Bebedero • Porozal
Límites:	<ul style="list-style-type: none"> • Este: Tilarán & Guatuso • Oeste: Bagaces • Norte: Upala y Guatuso • Suroeste: Nicoya • Sureste: Abangares.
ÍDH Cantonal	Posición número 57 con calificación de 0,78
Asentamientos en precarios	Se registra 07 asentamientos informales: <ul style="list-style-type: none"> • Barrio Río Corobicí • Bebedero 2 • El Vergel • Las Comalitas o Barrio Oscuro • San Antonio Abajo • Santa Isabel Abajo • Santa Isabel Arriba
Proceso metodológico	
Muestra (según Netquest)	1138
Encuestas realizadas	Total: 1076 Comunidad: 964 Comercio: 86 Fuerza Pública: 26

Estudio de caso, cantón de Cañas			
Fecha de aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: octubre 2019			
Características del cantón de Garabito			
Entrevistas	Total: 62		
Integración de la información	5171 datos integrando, 6 capas de información en los diferentes ámbitos de participación.		
Factores Priorizados (análisis MIC MAC)	<table border="0"> <tr> <td style="vertical-align: top;"> Delitos (7) 1. Robo a vivienda/edificación (tacha) 2. Venta de drogas 3. Robo a personas 4. Violencia intrafamiliar 5. Hurto 6. Abigeato (robo de ganado) 7. Riñas/agresión </td> <td style="vertical-align: top;"> Riesgo Social (10) 1. Consumo de drogas 2. Falta de presencia policial 3. Consumo de alcohol 4. Personas en estado migratorio irregular 5. Falta de inversión social 6. Pérdida de espacios públicos 7. Deficiencias en el alumbrado público 8. Menores en riesgo social 9. Desempleo 10. Personas en situación de calle </td> </tr> </table>	Delitos (7) 1. Robo a vivienda/edificación (tacha) 2. Venta de drogas 3. Robo a personas 4. Violencia intrafamiliar 5. Hurto 6. Abigeato (robo de ganado) 7. Riñas/agresión	Riesgo Social (10) 1. Consumo de drogas 2. Falta de presencia policial 3. Consumo de alcohol 4. Personas en estado migratorio irregular 5. Falta de inversión social 6. Pérdida de espacios públicos 7. Deficiencias en el alumbrado público 8. Menores en riesgo social 9. Desempleo 10. Personas en situación de calle
Delitos (7) 1. Robo a vivienda/edificación (tacha) 2. Venta de drogas 3. Robo a personas 4. Violencia intrafamiliar 5. Hurto 6. Abigeato (robo de ganado) 7. Riñas/agresión	Riesgo Social (10) 1. Consumo de drogas 2. Falta de presencia policial 3. Consumo de alcohol 4. Personas en estado migratorio irregular 5. Falta de inversión social 6. Pérdida de espacios públicos 7. Deficiencias en el alumbrado público 8. Menores en riesgo social 9. Desempleo 10. Personas en situación de calle		
	Otros Factores (1) 1. Inefectividad en el servicio de policía		
Análisis estructural	Grupo Focal 1. 20 expertos de 12 instituciones		
Factores priorizados por expertos	1. Consumo de drogas (Riesgo Social) 2. Venta de drogas (Delito) 3. Violencia intrafamiliar (Delito) 4. Consumo de alcohol (Riesgo social) 5. Personas en estado migratorio irregular (Riesgo social) 6. Falta de inversión social (Riesgo social) 7. Deficiencias en el alumbrado público (Riesgo social) 8. Menores en riesgo social (riesgo social): 9. Desempleo (Riesgo Social)		
Fase de Consolidación	Grupo Focal 1. 12 instituciones directamente relacionados con los 9 factores priorizados		

Estudio de caso, cantón de Cañas		
Fecha de aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: octubre 2019		
Características del cantón de Garabito		
Triangulo de violencia	106 causas identificadas: -58 socioculturales -48 Estructurales	
Líneas de trabajo (Descripción)	1- Taller de empoderamiento comunal "Identidad Cultural" enfocada a la apropiación de su entorno	Falta de Inversión Social
	2- Intervención policial sorpresa mensualmente en centros educativos (sin conocimiento de los docentes y directores) del colegio Miguel Araya y Juan Santamaría, a nivel interno y externo de la institución	Venta de Drogas
	3- Para el mes de junio, identificar zonas de iluminación necesarias para atender el servicio de alumbrado público, basado en mapas de calor sobre incidencia de delitos contra la propiedad y delitos sexuales.	Deficiencia en el alumbrado público
	4- Establecer operativos quincenales (fechas de pago) acompañados de inspectores municipales enfocados a comercios con consumo de alcohol problemático.	Consumo de alcohol
	5- Descentralizar los programas culturales y deportivos del área Desarrollo Social basado en las necesidades y gustos de la comunidad, replicando el Centro cívico sin paredes, dando una cobertura a los distritos de Bebedero, Palmira, San Miguel y Porozal.	Falta de Inversión Social / Personas menores de edad en vulnerabilidad
	6-. Operativos interinstitucionales en la zona de Bebedero en épocas de Zafra (diciembre a abril).	Personas en estado de migración irregular
	7- Desde la Red, crear alianzas con el sector privado para brindar charlas sobre violencia intrafamiliar y de género en las inducciones de las zafras, replicando a otras empresas privadas.	Generar conocimiento preventivo sobre violencia intrafamiliar y de género en una clase trabajadora vulnerable (Zafra) y empresa privada.
	8- Uso de la plataforma Facebook Live, crear un programa de orientación psicológica y legal sobre la violencia intrafamiliar, abierto a consultas.	Violencia intrafamiliar
	9- Elaboración de programas dirigido a jóvenes de zonas vulnerables para una atención integral que fomente la autoestima y cómo ser mejor ciudadano.	Personas menores de edad en vulnerabilidad/ Consumo de drogas/ Venta de drogas
	10- Realizar ferias sobre la oferta educativa que tiene las escuelas y colegios del cantón en zonas vulnerables.	Personas menores de edad en vulnerabilidad
	11- Crear un calendario de actividades turísticas en conjunto de la cámara de comercio que permita generar ingresos económicos	Desempleo

Estudio de caso, cantón de Cañas

Fecha de aplicación de la Estrategia Sembremos Seguridad: octubre 2019

Características del cantón de Garabito

intermitentes en el cantón.

Análisis de coherencia de las líneas de trabajo: (analizar que las problemáticas se establezcan de una triangulación de información, analizar si las líneas de trabajo están en sintonía con las problemáticas)

1. El proceso metodológico se siguió como lo indica la guía de la Estrategia Sembremos Seguridad, por medio de sus 5 fases. Al igual que en todos los cantones no se utiliza un método aleatorio para la recolección de datos. Existe un esfuerzo importante para la recolección y análisis de datos con la aplicación de diferentes técnicas (encuestas a la comunidad, al comercio y a la Fuerza Pública, entrevistas, grupos focales, revisión de información estadística)
2. Un aspecto positivo es la articulación y coordinación que se realizó con diferentes actores como corresponsables en la ejecución de las líneas de acción y también para la consulta y para el análisis de la información.
3. Los grupos focales de Expertos consideraron a 20 personas de 12 instituciones, la duda es si realmente estos actores son expertos en temas de seguridad, ya que por ejemplo participan personas de varias profesiones como por ejemplo un médico veterinario.
4. Sólo se identifican 2 instituciones responsables de las líneas de acción, el Ministerio de Seguridad pública y la Municipalidad de Cañas y 25 instituciones como corresponsables de la ejecución de las líneas de acción; sin embargo, no consta en el informe que estas instituciones tuvieran una vinculación activa con la estrategia sembremos seguridad, esta situación hace que la participación en la ejecución de las líneas pueda ser muy poca, ya que no fueron involucradas desde el inicio, por lo que el sentimiento de pertenencia y el compromiso no es el óptimo.
5. Se identifican 9 problemáticas y sólo se definen 11 líneas de acción, la mayoría de las problemáticas identificadas solamente se les asocia una línea de acción y no son muy agresivas, lo anterior podría resultar insuficiente para contribuir a reducir el problema identificado.
6. Sólo se ha dado seguimiento a la cobertura de la estrategia, se debe de establecer indicadores y medir los resultados para verificar si lo esperado es coincide con lo obtenido.
7. En cuanto al diagrama de Pareto elaborado, se identifican demasiadas problemáticas, lo cual dificulta su análisis, se deben de agrupar las variables, para un mejor manejo de la información.

Fuente: Análisis cantonal de las cuatro municipalidades “Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública”; Entrevista a enlace municipal y encuesta en línea a enlaces municipales.

6.3. Propuesta de seguimiento

Con el objetivo de que la estrategia cuente con una opción para la elaboración de un Sistema de Seguimiento, el equipo evaluador incluye a continuación una serie de insumos para que los responsables de su operacionalización valoren.

6.3.1. Matriz de seguimiento:

Este modelo permite, primeramente, elaborar un detalle de los temas anuales en términos de insumos, actividades y resultados a corto, mediano y largo plazo que están pendientes. A este informe, se adjunta una matriz en Excel con las variables correspondientes para cada uno de los eslabones de la cadena de resultados y algunos ejemplos de cómo llenar la matriz, para guiar al equipo de la Estrategia encargado de ajustar y alimentar el seguimiento.

Las variables pueden cambiar ligeramente de tabla a tabla, para que se ajusten mejor a lo que se quiere medir. Es fácil encontrar matrices de seguimiento a programas y proyectos a partir de productos, efectos e impactos, siguiendo el esquema GpRD, donde se les da prioridad a dichos aspectos, considerando además la coordinación de acciones con otras instancias sobre las cuales deben medir los avances, donde es posible incluir la medición de insumos y actividades.

La columna de observaciones básicamente es para señalar aspectos importantes en la medición del indicador, como, por ejemplo, obstáculos enfrentados por la institución para el cumplimiento del mismo, elementos de contexto que sea importante resaltar, comunicaciones específicas relacionadas, entre otros aspectos.

Tabla 4. Matriz de seguimiento propuesta

Estrategia Sembremos Seguridad								
Seguimiento a actividades								
Actividad Estratégica	Indicadores	Peso relativo	Línea base (2018)	Meta anual	Observ.	Responsable (s)	Fuente o medio de verificación	
Act. 1.	1.1.							
	1.2.							
Act. 2.	2.1.							
	2.2.							
Seguimiento a productos								
Producto	Resultado esperado	Indicadores	Peso relativo	Línea base (2018)	Meta anual	Observ.	Resp (s)	Fuente o medio de verificación
Prod.1.		1.1.						
		1.2.						

Se debe revisar y actualizar periódicamente el sistema de seguimiento para realizar los ajustes para operacionalizar el sistema cuando sea necesario. Para lo anterior considerar que el contexto de la Estrategia y la dinámica institucional puede cambiar, por lo que la matriz debe ser flexible para considerar esos cambios.

6.3.2. Ficha de indicador

Cada uno de los indicadores construidos deben contar con su ficha, que permite registrar “las propiedades y características de un indicador, para optimizar el uso y aprovechamiento de la información disponible” (Mideplan, 2018, p. 44). De especial utilidad serán estas fichas para: 1. Mejor comprensión de lo que se está midiendo; 2. Consensuar el tipo de información esperada para el indicador en específico, con las contrapartes institucionales; 3. Insumo para futuras evaluaciones e identificar los mejores indicadores a evaluar.

Cuadro 21. Ficha de indicador

Componente	Descripción
Nombre del indicador	Descripción general de lo que se pretende medir
Uso del indicador	Breve descripción de la información que será proporcionada por este indicador (conceptualización/constructo).
Tipo de indicador	Indicar si es de insumo, proceso, producto, resultados (efecto o impacto). Indicar también si es cualitativo, o cuantitativo.
Unidad de medida	Tasa, porcentaje, promedio, índice, etc.
Fórmula de cálculo	Expresión matemática con la que se calcula el indicador.
Nivel de cobertura	Nacional, regional, local
Línea base	Dato inicial a partir del cual se establecen datos futuros
Meta asociada	Meta planteada en función del indicador
Periodicidad	Frecuencia con la que será medido el indicador: trimestral, semestral o Anual.
Fuente de los datos	Entidades responsables de suministrar información
Responsables	Institución/unidad administrativa encargada de medir, verificar, monitorear y evaluar el indicador.
Observaciones	Información adicional referente a la valoración del indicador (por ejemplo, siglas, términos técnicos, etc.)

Fuente: Adaptación a partir de Mideplan 2018, p. 44-45.

6.3.3. Informe de seguimiento

De la matriz incluida en el punto 1 de este anexo, se alimentan los informes de seguimiento, incluyen los avances del programa en un marco temporal específico. Se sugiere realizar un informe semestral y uno anual, donde se valore el cumplimiento de los indicadores, según las metas establecidas, siempre considerando aquellos indicadores que se miden semestral y anualmente. Los indicadores con una temporalidad de medición más amplia (por ejemplo, quinquenales o bianuales) serán medidos al final del periodo establecido.

A continuación, se incluye una propuesta sobre los elementos a desarrollar en los informes:

Cuadro 22. Ejemplos de estructura básica de informes de seguimiento

Ejemplos de estructuras básicas de informes de seguimiento	
Tipo A	Tipo B
Presentación <ul style="list-style-type: none"> • Resumen Ejecutivo • Breve diagnóstico estadístico del objeto de seguimiento • Período de seguimiento • Análisis de indicadores de cumplimiento, dificultades presentadas y logros obtenidos • Determinación de medidas correctivas • Anexos 	Introducción <ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes • Marco de referencia • Objetivo • Metodología • Análisis del cumplimiento de las metas (clasificación y avances) • Matriz de seguimiento • Conclusión • Recomendación

Al momento de construir el informe, será de importancia considerar aspectos como:

- Los retos que se hayan enfrentado a través de todo el proceso, por ejemplo, problemas con el presupuesto, situaciones climáticas enfrentadas durante las visitas, la afectación de la pandemia en el cumplimiento de objetivos, situaciones o decisiones políticas que pudieron afectar la implementación de la Estrategia, entre otros aspectos.
- Recordar a las contrapartes a medio período los compromisos adquiridos en el cumplimiento de las metas para alimentar el sistema y para incentivar el cumplimiento de sus responsabilidades.
- Realizar la difusión de los informes con la mayor cantidad de actores que sea posible. Este informe podrá servir como insumo para las memorias institucionales cada año, también para elaborar boletines informativos y tendrá una visión general de la Estrategia para poder tomar decisiones, basadas en evidencia.

6.4. Dimensiones de Coherencia de la Teoría de la Intervención

Cuadro 23. Dimensiones y elementos de valoración de la coherencia de la Teoría de la Intervención

Dimensión y Variable	Preguntas centrales	Valor	Calificación	
		(1 a 5)		
Intervención	1. Diagnóstico	1.1. ¿La intervención cuenta con una descripción -escrita- de la problemática (causas y consecuencias) a la que da respuesta?	1	47%
		1.2. ¿La población que atiende la intervención, está identificada y caracterizada?	2	
		1.3. ¿El contexto institucional, temporal y geográfico de la intervención, están definidos?	4	
	2. Estrategia programática	2.1. ¿La intervención cuenta con objetivos claramente definidos?	3	53%
		2.1. ¿La intervención cuenta con objetivos claramente definidos?		
		2.2. ¿La intervención cuenta metas, indicadores y sus objetivos?	2	
		2.3. ¿El diseño de la intervención cuenta con una lógica causal claramente definida?	3	
	3. Existencia de información	3.1. ¿Existe información (bases de datos, documentos, estudios anteriores, etc.) sobre la intervención, que sirva de insumo a la evaluación?	3	67%
		3.1. ¿Existe información (bases de datos, documentos, estudios anteriores, etc.) sobre la intervención, que sirva de insumo a la evaluación?		
		3.2. ¿Los sistemas de información se encuentran actualizados?	3	
		3.3. ¿Se accede a información suficiente para ejecutar el programa de manera consistente?	4	
	4. Actores	4.1. ¿Se cuenta con respaldo político para la intervención?	5	67%
		4.2. ¿El diseño de la intervención se construyó considerando a los actores estratégicos?	2	
		4.3. ¿Se toman en consideración los intereses de los actores más representativos de la intervención?	3	
	5. Lógica causal	5.1 Coherencia de los insumos	4	60%
5.2 Coherencia de las actividades		4		
5.3 Coherencia de los productos		3		
5.4 Coherencia de efectos		2		
5.5 Coherencia de los impactos		2		

Nota: Todas las dimensiones tienen un puntaje máximo de 15 puntos, a excepción de "lógica causal", con 25.