

Administrar Lo Público IV



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública

Administrar Lo Público IV



351

A238a Administrar lo público. – San José, C.R. :
Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de
Investigación, Centro de Investigación y
Capacitación en Administración Pública,
impresión de 2017
v. : il.

Administrar lo público es una continuidad de
Publicaciones de UCR/CICAP
La Biblioteca contiene: v. 4
ISBN 978-9968-932-25-7

1. ADMINISTRACION PUBLICA.
2. SECTOR PUBLICO. 3. TELECOMUNICACIONES.
4. SERVICIOS PUBLICOS.

CIP/3108
CC/SIBDI.UCR

Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Documento aprobado en diciembre de 2016 e impreso en 2017

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
San José, Costa Rica

Administrar Lo Público es una obra periódica del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Programa de Investigación e Innovación que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo
Coord. Gral. de Gestión, CICAP
Costa Rica

Dr. Orlando Hernández Cruz
Coord. Desarrollo Municipal, CICAP
Puerto Rico

Lic. Elí Sancho Méndez
Coord. Asesoría y Consultoría CICAP
Costa Rica

Licda. Gabriela Muñoz Lara
Coord. Educación Continua, CICAP
Costa Rica

Licda. Helen Campos Rojas
Coord. Admin.-Financiera, CICAP
Costa Rica

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra. Mayela Cubillo Mora
Directora CICAP
Costa Rica

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Dir. Escuela Admón. Pública, UCR
Costa Rica

Dr. Rodolfo Arce Portuguez
Repr. Sist. Estudios Posgrado, UCR
Costa Rica

M.Sc. Andrea Vindas Lara
Investigadora Adscrita, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Olman Villarreal Guzmán
Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes
Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

COORDINACIÓN

M.Sc. Esteban O. Mora Martínez
Coord. Investigación e Innovación, CICAP
Costa Rica

<http://www.cicap.ucr.ac.cr>
e-mail: cicap@ucr.ac.cr
Tel.: (506) 2511-3748
Montes de Oca, San José, Costa Rica
Organización Certificada ISO 9001:2008

SOBRE ADMINISTRAR LO PÚBLICO

- **CICAP** estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- El **Comité Editorial** está representado por todos los programas internos del CICAP que requieran publicar información como parte de sus proyectos y actividades de trabajo.
- El **Comité Científico** tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- **Administrar Lo Público** es una continuidad de **Publicaciones de UCR|CICAP**.
- Los autores de los artículos de esta publicación son responsables de los mismos y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

UCR | Universidad de Costa Rica

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



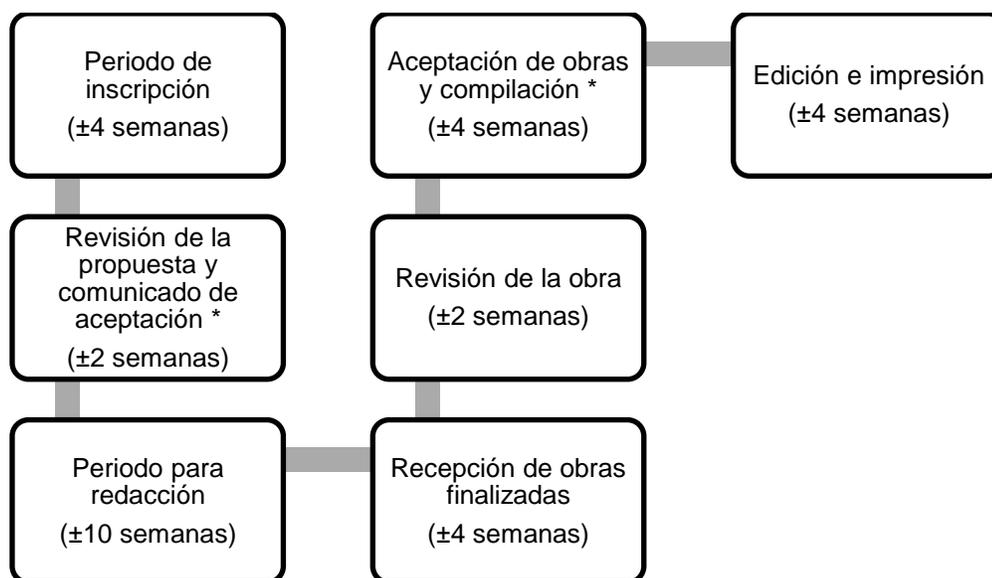
Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y está bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

2016, Costa Rica

Guía para los autores de los artículos

La publicación denominada “**Administrar Lo Público**” es una iniciativa del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), órgano adscrito a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, que tiene como fin el generar un espacio para la sistematización de experiencias y transferencia de conocimiento que investigadores, docentes y consultores asociados, producto de su trabajo, realizan para divulgar a la sociedad y a la comunidad universitaria teorías, casos de estudio, artículos y otra información relevante.

El proceso para publicar en dicha obra es el siguiente:



* La revisión de las obras (preliminar y definitiva) es realizada por los Comités Editorial y Científico; y la comunicación es realizada por la Dirección y la Coordinación de Investigación e Innovación.

Durante el proceso de convocatoria se informa acerca del **Instructivo para la Redacción de Publicaciones sobre la Sistematización de Intervenciones** elaborado por el CICAP y se recomienda la utilización de las normas APA para la citación. Además, las **condiciones generales para las solicitudes de publicación** incluyen:

- El CICAP se reserva el derecho de aceptar o no la obra propuesta, lo cual, será comunicado vía correo electrónico.
- El periodo que tiene el autor para redactar su artículo científico es de 60 días naturales.
- La Dirección y Coordinación de Investigación e Innovación del CICAP darán seguimiento y realimentación a los autores cuando se requiera.
- El autor es responsable de la información incluida en la obra.
- El CICAP fijará la cantidad de ejemplares que se destinarán a canje, venta, cortesía, relaciones institucionales y donaciones según las circunstancias y el tiraje realizado de cada edición.
- Todas las ediciones y coediciones de la compilación consignarán las siguientes especificaciones:

- i. Logotipos de la Universidad de Costa Rica y del CICAP,
 - ii. Nombre de la institución o personas que hubieran hecho donación u otorgado algún subsidio,
 - iii. Título de la publicación,
 - iv. Nombre/s y apellido/s del/los autor/es y/o compilador/es.
 - v. Lugar y año de edición.
 - vi. Serie y número de la publicación.
 - vii. Datos sobre primeras ediciones, re-ediciones o reimpressiones.
 - viii. Número de registro de la propiedad intelectual, ISSN o ISBN según corresponda.
 - ix. Pie de imprenta consignando: lugar y fecha en que se dio por terminada la impresión de la obra, cantidad de ejemplares impresos.
 - x. Listado actualizado –al momento de la aprobación– de los integrantes de los Comités Editorial y Científico de la publicación.
 - xi. Los datos que correspondan a los coeditores si los hubiera.
- g) Toda situación no prevista será resuelta por el Consejo Asesor del CICAP.

Los requisitos y condiciones generales para la presentación de la obra final son los siguientes:

- 1) Ser una obra inédita.
- 2) Tener un máximo de 25 páginas.
- 3) Respetar la propiedad intelectual.
- 4) Utilizar las normas APA para las referencias bibliográficas.
- 5) Seguir las indicaciones del instructivo para la redacción de publicaciones sobre la sistematización de intervenciones.¹

Finalmente, **Administrar Lo Público** se enfoca en los campos de estudio de la Administración Pública, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas. Se privilegia la publicación de la producción intelectual que tenga origen en procesos de investigación de profesionales nacionales y extranjeros. Asimismo, se promueve la publicación sobre revisión de la teoría y de reflexiones originales sobre problemáticas de los campos mencionados, siempre y cuándo se utilice el método científico.

¹ El instructivo indicado, se basa en los lineamientos de la UNESCO y no pretende ser un manual de estilo para todo tipo de manuscritos científicos. Deben consultarse cuidadosamente las “instrucciones para los autores” que proporcionan las distintas revistas y editoriales.

Presentación

La Universidad de Costa Rica (UCR) y su Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) se complacen en presentar el cuarto volumen de su compilación: Administrar lo Público en el marco de las actividades del 40 Aniversario de Retos, Soluciones y Transformaciones.

Esta obra recoge una serie de artículos que sistematizan la información de intervenciones en el ámbito público, así como reflexiones sobre problemáticas del acontecer costarricense que enriquecen el acervo de conocimiento de funcionarios públicos, tomadores de decisiones y lectores especializados.

Se invita a académicos y profesionales relacionados con el mundo de la Administración Pública a utilizar esta obra –y las anteriores– para aplicar la metodología de la enseñanza a través del estudio de casos, de forma tal que permita enfrentar al estudiante a diferentes escenarios de la actividad económica, social y política, preparar escenarios, construir modelos y proponer cambios en la esfera pública y privada.

Los diferentes temas tratados así como sectores estudiados, son reflejo del esfuerzo académico e investigativo de los/as autores/as, cuyo fin es transmitir y difundir conocimiento para generar aportes a la resolución de los diversos problemas que enfrentan las administraciones.

Queda así plasmado el espíritu del CICAP en contribuir con la generación de espacios de estudio y análisis de la Administración Pública que mejoren la calidad de vida de las personas.

Dr. Rodolfo Arce Portugal
Director a. i.
UCR | CICAP

Contenido

La sectorialización y su función fundamentalmente en la política	12
<i>Claudio Alpízar Otoyá</i>	
Elementos referenciales para la reforma administrativa en Costa Rica: contrastes, realidades y el ingreso a la OCDE	24
<i>Rolando Bolaños Garita</i>	
La antinomia del Estado en el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica	44
<i>Josué Calderón Chaves</i>	
La Gestión del Desempeño en el Sector Público: Consideraciones metodológicas para una gestión integral por competencias y orientada a resultados, según la reflexión y sistematización de la experiencia CICAP	60
<i>Carlos Manuel Córdoba González</i>	
Participación Social de la Juventud en las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad: Un reto para Costa Rica	88
<i>Joselyn Corrales Solís</i>	
¿Es posible la recuperación de espacios públicos en Costa Rica?: Casos exitosos en países de América Latina	96
<i>Joselyn Corrales Solís y Sofía García Villegas</i>	
Servicio público: construcción del objeto.....	106
<i>Esteban O. Mora Martínez</i>	
Desafíos de los procesos de comercialización: exportaciones de PYMES en Costa Rica al 2015	118
<i>Carlos Rojas Salas y Leonardo Castellón Rodríguez</i>	
La dinámica exógena de los proyectos de inversión pública.....	135
<i>Karla Vásquez Quesada y Marilyn Astorga Molina</i>	
Generación de evidencia para la toma de decisiones: el caso de la evaluación de la calidad del servicio del programa de atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito.....	163
<i>Carolina Zúñiga Zamora</i>	

Generación de evidencia para la toma de decisiones: el caso de la evaluación de la calidad del servicio del programa de atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito

Carolina Zúñiga Zamora⁴⁹

Resumen: Existe una utilidad evidente en los procesos de evaluación que se realizan respecto a una política, plan, programa o proyecto, especialmente relacionada con el mejoramiento de las intervenciones. El presente caso expone los resultados obtenidos mediante la ejecución de la evaluación de la calidad del servicio del Programa de Atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito (OAPVD) del Ministerio Público de Costa Rica, demostrando que es posible obtener información valiosa y pertinente por medio de la evaluación para la toma de decisiones.

Palabras clave: evaluación, procesos, efectos, toma de decisiones, OAPVD, metodología.

Introducción

La presentación de este caso procura hacer especial énfasis en los resultados obtenidos mediante la ejecución de la evaluación de la calidad del servicio del Programa de Atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito (OAPVD) del Ministerio Público de Costa Rica, y así mostrar que a pesar de los obstáculos que puedan presentarse, es posible obtener información valiosa y pertinente que a futuro permita el

⁴⁹ Costarricense, bachiller en Sociología y egresada del Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Investigadora; actualmente se desempeña como evaluadora del proyecto de cooperación alemana Fomento de Capacidades en Evaluación, FOCEVAL. Se agradece a todo el equipo evaluador por su aporte a esta evaluación.

mejoramiento del programa, a través de la toma de decisiones basadas en evidencia.

El texto que se presenta a continuación explica el contexto de la evaluación, donde se incluye información de los actores involucrados quienes hicieron posible la puesta en marcha y ejecución del proceso evaluativo. Posteriormente, se contextualiza el objeto de estudio, a saber, la OAPVD con su Programa de Atención, brindando detalles sobre cuáles servicios brinda, así como la población meta atendida.

El tercer punto hace referencia al planteamiento de la evaluación, considerando el diseño metodológico utilizado, el modelo o enfoque evaluativo propuesto para abordar el objeto de evaluación y la metodología desarrollada para la recolección de datos. Finalmente, se hace un despliegue de los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación, con el afán de mostrar el tipo de información que es posible obtener mediante los procesos de investigación aplicada.

La evaluación en Costa Rica

Para el Profesor Reinhard Stockmann, evaluador del Centro para Evaluación (CEval) de la Universidad del Sarre (UdS) en Alemania, la evaluación permite generar información para desarrollar acciones futuras, aclarar procesos sobre logro de objetivos, contribuir a valorar la racionalidad y legitimidad de medidas y programas, además de favorecer la identificación de errores cometidos para evitar repetirlos en el futuro. (Stockmann, 2011, p. 10)

Existe, por tanto, una utilidad evidente en los procesos de evaluación que se realizan respecto a una política, plan, programa o proyecto, especialmente relacionada con el mejoramiento de las intervenciones. Sin embargo, como lo

mencionan Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, & Vermeersch (2011), “los programas y las políticas de desarrollo suelen estar diseñados para conseguir resultados..., que se logren o no estos resultados es una cuestión que, pese a ser esencial para el éxito de las políticas públicas, no suele abordarse.” (p. 3) Es decir, además de buscar la mejora de los programas y proyectos, se necesita saber si cumplieron el objetivo para el cual estos fueron desarrollados.

En Costa Rica, la práctica de la evaluación necesita trabajarse más fuertemente para crear las condiciones políticas en el sector público que permitan generar capacidades en evaluación, así como ejecutar procesos para evaluar las intervenciones públicas y sus efectos. El fortalecimiento de la cultura evaluativa mejorará a futuro la toma de decisiones de quienes administran proyectos y de aquellas personas responsables de ejecutar políticas, utilizando como insumo la evidencia recopilada para maximizar el bienestar de una sociedad.

Es común encontrar programas y proyectos cuya planificación fue débil, y una consecuencia de ello es la carencia de recursos humanos y económicos para realizar evaluaciones, con marcos conceptuales y teoría del programa poco claros, y con carencia de información para medir resultados, efectos e impactos, reproduciendo a su vez condiciones limitadas para evaluar procesos.

Por lo tanto, en la actualidad, cuando se decide evaluar una intervención con cierta frecuencia es preciso buscar fondos externos a las instituciones ejecutoras, proceder a la reconstrucción de la teoría del programa, incluyendo la identificación de los efectos e impactos que pretenden tener en la población objetivo, y el levantamiento y ordenamiento de las bases de datos.

La evaluación de la calidad del servicio del Programa de Atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito del Ministerio Público de Costa Rica presentó las limitaciones que suelen enfrentar los equipos de evaluación hoy en día, dando ejemplo de la realidad compleja en la que se insertan los procesos de evaluación en Costa Rica. Sin embargo se plantea que aunque no es una tarea fácil, es posible realizar evaluaciones en el sector público cuyo foco principal sea el aprendizaje.

Contexto de evaluación

El Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo (PEPPD) de la Universidad de Costa Rica (UCR), en el marco del convenio de cooperación sostenido desde el año 2010 con el Centro para Evaluación de la Universidad del Sarre en Alemania, con financiamiento del Programa Alemán de Intercambio Académico (DAAD por sus siglas en alemán); llevó a cabo la “Evaluación de la calidad del servicio del Programa de Atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito, del Ministerio Público de Costa Rica, durante los años 2010, 2011, 2012 y 2013”.

Además de las instancias mencionadas en el párrafo anterior, contrapartes como el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), la Escuela de Trabajo Social de la UCR, así como el Programa alemán-costarricense de Fomento de capacidades en evaluación (FOCEVAL), quienes brindaron tanto apoyo técnico como financiero, hicieron posible la puesta en práctica y la finalización de dicho proyecto de evaluación.

La solicitud de evaluación se dio en el año 2012, cuando la dirección de la OAPVD se mostró interesada en realizar una revisión de sus procesos de trabajo,

principalmente porque por varios años la oficina no contó con un formato preestablecido por el Poder Judicial de nuestro país para la realización de sus labores, lo cual generó incertidumbre en la dirección y el personal de dicha oficina sobre la funcionalidad en la ejecución de sus procesos. Además, en años recientes se han generado protocolos de intervención basados en la Ley 8720 de “Protección de víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal” con un enfoque de derechos humanos, pero que no recogen de manera exhaustiva el quehacer cotidiano y más práctico de la oficina misma y de aquellas tareas específicas de los profesionales que allí laboran.

El PPEPPD y las diferentes entidades de la UCR y de la UdS, asumieron la evaluación con un equipo de investigación binacional (Costa Rica y Alemania). De acuerdo con la revisión de los datos, las necesidades de la OAPVD, y el recuento de los recursos disponibles se realizaron dos tipos de evaluación: una enfocada en procesos y otra orientada a los efectos del Programa de Atención (PA) de la OAPVD.

La Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito

La OAPVD inicia funciones en el año 2000 con el nombre de Oficina de Información y Orientación a las Víctimas de Delitos, y lo hace como una dependencia más de la Fiscalía General del Ministerio Público del Poder Judicial de Costa Rica. Según se indica, “el recurso humano con que inició la Oficina de Información y Orientación era de un fiscal auxiliar, quien fungía como Jefe de oficina, una trabajadora social, una psicóloga y un auxiliar judicial.” (OAPVD, 2011; p. 10)

La demanda por servicios de atención y protección a víctimas aumentó desde el año 2004. Esta situación plantea a la

oficina la necesidad de cambiar y ampliar el modelo de intervención para trabajar en otras provincias del país, con más personal, y por lo tanto, con un presupuesto más importante. Es hasta el año 2009 cuando finalmente se logra el crecimiento de la oficina mediante la creación de la Ley 8720 “Protección de víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal”, mediante la cual se le asignó un presupuesto que permitió la contratación de personal profesional, la ampliación de la cobertura a otras provincias del país, al tiempo que se definieron algunas labores específicas para empezar a regular los servicios brindados por esta instancia.

Se estableció como objetivo principal de la OAPVD “Proteger los derechos de las víctimas, testigos y otros sujetos que intervienen en el proceso penal, así como regular el proceso de protección de las personas que puedan encontrarse en riesgo como consecuencia de su participación en el proceso penal.” (OAPVD, 2012^a; p. 11) Los objetivos específicos son:

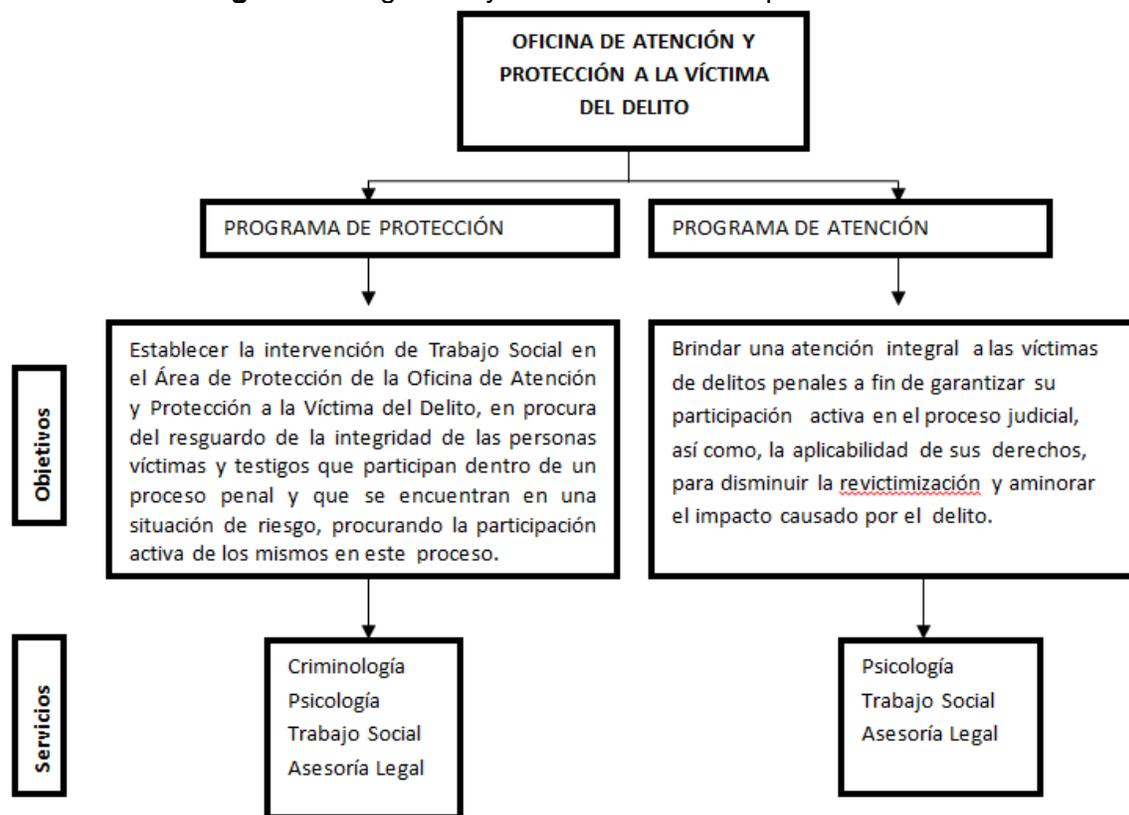
1. Disminuir la revictimización durante el proceso penal
2. Brindar asistencia interdisciplinaria
3. Coordinar servicios institucionales. (OAPVD, 2012a, p. 9)

Como parte de los cambios de la oficina implementados en el 2010, también se establecieron dos modelos de intervención diferenciada: 1. Programa de Atención a víctimas y 2. Programa de Protección a víctimas. En términos generales, ambos servicios se enfocan en brindar “atención psicológica individual y grupal, asistencia social, asesoría jurídica en cuanto al proceso penal, derechos de las víctimas y el estado de sus casos, acompañamientos a distintas diligencias judiciales, contacto

con redes sociales de apoyo, referencias a otras instituciones de ayuda médica y social y protección.” (Poder Judicial,

2010, p. 17) La figura 1 muestra los dos programas de la OAPVD, sus objetivos y servicios correspondientes:

Figura 1. Programas y servicios brindados por la OAPVD



Fuente: Elaboración propia, basada en Informes de labores OAPVD 2010, 2011, 2012 y 2013.

Los servicios ofrecidos por esta dependencia del Ministerio Público son gratuitos, confidenciales y no obligatorios, es decir, la participación en ambos programas es estrictamente voluntaria. La población meta de los servicios brindados en la OAPVD son personas costarricenses o extranjeras, mayores de edad, víctimas o testigos de delitos con causa penal en trámite ante la fiscalía correspondiente.

La evaluación ejecutada se centró únicamente en el Programa de Atención (PA), por dos razones fundamentales:

- Las personas que ingresan en el Programa de Atención son asignadas porque su seguridad personal no se

encuentra en riesgo, contrario a lo que sucede con las personas beneficiarias del Programa de Protección. Este aspecto facilitó la inclusión de la población beneficiaria en la evaluación.

- La mayoría de las personas beneficiarias que ingresan a la OAPVD, en algún momento reciben los servicios del PA, principalmente porque inclusive las personas del Programa de Protección son transferidas una vez que disminuye o desaparece el riesgo a la vida.
- Por último, pero no menos importante, los recursos económicos de la evaluación para pago de

personal profesional y asistentes, provinieron de las instancias involucradas y no de la OAPVD misma. Este hecho también hizo necesario enfocarse en un solo programa para maximizar los recursos disponibles.

Metodología de la evaluación

Tal y como se mencionó, la evaluación tuvo como objeto el Programa de Atención de la OAPVD. Al ser el proceso evaluativo ejecutado por instancias académicas, se definieron tanto objetivos académicos como los propios de la evaluación.

Desde la academia, se pretendió “Fortalecer los procesos de investigación y docencia en evaluación de la UCR”, así como “Fomentar la cooperación académica interna y externa dirigida a instituciones públicas u otras organizaciones.” (MEPPD/CEval, 2015; p. 43)

Por otra parte, los objetivos principales de la evaluación fueron dos:

- Evaluar la calidad del servicio brindado por el Programa de Atención de la OAPVD a las personas víctimas en el periodo del 2010-2013.
- Evaluar la incidencia del servicio brindado por la OAPVD en la vivencia del proceso penal de las víctimas atendidas en el periodo 2010-2013.

El primer objetivo corresponde a una evaluación de procesos también llamada evaluación formativa, mientras el segundo está relacionado con una evaluación orientada a los efectos del Programa de Atención sobre la población atendida.

Para la definición del diseño metodológico fue necesario primeramente reconstruir la teoría del

programa o teoría de la intervención. Teóricos de la evaluación como Bickman (1987) han definido la teoría del programa como “la construcción de un modelo razonable y sensible de cómo se supone que funciona la intervención.” (Bickman citado por Ligero, 2011; p. 19) Joseph Wholey menciona que además, la práctica de la reconstrucción de la teoría de funcionamiento de un programa tiene como propósito “identificar los recursos del programa, las actividades, los resultados previstos y especificar las cadenas de asunciones causales vinculando recursos, actividades, resultados intermedios y objetivos finales.” (Wholey citado por Ligero, 2011; p. 19)

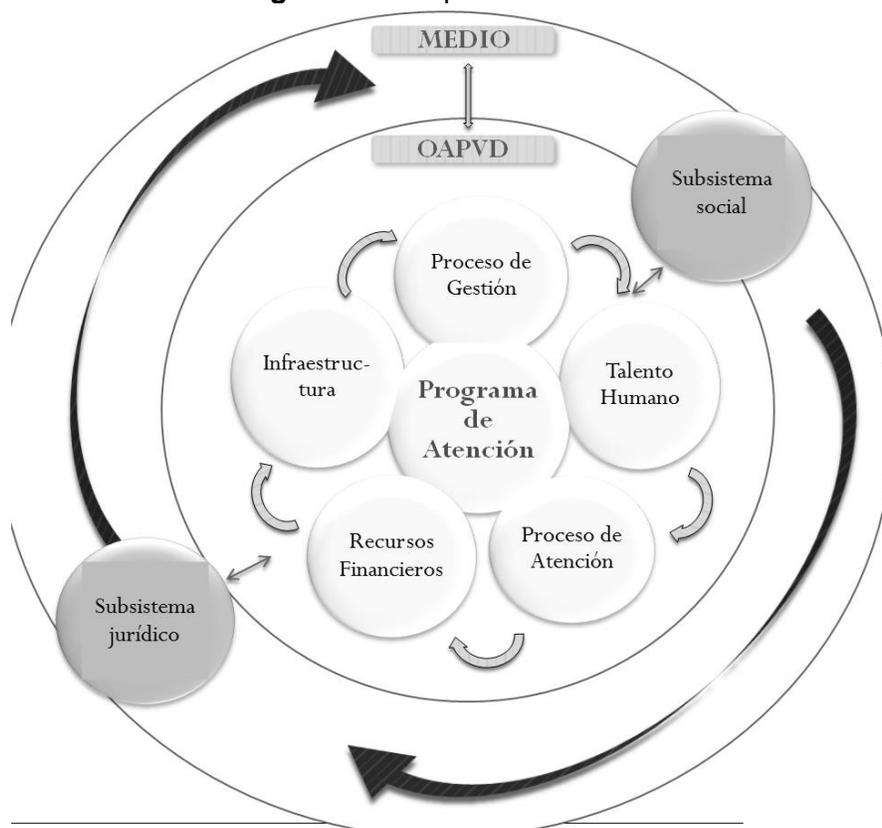
La técnica para el diseño de la teoría del programa fue la cadena de resultados, donde se establece “la secuencia de insumos, actividades y productos de los que se espera que mejoren los resultados.” (Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2011; p. 24) La cadena de resultados permitió plantear con más facilidad las preguntas de evaluación a responder, el enfoque de evaluación y el diseño metodológico.

El enfoque de evaluación utilizado es el denominado Modelo de Impacto CEval, el cual incorpora elementos de la teoría de las organizaciones, mostrando una interdependencia de factores del contexto o medio interno de la entidad ejecutora del programa o proyecto, y el contexto o medio externo conformado por aquellos sistemas que rodean a la intervención. Según Stockmann (2009) ambos medios (interno y externo) pueden interactuar e influenciarse mutuamente para incidir ya sea de manera positiva o contraria al cumplimiento de los objetivos del programa. (p. 123)

A continuación se muestra la gráfica con el Modelo de Impacto adecuado según

los aspectos más relevantes del Programa de Atención:

Figura 2. Enfoque de evaluación



Fuente: Adecuación del modelo por el equipo de evaluación PPEPPD/CEval (2015), a partir del Modelo de Impacto de CEval.

El Modelo de Impacto CEval fue la fuente principal para elaborar las preguntas que debían ser resueltas a través de la evaluación; posteriormente se realizó una operacionalización de los conceptos más relevantes con la utilización de un marco evaluativo, donde se incluyen los objetivos, las preguntas evaluativas, las variables, los indicadores y las fuentes de evidencias a utilizar durante la evaluación. Es necesario recalcar que los conceptos aquí incluidos, en su mayoría, fueron tomados de los documentos generados por la OAPVD; en aquellos casos donde el concepto no se encontraba definido, el equipo evaluador buscó la definición según información

primaria y otras fuentes bibliográficas previo consenso con la OAPVD.

Se estableció un diseño metodológico no experimental, con la incorporación de técnicas mixtas (cuantitativas y cualitativas) para la recolección de la información. Con los datos y la información recopilada, se llevó a cabo un proceso de triangulación de la información para el análisis y valoración de las distintas variables bajo análisis.

En el siguiente cuadro se resumen las técnicas utilizadas:

Cuadro 1. Técnicas utilizadas para la recolección de datos

Técnicas Cualitativas	Población meta	Técnicas Cuantitativas	Población meta
Talleres de Trabajo	Funcionarios/as del Programa de Atención.	Cuestionario auto-administrado	Personal de la OAPVD.
Observación	Infraestructura de las Oficinas.	Análisis estadístico	Grupo de comparación (contaminado) e intervención de bases de datos.
Entrevistas semi-estructuradas	Personas usuarias del Programa de Atención.		
	Stakeholders externos (jueces, fiscales, psicólogos/as, trabajadores/as sociales, magistrados/as).		
	Personal del Programa de Atención.		

Fuente: Elaboración del equipo de evaluación.

Para el caso de la evaluación de efectos, específicamente para la revisión de la incidencia del PA en la finalización del proceso penal de las personas usuarias, se usó el análisis estadístico inferencial de bases de datos donde se incluyó un grupo de intervención (personas beneficiarias del PA que finalizaron su proceso de atención), y un grupo de comparación “contaminado” (personas beneficiarias del PA que se inscribieron pero no continuaron con el proceso de atención). Sin embargo el análisis estadístico solo fue posible realizarlo para tres oficinas (Central, Heredia y Limón), debido a la deficiente calidad de las bases de datos del resto de las oficinas.

Resultados de la evaluación

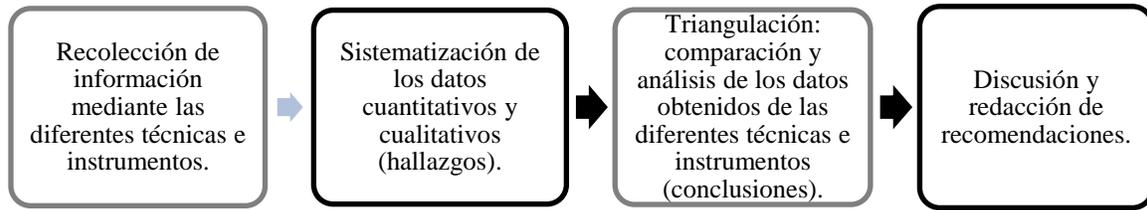
Cada una de las dimensiones analizadas en la evaluación fue comparada de acuerdo a la construcción conceptual

revisada con anterioridad. Por su parte, el análisis de las diferentes variables incluidas en las dimensiones, se valoró según la información generada por las distintas técnicas de recolección de información.

Así por ejemplo, en la dimensión de infraestructura, para la variable de privacidad de las oficinas, se relacionaron los datos de las encuestas a funcionarios y funcionarias del PA, así como de las entrevistas semi-estructuradas a las personas beneficiadas del programa. La información obtenida se trianguló con los resultados de las observaciones no participantes del equipo evaluador, para así generar conclusiones y recomendaciones basadas en la evidencia compilada.

La figura 3 incluye un resumen de este proceso de ordenamiento de los datos.

Figura 3. Manejo de los datos recopilados en la evaluación



Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

Se evaluó la infraestructura de las oficinas, el talento humano, el proceso de atención a víctimas, los recursos financieros así como los efectos del programa. La dimensión de procesos de gestión (ver figura 2), por la complejidad y el tiempo disponible, no se evaluó; sin embargo sí se analizó de esta los procesos de promoción y difusión del Programa de Atención. Además, cada una de las dimensiones fue relacionada con datos del subsistema social, compuesto por la población objetivo del servicio, es decir, personas víctimas o testigos de delito penal atendidas entre el año 2010 y el año 2013, así como actores (Stakeholders) externos con un alto conocimiento del organismo ejecutor del programa.

En términos generales, el equipo de evaluación llegó a valoraciones positivas según los datos recopilados. No obstante, como en todo programa, existen aspectos que deben trabajarse para mejorar los procesos de implementación del programa, y por ende sus efectos en la población meta. A continuación se presentan los principales resultados de las dimensiones evaluadas.

● **Proceso de atención**

En la OAPVD, el proceso de atención es entendido como:

“...un proceso sistemático e intencionado que involucra un conjunto de acciones técnico operativas que se concretan en un plan de atención, para

brindar respuesta a las necesidades particulares de las personas usuarias.” (OAPVD, 2012b; p.10)

Para dar cuenta de dicho proceso, fue necesario evaluar la atención integral brindada, la celeridad de la prestación de la atención, así como la valoración de los servicios recibidos y del programa por parte de la persona usuaria.

Con respecto a la atención integral del programa, se encontró una diferencia entre la información institucional existente sobre los servicios brindados a las personas entrevistadas, y lo que dichas personas perciben que recibieron durante su intervención.

Únicamente un 31,5% de las personas usuarias entrevistadas manifestó recibir los mismos servicios que los mencionados en la información institucional suministrada; las demás personas consultadas no percibieron recibir el o los servicios constatados en sus expedientes en el Programa de Atención. (PPEPPD/CEval, 2015, p.51)

Existe, por tanto, la percepción de haber recibido servicios como psicología y legal cuando no fue así. Ambas informaciones (base de datos institucional y entrevistas semi-estructuradas a personas usuarias) coinciden en que el servicio más brindado fue el de Trabajo Social, y el menos prestado es el de Área Legal. (PPEPPD/CEval, 2015, p.58)

Este análisis se revisó con la información suministrada por el personal del

programa. Esto permitió constatar la existencia de una polifuncionalidad en el personal profesional y técnico (personal del área legal, trabajo social y psicólogos, así como de técnicos judiciales). Lo anterior implica una disposición y/o necesidad del personal del programa a realizar una labor no específica de sus responsabilidades, pero necesaria para una prestación del servicio

El traslape de funciones entre diferentes profesionales se corroboró durante los talleres de trabajo y las entrevistas semi-estructuradas con el personal del programa. El análisis concluyó que:

1. Parte importante de las tareas realizadas por el personal profesional no son para las cuales fueron contratados y contratadas, pero igualmente se hace necesario asumirlas para el funcionamiento adecuado del Programa.
2. El área de atención que presenta mayor polifuncionalidad es trabajo social.
3. En varios casos los límites profesionales se diluyen y las personas atendidas, pese a recibir los servicios, no tienen claridad del profesional que les está resolviendo sus inquietudes y necesidades.
4. Según la consulta al talento humano, esta orientación a la polifuncionalidad está incidiendo negativamente en la motivación y calidad de vida del trabajo al asumir tareas y funciones de otras áreas profesionales. (PPEPPD/CEval, 2015, p.60)

Esta situación, es común encontrarla en el sector público, donde el recurso humano es limitado, y la demanda de los servicios aumenta año con año. En esta evaluación no se concluyó que la polifuncionalidad afecta la calidad del servicio, pero a mediano o largo plazo puede llegar a desgastar al personal, en

cuyo caso el servicio se vería comprometido.

Por otra parte, los hallazgos también permitieron identificar que no se cumple con el objetivo del programa, el cual indica:

“Brindar una atención integral a las víctimas de delitos penales, para disminuir la revictimización, promover la aplicabilidad de sus derechos y aminorar el impacto causado por el delito y a su vez garantizar su participación activa en el proceso judicial.” (OAPVD, 2012^b; p. 5)

Según la información documental de la OAPVD, el PA establece el concepto de atención integral como el ofrecimiento de servicios de tres disciplinas de manera particular: psicología, trabajo social y legal. El objetivo no se cumplió porque las entrevistas a personas usuarias, en conjunto con el análisis de la base de datos institucional del PA, demuestran que en la mayoría de los casos la atención brindada no fue de las tres áreas de atención.

A pesar de lo anterior, no fue posible concluir que la calidad de la atención a la persona usuaria se vio afectada por esta situación: aunque no hubo atención integral, la mayoría de las personas usuarias consultadas tuvieron una opinión positiva del programa, de los servicios recibidos y del personal que les atendió.

Las recomendaciones del equipo evaluador con respecto a esta dimensión fueron las siguientes:

- La coordinación del programa debe analizar la polifuncionalidad del personal para lograr que sea efectiva, tomando en consideración que siempre debe referirse a funciones dentro del área de conocimientos y competencias de las y los profesionales que la asumen. Esto es

un punto a valorar para las tres áreas de atención del Programa.

- El concepto de integralidad debe repensarse, realizando un contraste entre el concepto en la documentación OAPVD, lo que se establece en la bibliografía sobre el tema, así como lo realizado en la práctica dentro del programa. Es importante considerar conceptos como multidisciplinariedad, interdisciplinariedad, e integralidad, y de esta forma tomar decisiones a futuro que faciliten la congruencia en la entrega de servicios.
- Se recomendó la adopción de un **modelo de atención mixto** (interdisciplinario y multidisciplinario), según las etapas del proceso de intervención del PA. En una fase inicial (valoración inicial y elaboración del plan de intervención para la persona usuaria) se recomienda una atención interdisciplinaria, por medio de una entrevista inicial con las tres disciplinas en conjunto, donde se realice una valoración por parte de los expertos sobre las necesidades de atención de la persona usuaria.

- **Talento Humano**

El concepto de talento humano utilizado como punto de partida reza lo siguiente:

“...son aquellas personas socias de la organización, es decir, personas proveedoras de conocimientos, habilidades, capacidades indispensables y sobre todo, del más importante aporte a las organizaciones: la inteligencia, que permite tomar decisiones racionales e imprime significado y rumbo a los objetivos generales.” (Chiavenato, 2002; p. 5)

En la evaluación se encontró que el Programa de Atención cuenta con un personal formado y capacitado para

cumplir con sus labores. El perfil profesional es acorde con la lógica de intervención que el Programa ha planificado, ofreciendo tres áreas de atención para las/os usuarios/as. Dichas características del personal son una fortaleza con la que cuenta la OAPVD, y específicamente el PA. Por otra parte, ante la consulta con las personas usuarias entrevistadas, la mayoría se encontró satisfecha con el trato brindado por el personal.

Sin embargo, emergen algunas debilidades en los componentes de motivación y calidad de vida del talento humano. Se identificó al personal cansado, especialmente al grupo de profesionales en psicología; pero la fatiga, estrés y el agotamiento fueron descripciones encontradas el 56,1% de los cuestionarios aplicados a todo el personal del PA.

Otro aspecto a mejorar es la calidad de las supervisiones llevadas a cabo por la coordinación del programa y el área administrativa de la OAPVD. Según señaló el personal en los talleres, y de acuerdo a los instrumentos de supervisión revisados por el equipo evaluador, son espacios donde se valora principalmente lo administrativo, sin mayor espacio para la realimentación técnica y la motivación del personal.

Las recomendaciones generadas a partir de la valoración de los hallazgos en la dimensión del talento humano, son las siguientes:

- Es indispensable continuar los esfuerzos necesarios para completar los equipos de profesionales para ambos programas: el Programa de Atención y el Programa de Protección. Se recomienda para ambos programas pues se encontró que diferentes oficinas los profesionales deben atender a beneficiarios y beneficiarias de

ambos programas. Esta medida, la cual ya se viene solventando en algunas oficinas regionales, es relevante no sólo para brindar una mayor calidad del servicio sino también para disminuir la recarga de funciones del personal que incide en su motivación y calidad de vida laboral.

- Con respecto a las supervisiones llevadas a cabo por la coordinadora del programa, se recomienda reorientarlas hacia supervisiones con un enfoque más técnico. Es necesario utilizar instrumentos orientados a revisar aspectos más relacionados con el abordaje y estrategia de atención que el profesional realiza con la víctima.

En cuanto a las supervisiones administrativas, es necesario mantenerlas pues permiten identificar las principales deficiencias cometidas en las diferentes áreas a nivel administrativo, así como identificar los errores más frecuentes relacionados con la recopilación de la información en los expedientes que - en última instancia- alimentan las bases de datos del Programa.

- **Infraestructura**

Una infraestructura de calidad fue entendida como aquellas condiciones básicas (instalaciones y tecnología) que permiten que el trabajo de una organización siga su curso (Lusthaus, Adrien, Anderson, Carden, & Montalván, 2002; p. 75) para brindar un servicio adecuado. Una infraestructura inadecuada puede limitar el desempeño de los profesionales así como el desarrollo de las actividades de una organización, programa, o proyecto

De acuerdo con la triangulación de la información recolectada (instrumento a usuarios/as, funcionarios/as y

observación del equipo evaluador), es posible concluir que la infraestructura, en la mayoría de las oficinas visitadas, responde a la prestación de un servicio de calidad. Los aspectos evaluados (y previamente definidos en el marco teórico de la evaluación) fueron la confortabilidad, privacidad, salubridad, espacios disponibles y accesibilidad de las oficinas.

En algunas sucursales de la OAPVD, sin embargo, aspectos específicos deben cambiar pues no permiten el desarrollo adecuado del trabajo profesional, afectando la calidad de la atención a la persona usuaria.

El siguiente cuadro resume los principales aspectos por mejorar, en aquellas oficinas con problemas de infraestructura:

Cuadro 2. Principales aspectos por mejorar, de acuerdo la triangulación de los datos, según la variable evaluada

Variables evaluadas	Aspectos por mejorar
Privacidad	Personas usuarias reciben atención y/o terapia con otras personas presentes en la oficina.
Confortabilidad	Ruidos que interrumpen las sesiones de atención.
Espacios disponibles	Área de juegos. Sillas para acompañantes en espacios de espera.

Fuente: Elaboración propia

Las oficinas de Heredia y San Carlos fueron valoradas de forma recurrente en los instrumentos, con problemas de espacio, de privacidad, de comodidad y ventilación. En menor medida, las oficinas de Goicoechea y Central se valoraron con problemáticas similares.

Las principales recomendaciones generadas a partir del análisis de la dimensión de infraestructura son:

- Han habido esfuerzos administrativos para obtener mejores espacios físicos en las oficinas de San Carlos y Heredia, cómo bien demuestran los informes de labores de la OAPVD del 2010, 2012 y 2013. Sin embargo, es urgente que a corto plazo se ubiquen infraestructuras adecuadas que solucionen los problemas de espacio en dos oficinas. En el presupuesto de la OAPVD desde hace varios años está contemplada esta inversión, lo cual posibilita la búsqueda más ardua por espacios adecuados.
- Un reajuste de los espacios es urgente en aquellas regionales sin privacidad para que el psicólogo dé terapia, y especialmente en aquellas oficinas donde varios profesionales comparten espacio. En caso de que no se puedan crear espacios para la privacidad (especialmente) del psicólogo, se debe dar prioridad a éste sobre otros profesionales que sí cuentan con oficina propia.

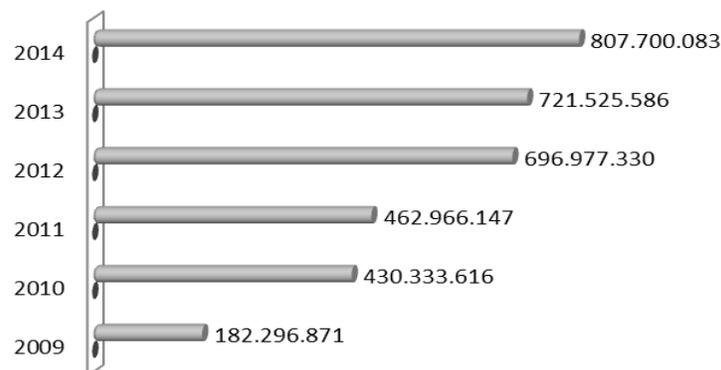
• Recursos Financieros

Si bien no se realizó un análisis financiero-económico como es comprendida en el ámbito evaluativo, los cálculos realizados permitieron identificar inflexiones importantes en la información financiera disponible. Por tanto se realizó una valoración según:

- Presupuesto neto y deflactado de la OAPVD, y su utilización en los últimos años.
- Percepción de la cantidad de recursos financieros por parte del personal y Stakeholders, así como la identificación de necesidades del programa según estos actores.

Con respecto a los datos analizados, un aspecto positivo es que el presupuesto de la oficina ha aumentado significativamente a partir de la creación de la Ley 8720 en el año 2009, lo cual permitió expandir los servicios que brinda la oficina a diferentes regiones del país, logrando así la creación de sedes OAPVD en las diferentes provincias, y el incremento en la cantidad de profesionales contratados para dar los servicios.

Gráfico 1. Historial del presupuesto OAPVD después de la aprobación de la Ley 8720, según año (en millones de colones)

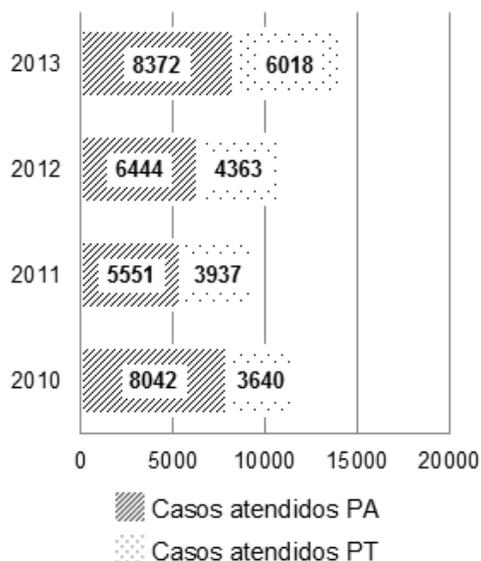


Fuente: Informe de rendición de cuentas OAPVD, 2013.

Este crecimiento de la oficina a nivel nacional ha generado más cantidad de casos atendidos debido a la mayor 2013.

cobertura de la demanda, lo cual se observa comparando estadísticas de la oficina desde el 2009 hasta

Gráfico 2. Cantidad de casos⁵⁰ atendidos por la OAPVD según programa (Atención o Protección)



Fuente: Elaboración del equipo evaluador, basado en Informes de rendición de cuentas OAPVD, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Cuando el equipo evaluador realizó una deflactación (es decir, cuando se le quita al presupuesto el efecto de la inflación) al presupuesto de la OAPVD, fue posible identificar que en términos brutos existieron incrementos constantes para poder seguir brindando los servicios, pero en términos reales la cantidad de dinero recibida por la oficina ha sido fluctuante, pues mientras aumenta exponencialmente en los años 2010 y 2012, disminuye en 2011 y 2013. Otras fluctuaciones se encontraron en la cantidad de dinero invertida por caso atendido, en la cantidad de casos atendidos por profesional y en la asignación de dineros a las diferentes partidas presupuestarias de gasto de la OAPVD.

⁵⁰ Es importante aclarar que, de acuerdo a la revisión de las bases de datos realizada por el equipo evaluador, cuando en la oficina se habla de casos atendidos, no se refiere a 1 caso= 1 persona, es decir, una persona pudo ser atendida por tres áreas profesionales diferentes, lo cual es contabilizado por la oficina como tres casos en lugar de uno solo.

Por otra parte, se aclara que el análisis de presupuesto se realiza de manera general a nivel de oficina, porque a nivel administrativo no se hace distinción de asignación presupuestaria entre el Programa de Atención y el Programa de Protección. Sin embargo, hay evidencia para decir que este último tiende a consumir más recursos pues la inversión incluye subpartidas que no se brindan a personas usuarias del PA. El personal consultado mediante talleres y entrevistas percibe que esta priorización del Programa de Protección inicia con una distribución diferenciada del presupuesto para las personas usuarias de cada programa.

Otro indicio de priorización del Programa de Protección sobre el PA es la Ley 8720, donde no se menciona el Programa de Atención en el cuerpo del texto, y tampoco se habla del financiamiento de forma general para la OAPVD, entendida esta como una entidad unificada y compuesta por dos programas. Esto es un aspecto negativo por varias razones:

- El Programa de Atención es el que cuenta con más casos atendidos por oficina. Inclusive, muchos casos del Programa de Protección son transferidos al PA cuando el riesgo a la vida disminuye.
- La no inclusión del Programa de Atención dentro de la Ley, invisibiliza la labor realizada en ese programa, e inclusive la existencia del mismo.

De acuerdo a lo anterior, es necesario que:

- La planificación y proyección de los recursos a realizar anualmente debe tomar en cuenta el financiamiento histórico de la oficina, y el aumento anual en los casos atendidos.

- Para realizar cálculos más precisos, a futuro se debe formalizar el método de contabilidad de costo-beneficio por programa (inversión por caso), para contar con la posibilidad realizar análisis económico-financieros en el futuro.
- Es necesario establecer una revisión de la Ley, o una revisión del diseño organizativo de la oficina para atender el problema de la no visibilización del programa en dicha ley. La normativa legal de la oficina no corresponde con la estructura organizacional de la misma, por lo cual una de las dos debe revisarse.

• Efectos del programa de atención

El segundo objetivo general del proceso aquí descrito fue evaluar la incidencia del servicio brindado por la OAPVD en la vivencia del proceso penal de las víctimas atendidas en el Programa de Atención durante el periodo 2010-2013. El análisis de efectos realizado se concentró en tres aspectos básicos relacionados con el efecto del programa en la población beneficiaria: el empoderamiento de las víctimas atendidas, la disminución de la revictimización y la incidencia del programa en la forma de finalización del proceso penal.

Analizar la manera en que el Programa de Atención de la OAPVD repercute en el empoderamiento de la víctima durante el proceso penal hasta la sentencia

Uno de los efectos deseados de la OAPVD es el empoderamiento de las personas usuarias al finalizar su intervención con el Programa de Atención. Como fue definido en el marco

conceptual de la evaluación⁵¹, existe un empoderamiento en la víctima cuando:

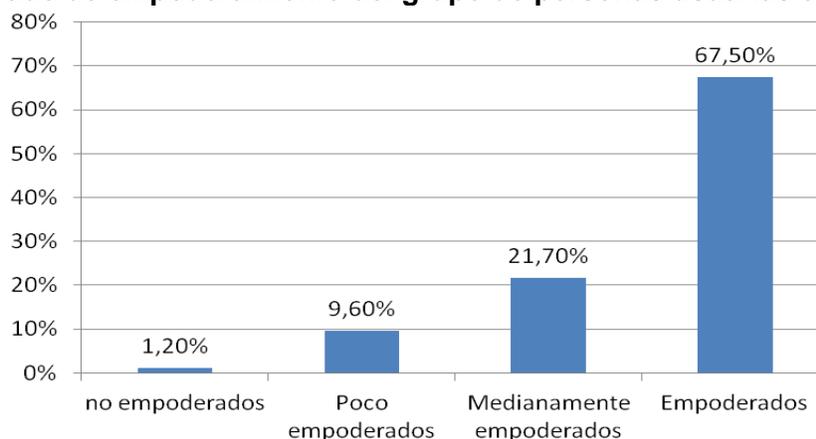
- Se da una participación activa de ésta en el proceso penal.
- Recibe contención emocional en caso de que lo requiera.
- Está informada sobre el proceso penal, las consecuencias y alternativas de su participación (para que pueda tomar decisiones informadas).
- Es capaz de enfrentar el proceso judicial y brindar declaración en la fase de juicio.
- Tiene la posibilidad de ser escuchada, contar “su propia historia” y expresar sus necesidades.

Estos aspectos fueron consultados en la entrevista semi-estructurada que se aplicó a las personas usuarias del Programa de Atención, para conocer su nivel de empoderamiento. Para ello fue necesario construir un índice con las variables dicotómicas de la entrevista relacionadas con el tema. El análisis de esta información determinó que casi 90% de las personas entrevistadas están muy o medianamente empoderadas.⁵²

⁵¹ La información conceptual de empoderamiento fue construida de acuerdo a la definición encontrada en los documentos de la OAPVD y el Programa de Atención.

⁵² Estos datos se refieren a las 83 personas usuarias quienes respondieron a las preguntas correspondientes.

Gráfico 3. **Grado de empoderamiento del grupo de personas usuarias entrevistadas**



Fuente: Elaboración del equipo evaluador.

Con el análisis cualitativo de las respuestas de la entrevista, se determinó que más de la mitad de las personas consultadas que se sienten o se han sentido capaces de enfrentar el proceso penal lo atribuyen al apoyo recibido por del programa. Estas personas resaltan el apoyo emocional recibido como uno de los aspectos que les brindó la fuerza y la confianza para participar activamente en el proceso penal.

Determinar si el Programa de Atención ha incidido en la disminución de la revictimización y la victimización secundaria de sus usuarios

Del concepto de revictimización incluido por la OAPVD en sus documentos, se identificaron tres puntos principales para determinar su presencia:

- Vivencia reiterada del delito debido a la participación de la víctima en el proceso penal.
- Por la estructura de los procesos de la intervención, o por actitud y desinformación del personal judicial, la víctima debe contar los procesos una y otra vez.
- Cuando la víctima es cuestionada y culpabilizada y no recibe el

acompañamiento que necesita en el ámbito de atención.

Nuevamente, la información utilizada para evaluar el tema de la revictimización fueron las 108 entrevistas semiestructuradas aplicadas a personas usuarias, atendidas en diferentes sucursales de la OAPVD en el país. El análisis se complementó con la información del cuestionario y los talleres realizados a funcionarios/as del PA, y otros documentos importantes sobre el funcionamiento del programa.

Si bien el trato empático, atento y comprensivo del personal contribuye de cierta forma a la no revictimización, los hallazgos correspondientes mostraron que ésta sigue estando presente en la OAPVD y por lo tanto en el Programa de Atención. El hecho es respaldado por casi tres cuartos de las personas usuarias que durante las entrevistas semiestructuradas mencionaron haber tenido que explicar su caso más de una vez al personal del Poder Judicial. La mayoría tenía de explicarlo en los Tribunales de Justicia y en la misma OAPVD.

Otro aspecto considerado en la evaluación de la revictimización dentro

de la OAPVD es la directriz de rotación del personal, un tema mencionado por parte de usuarios/as en las entrevistas, y por funcionarios/as durante los talleres de trabajo. La directriz de rotación de personal también fue investigada en documentos del Ministerio Público por el equipo evaluador. Según la evidencia obtenida, este aspecto es una debilidad del Programa no solamente porque la víctima tiene que contar el caso más de una vez al nuevo personal que se le asigne, sino también porque deben establecer nuevamente un nivel de confianza y empatía con las personas que les atienden por segunda, tercera o más veces.

Por otra parte, el programa llega a tener una influencia positiva en disminuir la revictimización en el caso de las referencias a otras instituciones, mediante la utilización de una carta con la información necesaria para la solicitud de ayuda social: casi dos terceras partes de las personas entrevistadas que requirieron referencias, comentaron que no era necesario narrar su caso nuevamente en la institución asignada para realizar los trámites de apoyo correspondiente.

Contribución del Programa de Atención en la finalización del proceso penal de personas atendidas en las oficinas de Heredia, Central y Limón

El objetivo en este caso fue evaluar la incidencia del programa en la finalización del proceso penal de las personas usuarias. Para la evaluación de este punto, se usó una fuente de datos distinta a las utilizadas con anterioridad, pues para identificar la existencia de efectos relacionados con la forma de finalización penal, era necesario contar tanto con un grupo de intervención (grupo de personas tratadas por el programa) como con un grupo comparación (grupo de personas con características similares a las personas

tratadas por el programa, pero que no participaron del mismo).

Para la conformación del grupo de intervención y el grupo de comparación, fue necesaria la revisión de las bases de datos del Programa de Atención donde se localizaban todas aquellas personas atendidas, en las diferentes oficinas de la OAPVD a nivel nacional. Debido a las limitantes de dichas bases de datos (aspecto que se incluye más adelante), fue posible trabajar únicamente con los datos de tres oficinas: Heredia, Limón y San José.

Por esta razón, el diseño de esta evaluación fue cuasi-experimental, pues la asignación al grupo tratamiento y al grupo de comparación no fue al azar. Inclusive, la determinación del grupo de comparación fue “contaminado” o “no equivalente”, es decir, debido a la falta de posibilidad de acceder a las bases de datos de la Fiscalía General del Ministerio Público, este grupo se formó a partir de las bases de datos de Programa de Atención. Para disminuir en lo posible las disparidades entre los grupos (además de la exposición a la intervención) se realizó un pareamiento o matching de los casos que más similitudes tuvieron con el grupo de intervención. El siguiente cuadro resume la información utilizada para identificar los efectos del PA en el proceso penal de las personas usuarias.

Cuadro 4. Base de datos institucional de San José, Heredia y Limón

Nombre de la Base de datos	Base de datos Institucional
Número de casos	296 personas del grupo de intervención (personas que finalizaron su intervención con el PA, en 75 o más días). 288 personas del grupo de comparación (personas que suspendieron su intervención en 74 o menos días).
Oficinas	Heredia, Limón y Central
Año	2010, 2011 y 2012
Fuente de información	Bases de datos institucionales OAPVD

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de las bases de datos reveló conclusiones interesantes, entre ellas que el PA en la sede Central y en Heredia ha tenido un efecto positivo en la disminución de la desestimación de la causa penal⁵³ a mujeres que han finalizado su intervención con el programa. Por otra parte, la intervención en la oficina Central ha incidido en que más mujeres finalicen su proceso penal con una sentencia, sea esta condenatoria o absolutoria.

No fue posible observar efectos del programa en la forma de finalización del proceso penal en los hombres de las bases de datos analizada. Según los

⁵³ Según el artículo 282 del Código Penal la desestimación ocurre cuando el tribunal determina que el hecho denunciado no constituya un delito penal. El caso puede apelarse, si a posteriori se encuentra información suficiente para reabrir el caso.

datos, la incidencia del programa es más fuerte y evidente para las mujeres.

Las personas que tienden a quedarse en el programa son mujeres, especialmente aquellas cuyo delito ha sido abuso sexual. Además, una tendencia similar se encontró para aquellas mujeres que han sufrido los delitos violación, violencia doméstica, homicidio o lesiones, quienes también finalizan la intervención del programa en mayor medida.

El equipo evaluador realizó diferentes recomendaciones orientadas a mejorar la toma de decisiones a futuro:

- Se recomendó continuar realizando la referencia de víctimas a instituciones con una carta de referencia. Esta le permitió a las personas usuarias evitar contar nuevamente su historia para recibir ayuda.
- No aplicar la rotación de personal en el futuro. Se debe tomar en cuenta que si bien es una directriz para el todo el Ministerio Público dictada en el 2010 (circular MP 08-2010) con el objetivo de mejorar los aprendizajes en las distintas tareas para sus funcionarios/as, la naturaleza y razón de ser de la OAPVD es muy diferente a la de la Fiscalía General por lo que esta directriz no es aplicable –tal cual- al contexto de la oficina. Fue posible establecer que la misma atenta contra la calidad del servicio brindado.

En un escenario donde sea imposible eliminar dicha directriz, o la dirección no decida su eliminación, lo ideal es adaptar la directriz según las siguientes propuestas: 1) el personal nuevo que se contrate en el futuro debería ser de zonas aledañas a la oficina donde se planifique el inicio de sus labores; 2) en el caso que se deba rotar a alguno/a profesional o técnico judicial, lo adecuado es que

dicha rotación sea por razones más allá del cumplimiento de la normativa (por ejemplo necesidad de cubrir una plaza faltante, proveer estabilidad futura al personal, acercar al profesional a su provincia de habitación, rendimiento decreciente comprobado y no atendido).

- Es necesaria la revisión de la pertinencia y viabilidad del objetivo general del Programa de Atención (y de la Oficina misma) correspondiente a la disminución de la revictimización durante el proceso penal. Los hallazgos encontrados indican que disminuir la revictimización es un proceso complejo que depende de factores y procesos estructurales del Poder Judicial, y que por lo tanto depende de diferentes instancias como los tribunales, las fiscalías, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), entre otros; ámbitos que se escapan de la incidencia del Programa.
- Es necesario desarrollar una estrategia de difusión y comunicación especialmente diseñada para la OAPVD, tomando en cuenta aspectos específicos de la oficina; la estrategia debe procurar “el uso de las tecnologías y los medios disponibles para dar a conocer los conceptos y filosofía de trabajo del proyecto [o programa] hacia los usuarios (as) y otros actores.” (Programa RUTA, 2003; p. 7)

Dicha estrategia puede estar dirigida a las personas que, según los efectos comprobados del programa, tienen un mejor aprovechamiento del PA. Por ejemplo, es posible hablar con instituciones, y fiscalías que atienden personas (principalmente mujeres) víctimas de delitos como abuso sexual, violación, violencia doméstica, homicidio o lesiones, y

enfocar los esfuerzos de promoción hacia esas instancias.

- **Bases de datos**

Es importante reflexionar sobre la calidad de las bases de datos utilizadas en los procesos de evaluación, pues cuanto más completa está una base, menor es el error estadístico encontrado. Esto permite análisis más completos de la información disponible. Por esa razón únicamente se analizaron efectos del PA en la finalización del proceso penal de aquellas oficinas con mejor calidad de datos (Heredía, Limón y San José).

El equipo de evaluación consideró incluir recomendaciones a partir de los problemas encontrados en las bases, las cuales pueden ser perfectamente aplicables a diferentes instituciones públicas con interés en la implementación de evaluaciones prospectivas o futuras. Entre ellas se encuentran:

- Homologar las bases de datos utilizando un marco común, es decir, asegurarse que las diferentes oficinas utilicen las misma cantidad y tipo de variables, ordenadas de la misma forma, haciendo extensivo al personal a conceptualización común de cada una de ellas. En el caso del PA, por ejemplo, una misma forma de cerrar un caso se llega a definir de hasta tres maneras distintas, lo que imposibilita el cruce estadístico de variables.
- Se recomienda también incluir un espacio adicional con el número de teléfono o forma de contacto de las personas atendidas, porque si bien esto se encuentra en el expediente físico, lo cierto es que se facilita enormemente el contacto y seguimiento a una persona usuaria.

- Es necesario asegurarse que el profesional realizará todo lo posible por completar la información digital de las bases. Se encontraron vacíos de información importantes que fue necesario completar con el expediente físico⁵⁴, por esa razón, será de mucha ayuda completar la información básica al momento de realizar la entrevista inicial con el usuario/a; además, al ser mayoritariamente variables demográficas, no se está incidiendo en la revictimización.
- Se recomienda contar con bases de datos ordenadas **por persona**, y no por caso como se realiza hasta el momento. Debe incluirse una variable que identifique si la persona usuaria recibió uno, dos o los tres servicios del Programa, y no que se contabilice un caso por cada servicio brindado. Para realizar evaluaciones lo más efectivo es realizarlo de la primera forma, pues permite la filtración y comparación adecuada de las variables, sin incidir en una duplicidad de los datos.
- Se recomienda solicitar al Ministerio Público la información sobre la forma de finalización del proceso penal e incluirlo en las bases digitales del Programa OAPVD. En el futuro esta información puede ser de ayuda para realizar evaluaciones de efectos e impactos.

Discusión final

A pesar de las limitaciones económicas, así como los diferentes obstáculos presentados durante el proceso, la

⁵⁴ En algunos casos la carencia de información se pudo compensar gracias a la existencia del expediente físico, en una gran mayoría de casos esto no fue posible y se trabajó sin esa información.

evaluación permitió la obtención de resultados importantes, los cuales dan cuenta del estado actual de la calidad del servicio del Programa de Atención. Además, el diseño flexible de la evaluación permitió al equipo evaluador adaptarse a las condiciones adversas presentadas, pero sin comprometer la rigurosidad científica de la evaluación

Además, la finalización exitosa de este proceso académico, que también podría denominarse de investigación aplicada, fue en gran parte posible a la disposición y apertura de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima. La oficina permitió el acceso al equipo evaluador, propició diferentes espacios para la inclusión de su personal, tuvo la soltura de aprender sobre la evaluación misma y la ejecución de sus propios procesos de trabajo, y asumió una participación activa en la coordinación de diferentes actividades de la evaluación.

Lo anterior es una de las principales condiciones para evaluar lo público, y propiciar el fortalecimiento de los procesos de transparencia y rendición de cuentas, dentro de los cuales se incluye la toma de decisiones para mejorar la labor cotidiana de la oficina, y también la incidencia planificada en la población usuaria.

En el futuro, es necesario continuar fomentando el apoyo desde la academia hacia los procesos de evaluación del sector público. Especialmente en lo que respecta a la creación de condiciones favorables para la evaluación como lo son datos adecuados, financiamiento y recurso humano disponible, visualización de la evaluación como un proceso de mejora e implementación de recomendaciones.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de Costa Rica (04 de marzo de 2009). *Ley 8720. Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal*. San José, Costa Rica.
- Chiavenato, I. (2002). *Gestión del Talento Humano*. Bogotá: Mc. Graw-Hill.
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington DC: Banco Mundial.
- Ligero, J. (2011). *Dos Métodos de Evaluación: Criterios y Teoría del Programa*. Documento de Trabajo, Serie CECOD, num. 15. Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad de San Pablo, Madrid.
- Lusthaus, C., Adrien, M.-H., Anderson, G., Carden, F., & Montalván, G. P. (2002). *Evaluación organizacional: Marco para mejorar el desempeño*. Ottawa, Canadá: Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Internacional de Investigaciones.
- Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. (2011). *Informe de evolución, logros y desafíos de la OAPVD, 2010*. San José: Ministerio Público de Costa Rica.
- Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. (2012a). *Apoyando a las víctimas y testigos: informe de rendición de cuentas para el año 2011*. San José: Ministerio Público de Costa Rica.
- Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. (2012b). *Protocolo del Programa de Atención*. San José: Ministerio Público.
- Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. (2013). *Trabajamos por el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas: informe anual de labores para el año 2012*. San José: Ministerio Público de Costa Rica.
- Posgrado en Evaluación y Centro para Evaluación (2015). *Informe Final de la Evaluación de la calidad del servicio del Programa de Atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito (OAPVD), del Ministerio Público de Costa Rica, durante los años 2010, 2011, 2012 y 2013*. San José, Universidad de Costa Rica.
- Programa RUTA. (2003). *Difusión y Promoción del proyecto*. Recuperado el 19 de setiembre del 2013, de United Nations Public Administration Network: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN030133.pdf>
- Poder Judicial. (2010). *Guía de Educación Legal Popular para el Segundo Circuito Judicial de Alajuela*. Recuperado el 15 de setiembre de 2015, de Ministerio de Hacienda de Costa Rica: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Poder%20Judicial.pdf>
- Stockmann, R. (2009). *Evaluación y desarrollo de la calidad: bases para una administración de la calidad orientada a impactos*. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Stockmann, R. (2011). *Manual de Evaluación: Una guía de procedimientos*. San José, Costa Rica: Editorial UCR.



Administrar Lo Público IV

ISBN 978-9968-932-25-7

UCR | CICAP

Costa Rica