

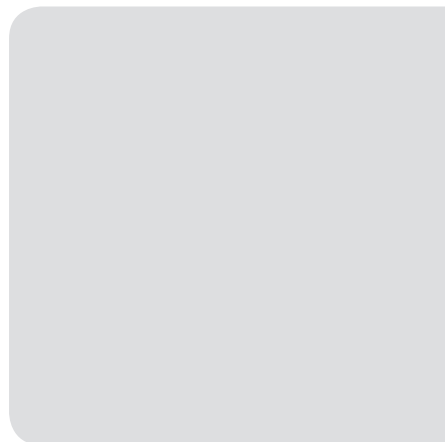
CONCEPTOS

Edición Nº 19 • Noviembre 2010

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA



Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad





Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad

Por: *Javiera Blanco*¹ y *Patricio Tudela*²



1. Introducción

Las políticas de seguridad pueden clasificarse de diversas formas, pero frecuentemente ellas son pendulares, es decir, oscilan entre reformas que apuestan a cambios en los factores sociales (política pública de seguridad) o aquellas que se enfocan en el uso intensivo de estrategias policiales, represivas y punitivas (política de seguridad pública). Esto obedece a reformas y ciclos que muchas veces no concluyen o se interrumpen por el devenir de la política gubernamental tanto en el nivel central como en el nivel local.

Cuando intentamos calificar y clasificar los modelos de políticas de seguridad, más allá de identificar visiones dominantes, detectaremos que lo que se suele afirmar de las políticas de seguridad difiere significativamente de lo que ellas en realidad representan en términos prácticos. Al hablar de implementación, ejecución y evaluación, la realidad se impone y la teoría social y política se nos vuelve casi insuficiente para comprender o explicar lo que funciona y lo que no. Las políticas públicas de seguridad deben ser examinadas para determinar lo que funciona y lo que no funciona y traducirlas en prácticas recomendadas.

En Chile, como en otros países, la política de seguridad es un componente fundamental para la gestión de las instituciones públicas, pues busca alinear y estructurar la oferta pública en

torno a desafíos comunes, como son la prevención del delito y la reducción de la violencia en la sociedad chilena. Durante la última década se ha dado a conocer la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004); la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006-2010) y el Plan Chile Seguro (2010-2014). Un componente común ha sido la convicción de que la prevención del delito es posible en tanto se asume la coproducción como principal criterio de actuación (responsabilidad compartida, cooperación de diversos actores, fruto de la actuación conjunta y coordinada de diversos actores) y la gestión integral como directriz fundamental (causas, manifestaciones efectos).

Sin embargo, el carácter público de una política estatal y/o gubernamental está determinado por la forma como se concibe el rol de la ciudadanía y los objetivos de las estrategias definidas para ese efecto. En nuestro país, aun cuando la participación ciudadana en la gestión de la seguridad de barrios y comunidades es un aspecto que se reconoce como fundamental, hasta la fecha no se han realizado estudios que nos permitan examinar cuánto se ha avanzado o si se ha avanzado lo suficiente. ¿Ha cambiado la cultura política en algunos barrios y comunas en torno a la gestión de la seguridad? Por cierto, no se trata sólo de un problema técnico, también existe un problema de enfoque, pues no hay política pública que no interpele la relación ciudadano-Estado-Gobierno y, en conse-

¹ Abogada, Directora Ejecutiva, Fundación Paz Ciudadana; email: jblanco@pazciudadana.cl

² Antropólogo (Ph.D.), Director Área Análisis y Estudios, Fundación Paz Ciudadana; email: ptudela@pazciudadana.cl



cuencia, involucre cambios políticos relevantes. Este es un aspecto que no se ha estudiado en profundidad.

Así, las políticas públicas de seguridad presentan enormes desafíos. Si nos concentramos en el campo de la relación de lo político con las políticas de prevención del delito y la violencia, se identificarán un conjunto de factores que son decisivos para explicar y comprender los avances, el ritmo y la naturaleza de los obstáculos que se presentan a la hora de llevar a la práctica lo que la teoría indica, o lo que el conjunto de experiencias y prácticas que nos entrega la comparación internacional.

La Organización de Naciones Unidas, a través de distintas reuniones de especialistas, ha sugerido diversas directrices que vienen al caso chileno, como son el enfoque local de los problemas y la necesidad de un plan de acción, destacando que las autoridades centrales, en la medida en que se lo permita su competencia, deberían: a) Prestar activamente apoyo, asistencia y estímulo a los agentes locales; b) Coordinar la política y las estrategias nacionales con las estrategias y necesidades locales; y c) Organizar mecanismos de consulta y cooperación entre las diversas administraciones que intervengan a nivel central³.

Al contrastar lo señalado con lo realizado hasta la fecha podría sostenerse que hay avances, pero ellos no son sustentables en el tiempo. Algunos de los principales rasgos que tiene la política de seguridad en nuestro país se pueden resumir de la siguiente forma:

- La convicción de que seguridad pública y ciudadana **no es meramente un problema policial**. La delincuencia, la violencia y la inseguridad son realidades complejas, que obligan a una mirada desde diferentes ángulos: una perspectiva socio-económica, una

dimensión sistémico-estructural o desde lo preventivo social, situacional y de control.

- Hay un conjunto de factores objetivos y subjetivos, vinculados a lo político y las políticas **-institucionalidad, marco legal, enfoques, nociones, prácticas y grupos de interés-** que permiten entender lo que es posible o no y lo que es preferible o prioritario, los cuales son decisivos en el campo de la gestión de las políticas de seguridad y prevención del delito. En rigor, los intentos por reducir o contener el delito y la violencia exigen políticas consistentes y duraderas, un consenso sobre la manera de enfrentar las causas y sus manifestaciones, una alta capacidad técnica y, por cierto, voluntad política, entre otros aspectos. Se han hecho diversos esfuerzos, pero se sabe muy poco sobre qué ha funcionado y podemos especular mucho sobre las razones para el escaso éxito. Hay poca evidencia.
- En la última década se observan **cambios relativos al diseño y ejecución de políticas** tanto de prevención como de control, en el nivel nacional y local y éstos son claves para entender el tratamiento de la seguridad pública y ciudadana y el papel que juegan diversos actores en su coproducción.
- Esta **nueva** realidad de la seguridad pública y ciudadana se inserta en un campo aún emergente en nuestro país: **la relación del Estado con el ciudadano**, planteando retos en la construcción de consensos y la necesidad de innovar y de sistematizar buenas prácticas en el nivel local y central. De acuerdo a lo anterior, es necesario tener a la vista la extensión de la **noción de participación hacia campos tales como el diseño, ejecución y evaluación de estrategias**, programas e intervenciones, y las consecuencias y retos que plantea. En esta línea, los gobier-

³ Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana. Resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social, ONU.



nos locales son importantes y, sin duda, su rol y desempeño será cada vez mayor.

- La territorialización de las políticas, la focalización de los esfuerzos, la promoción de la coproducción, la coordinación entre los diferentes actores en los distintos niveles (desde lo nacional a lo local) implican juegos de poder y revelan asimetrías entre actores, instituciones y ciudadanos. Hasta mediados de la década no se podían contestar interrogantes tales como: de qué territorios provienen los adolescentes infractores o dónde están los grupos más vulnerables. Tampoco era posible identificar qué barrios y comunas son los más afectados por la inseguridad, la violencia o delitos particulares. Hoy sabemos bastante acerca de los problemas en los territorios.
- En Chile, no existe todavía una institucionalidad “moderna” para el propósito de la seguridad ciudadana. Aún se discute sobre la “nueva institucionalidad” que precisa el ministerio responsable de la seguridad pública. En efecto, el diseño legislativo se concentra en el actual Ministerio del Interior, pero no se ocupa sustantivamente de las facultades y capacidades que precisan otros actores, tales como los gobiernos locales.

En la actualidad, aun cuando hay una serie de expectativas asociadas al rol de los gobiernos locales y la participación ciudadana, los municipios no poseen facultades para intervenir decisivamente en la prevención social y situacional del delito y la violencia. En efecto, la última encuesta de Fundación Paz Ciudadana permitió establecer que el porcentaje que cree que las municipalidades debieran tener más facultades en la prevención del delito y seguridad ciudadana es en general alto (83,4%). Los jóvenes de 26 a 30 años se inclinan favorablemente por esta opinión (89,9%), la mujeres (86%) y

las personas en Santiago (84,6%), más que en regiones⁴. Esta cifra es consistente con lo que arrojaba una encuesta del año 2008 que indicaba que 59,5% de la población tenía confianza en su municipalidad y el 42,7% señalaba que la delincuencia era el principal problema que el alcalde de la comuna debería resolver⁵.

Luego, de acuerdo a lo señalado, se puede afirmar que hay límites, dificultades y oportunidades para la movilización de los esfuerzos necesarios para la prevención local del delito y, de la misma forma, para el éxito de intervenciones orientadas a reducir la inseguridad en los más de 100 barrios identificados como vulnerables y en las más de 100 comunas donde se han aplicado encuestas de victimización y monitoreado la inseguridad a través de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana y la encuesta de Fundación Paz Ciudadana y Adimark.

2. La transición desde la seguridad interior a la seguridad ciudadana

Desde hace ya varios años vivimos una transición derivada de cambios fundamentales respecto de la finalidad de la seguridad. Ese tránsito involucra un giro desde una visión dominante y fuertemente anclada en la noción de seguridad nacional y pública, que puso la seguridad del Estado y la seguridad interior como ejes centrales, hacia otra que pone al ciudadano en primer lugar y enfatiza que la criminalidad es una realidad multicausal.

El concepto de seguridad ciudadana va cambiando desde una forma y visión reduccionista, que la subordina únicamente a la respuesta policial y penal por parte del Estado y sus órganos (donde los referentes más actuales son,

4 Índice Paz Ciudadana - Adimark GfK, mayo-julio 2010: Versión extensa de los resultados del estudio. Fundación Paz Ciudadana, agosto de 2010, p. 83.

5 Presentación de Resultados Encuesta LAPOP 2008 Chile. Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt en EEUU.



por ejemplo, riesgos globales como el terrorismo y el narcotráfico, entre otros flagelos de la vida moderna), hacia un enfoque más amplio e integral vinculado a la necesidad de abordar, controlar y superar los riesgos “cotidianos” que afectan a las personas. Como se ha demostrado en diversos contextos, la inseguridad es interdependiente de diversos elementos socio-institucionales.

Entendemos que la seguridad pública y ciudadana es una “construcción social”, esto es, que depende de una multiplicidad de factores, tales como las distintas visiones y concepciones de las instituciones y autoridades responsables, el desempeño de las instituciones, las diversas expectativas de los actores sociales y, naturalmente, de los propios afectados y víctimas de la inseguridad. Como sabemos, toda política pública busca reducir brechas entre los beneficiarios y la oferta pública, entre los demandantes y los servicios públicos responsables. Una política pública de seguridad no se exceptúa de esa exigencia.

Esto tiene enormes y significativas consecuencias, fijando un marco de referencia exigente y objetivos estratégicos de segunda generación, atendidas las características del tratamiento de la inseguridad y las principales tendencias observadas en el último tiempo:

- La victimización sigue presentando altos ni-



veles (a pesar de la reducción registrada por la ENUSC entre los años 2005 y 2009);

- Más de 2/3 de la población señala que la delincuencia (70,9%) y el microtráfico de drogas (68,1%) les afecta mucho (especialmente las mujeres, las personas de mayor edad, en la Región Metropolitana y de nivel socioeconómico bajo);
- Poco menos de 1/3 de los entrevistados (29,3%) percibe un alto nivel de violencia en su barrio;
- 77,2% de la población se ubica en el nivel medio o alto de percepción de riesgo de ser víctima de delito;
- Una elevada tasa de reincidencia entre adolescentes de 14 y 17 años (70,1% para cualquier nueva causa y 55,2% para nueva condena)⁶;
- Una tasa de judicialización que llega a 41,6%, pero donde la persecución penal es más eficaz en los delitos violentos con imputado conocido. En el caso de los delitos contra la propiedad sin imputado conocido, la mayoría se archiva. Del total de delitos ingresados con imputado desconocido (672.257), el 83,4% fue archivado provisionalmente (560.818)⁷.

La calidad de la política queda entonces subordinada a la capacidad de reflejar tanto en su diseño como en su ejecución los diversos componentes y modalidades de intervención focalizadas y especializadas de acuerdo a las necesidades detectadas en todo el ciclo de la prevención del delito y la violencia. La gestión local de la seguridad no se exime de esa exigencia.

En este contexto, la participación en la solución de los problemas de seguridad en los barrios y territorios de la comuna supone transitar desde la mera participación y consulta en las etapas de un diagnóstico local a la implementación de

6 Construcción de indicadores de reinserción social de adolescentes infractores de la ley penal: informe final.

Fundación Paz Ciudadana, octubre de 2010, p.6.

7 Balance de la delincuencia 2009, Fundación Paz Ciudadana, mayo de 2010, 27 p.



mecanismos que faciliten la participación en las estrategias de solución. Para ello, es necesario promover una interacción constructiva apoyándose en prácticas que promuevan el *empoderamiento* y la *apropiación*, pues esto contribuye a la generación de confianza, cooperación y solidaridad (capital social y capital cultural) y, asimismo, a la validación de las intervenciones.

En definitiva, se requiere la creación de todos los puentes necesarios que permitan no sólo que esta participación se materialice, sino que lo haga de manera eficaz; esto es, con la finalidad de alcanzar metas preestablecidas y no sólo considerándola un fin en sí misma. Lo anterior, permitirá generar un sentido de corresponsabilización de los resultados y también una legitimación social de las acciones emprendidas. La participación permite legitimar aún más la democracia.

3. La política como herramienta para la construcción de políticas de seguridad y de prevención

Más allá del prestigio o la legitimidad de la política, que en algunos contextos evoluciona negativamente, no hay duda que la seguridad y la prevención del delito son un problema político, puesto que se relacionan a asuntos de interés público o colectivo. La seguridad –como derecho y bien público– se transforma en objeto y objetivo de la política interpelando a toda la sociedad en el terreno de lo social, lo económico, lo ideológico y lo cultural. Esto ocurre en todos los niveles.

En esta línea, la distribución, asignación y movilización de los recursos públicos o la producción de servicios vinculados a la seguridad y la justicia es un campo esencialmente político. Nadie podría desconocer aquello.

Sin embargo, es fundamental avanzar con un enfoque más técnico, siendo capaces de valorar las experiencias e identificar elementos necesarios y comunes en las distintas intervenciones, pues la política pública de seguridad debe ser entendida también como la aplicación de todos aquellos conocimientos proporcionados por la investigación científica del delito, del delincuente, de la pena y, en su caso, de las llamadas medidas de seguridad, en función de reducir o contener los efectos negativos en la sociedad.

Que existan distintas posiciones, opciones o planteamientos sobre los que se debe optar o enfatizar, no constituye una debilidad de la política, sino más bien la esencia de la política en tanto instancia de construcción de acuerdos. Es aquí donde los actores ponen en juego sus intereses y demuestran su capacidad de negociación. Sin duda, un paso importante es la separación de lo político doctrinal y partidista (“desideologización”) del debate sobre las políticas de seguridad y de prevención, proceso que entendemos necesario para avanzar en las soluciones. Si bien hay consensos, falta aún avanzar en las implicancias y consecuencias que se derivan de esos acuerdos.

En efecto, en el caso de Chile se pueden citar al menos dos principios de las políticas de seguridad y de prevención. Primero, a mediados de la década de los 90 se instala la noción de que se trata de una tarea colectiva (1995), más allá de las misiones, facultades y responsabilidades que la Constitución y las leyes entregan a las autoridades y organismos del Estado. Segundo, la consolidación del principio de la coproducción, que comienza a materializarse a partir de la constitución del Primer Foro de Expertos en Seguridad (2003) convocado por el Ministerio del Interior de la época y que concluye con una primera versión de la Política de Seguridad Ciudadana. Sin esos pasos, alcanzar



los consensos necesarios para avanzar habría sido más difícil.

En esa construcción tanto el Poder Ejecutivo, el Congreso y la Sociedad Civil –representada a través de líderes de opinión, organismos no gubernamentales y especialistas- fueron capaces de establecer acuerdos fundamentales y generar un marco de referencia que transformó la seguridad y la prevención del delito en una política pública.

En consecuencia, la acción política es clave para definir qué tipo, qué seguridad se desea y cómo alcanzarla. La política se aventuró a responder la interrogante sobre qué campos precisaban intervenciones urgentes y qué principios de actuación eran recomendables para que la sociedad chilena tuviese mejores niveles de seguridad. Esto se plasmó en el año 2004 en una Política Nacional de Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior, 2004).

En la actualidad el Plan Chile Seguro (2010-2014), dado a conocer recientemente, busca una alianza con municipios y corporaciones sin fines de lucro que tienen objetivos coincidentes con dicha estrategia, promoviendo convenios de colaboración para que, bajo esquemas concursables, y con resguardo de la debida transparencia y rendición de cuentas, sea posible traspasar a dichas entidades recursos públicos y buenas prácticas a fin de sumarlas más eficazmente en el logro de las metas de dicho plan.

Sin duda, para dicha finalidad deben atenderse las experiencias anteriores.



4. La política de seguridad y prevención como motor de la participación

Cuando el orden político se caracteriza por la aspiración verdaderamente democrática, el desarrollo social y los derechos de las personas, entonces los factores que conforman el escenario socio-económico y político que inciden en la situación o estado de seguridad/ inseguridad pasan a ser relevantes y la extensión de la noción de participación hacia campos tales como el diseño y ejecución de estrategias, programas e intervenciones se vuelve una transición decisiva.

En este contexto el derecho a la seguridad, las políticas de integración y el desarrollo social se transforman en principales motores para la participación ciudadana, pues allí radica en gran medida el sentido de una política pública de seguridad: remover causas, manifestaciones y consecuencias de la inseguridad -particularmente las relativas a la delincuencia, la violencia y el temor de la población-.

En la experiencia chilena esto se traduce en el desarrollo o generación de un campo de participación asociado a la gestión de la prevención, campo –por cierto- no totalmente estructurado ni delimitado aún. En rigor, la política de seguridad y de prevención - transformada en política pública- se refiere entonces a la formulación, diseño e implementación, desde el Estado, de una estrategia técnico-política para enfrentar un problema social en asociación con grupos de interés en el nivel local y nacional.

Como hemos destacado, la construcción de una red variada y masiva de organizaciones locales, especialmente en territorios y sectores de escasos recursos y/o orientada a grupos vulnerables y marginales, obedece a la idea de que la participación activa de los sujetos colectivos y plantea reenfocar al ciudadano como “interlocutor” y no únicamente como “destinatario”.



La política pública promueve al ciudadano como sujeto activo de su propia seguridad. Asimismo, reconoce que el problema de la inseguridad no proviene únicamente de la falta de acción represiva del Estado, sino que se origina fundamentalmente en las condiciones del desarrollo de la vida social (Blanco y Vargas, 2006, p.1).

En efecto, desde fines de los noventa en Chile comienza a madurar la noción de participación en seguridad y prevención del delito, lo que obedece a entender la(s) política(s) como un conjunto de cursos de acción, programas o proyectos que se ejecutan a través de organismos públicos -del Estado- y que buscan intervenir en un área o espacio social en beneficio de un número significativo de personas, estableciendo incentivos para la acción colectiva entre aquellos que comparten las mismas metas (Gobierno y ciudadanía).

En nuestro caso, esta transición se inició en el año 1998 con los Comités de Protección Ciudadana que promovía desde el nivel central la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno y que suponía la colaboración de Carabineros de Chile y los municipios.

Luego, en el año 2001 se institucionaliza y consolida con el programa “Comuna Segura, Compromiso Cien” –al alero del Ministerio del Interior y con la participación inicial de Fundación Paz Ciudadana–, con el doble objetivo de lograr una mejor adecuación de las políticas de seguridad ciudadana a las necesidades específicas de cada realidad local y de abrir espacios de participación a la población en la “producción” de su propia seguridad.

El propósito general era establecer estrategias locales de reducción de la delincuencia y de la inseguridad. Este programa tenía cuatro objetivos:

- i) fortalecer la participación comunitaria y la coordinación institucional en la prevención y el control de la delincuencia;
- ii) generar conciencia en la comunidad en torno a la seguridad ciudadana;
- iii) fomentar la coordinación entre las instituciones que actúan en el nivel local y comunitario; y,
- iv) poner al alcance de la población información relevante, facilitando el empoderamiento.

El diseño básico de este programa contemplaba tres elementos centrales: (1) Un Consejo de Seguridad Ciudadana Comunal, presidido por el alcalde y conformado por más de 20 personas representativas de diferentes instituciones y organizaciones sociales de la comuna; (2) una Secretaría Técnica responsable de realizar los diagnósticos y planes, apoyar las decisiones del Consejo y supervisar la ejecución de los proyectos financiados por el Ministerio del Interior y (3) un Fondo Concursable de apoyo a los proyectos de seguridad al que pudieran acceder diferentes instituciones y organizaciones, también provisto por el Ministerio del Interior.

La metodología inicial establecía que en cada comuna debía realizarse un diagnóstico sobre su situación en seguridad ciudadana y elaborarse un *plan comunal integral*, en el cual debían inscribirse los proyectos del fondo. Este programa fue concebido con la idea de crear una institucionalidad local que facilitara la participación en función de garantizar una mejor focalización e impacto sobre los problemas en los territorios.

En cada comuna se firmó un convenio “comuna-Gobierno” que entregaba el respaldo legal necesario para la puesta en marcha de este programa. Como se desprende de lo anterior, la participación social fue considerada como uno de los principales criterios del programa, pretendiéndose que éste fuera central tanto en



su dirección (por medio de los consejos comunales responsables de la dirección estratégica, la priorización de problemas y la asignación de fondos) como en la ejecución de los proyectos.

La debilidad más importante del programa en esa etapa fue que el propio modelo del proceso de movilización de esfuerzos facilitó que el programa derivara en una suerte de mecanismo burocrático de asignación de recursos y una red de clientelismo para proyectos. Es por eso que con el tiempo algunas evaluaciones llevaron a la reformulación de algunos de sus componentes.

En efecto, con base en la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006-2010)*, se implementó una versión mejorada del modelo anterior. En ella se asumió que la gestión territorial debía fundarse en un *Plan Comunal de Seguridad Pública* y en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales para la implementación de estrategias comunales integrales. Así, en el modelo permanece el *Consejo Comunal*, surge el *Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM)* y las *Secretarías Técnicas* son reemplazadas por *Mesas de Coordinación Municipal*.

Si bien el programa logró desarrollar capacidades, por ejemplo, en relación a la disponibilidad de recursos técnicos, financieros y humanos en varias comunas donde se implementó (100 en todo el país, con una cobertura superior al 70% de la población nacional), surgieron diversas dificultades y nudos críticos que demostraron debilidades en el modelo de gestión:

- Centralización en la toma de decisiones (que dificulta la autonomía y el protagonismo que buscaban los gobiernos locales);
- problemas de continuidad en la inversión de los recursos; doble dependencia ministerial y municipal (que hacían lentos los procesos de transferencia y de toma de decisiones);

- participación irregular de algunos miembros de Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana, falta de personal entrenado para trabajar específicamente en el Plan;
- incertidumbre en los plazos establecidos para el inicio y término de los proyectos (que limitaba enormemente la sostenibilidad de las intervenciones en una perspectiva de largo plazo);
- falta de focalización, especialización y territorialización de las intervenciones.

Un aspecto que continúa siendo decisivo en la valoración del modelo de intervención local es la escasa certeza de que los proyectos e intervenciones hayan alcanzando los resultados esperados. Esta es una debilidad importante, pues no hay suficiente respaldo técnico y tampoco abundante evidencia respecto de las mejores formas de trabajo comunitario y buenas prácticas para la prevención social y situacional. Así lo destaca, en esta línea, el Foro para la Modernización de la Seguridad Pública en Chile, conformado por 31 especialistas en seguridad y reforma del Estado, impulsado por Fundación Paz Ciudadana, que presentó sus conclusiones en septiembre de 2009 (Paz Ciudadana, 2009).

De acuerdo a las nuevas autoridades del sector, las evaluaciones de esta modalidad de transferencia reflejan que no ha tenido impacto en la reducción del delito o que su impacto ha sido mínimo. Han existido dificultades para mantener y proveer registros de antecedentes verificables sobre las intervenciones y su impacto. Eso ha hecho difícil identificar y difundir metodologías exitosas. Actualmente no se sistematizan ni difunden ampliamente los proyectos con resultados positivos⁸.

De esta forma, el tránsito hacia mejores condiciones de ejecución y desempeño en el ámbito local es un paso fundamental que presenta di-

8 Plan Chile Seguro 2010-2014, Ministerio del Interior, agosto de 2010, p.57.



versas complejidades, especialmente vinculadas al desafío técnico de desarrollar capacidades para diagnosticar, diseñar, ejecutar y evaluar; acciones que se suman a la necesidad de movilizar una participación más efectiva (empoderamiento y apropiación adecuadas) y que ésta no se desvirtúe por otros motivos.

5. Necesidad de un contexto adecuado para hacer de la participación una realidad en el desarrollo de políticas públicas de seguridad

Un problema fundamental en este proceso de movilización de esfuerzos fue el no reconocimiento oportuno de que se estaba interviniendo en un campo donde gobiernos locales, comunidades y grupos de interés poseen culturas políticas y matrices de actuación diversas y donde el asistencialismo y el escaso capital social⁹ eran decisivos en la coproducción de la seguridad y la prevención del delito. La política de prevención supone la generación de nuevas redes, de asociación de actores y de grupos de interés.

En otras palabras, faltó entender que la participación no representa lo mismo en cada caso y que ésta supone en ocasiones afectaciones a las distintas formas cómo fluye y ordena el poder y el liderazgo local. De hecho, la principal matriz a intervenir tiene que ver con la relación Estado-ciudadano en materias que antes eran exclusivas de los organismos de seguridad. Cuando se promueve la participación se interpelan las culturas políticas de los distintos actores e instituciones.

La cultura política se refiere al poder, el ejercicio del liderazgo, la instrumentación de la autoridad (autoritarismo u orientación democrática) y a las expectativas sobre cómo deben materializarse los objetivos públicos. Sin duda cada sujeto y actor procesa el modelo en base a sus propias creencias y prácticas cotidianas. De esta forma, las expectativas y las perspectivas de participación fueron el fruto de contextos sociales, políticos, culturales y organizacionales diferentes.

Por ende, hay buenos argumentos para sostener que las estrategias de prevención pueden verse favorecidas o perjudicadas por las elites de poder, tanto al interior de las organizaciones –policías, gobiernos locales, redes de asistencia, organismos públicos de prevención social, organizaciones no gubernamentales- como fuera de ellas. En la actualidad nos asiste la convicción de que la cultura política democrática es más decisiva para el éxito de las estrategias de prevención y las estrategias locales de actuación policial que cualquier otro factor. Esta relación ha sido abordada en otros estudios (Batenson, 2009).

La forma como se entiende el problema, cómo se resuelve y el rol que le competiría a cada uno es clave en el proceso político. Naturalmente, una de las primeras interrogantes en materia de inseguridad es la imputación de responsabilidad. Las políticas públicas del sector enfatizan la necesidad de una asociación estrecha entre gobierno local, policía y comunidad. En Chile este vínculo es muy feble.

Según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana del año 2003 (ENUSC), mientras el 91,6% de los 16.600 encuestados estimaba que la participación ciudadana era

⁹ El concepto de capital social se refiere a las relaciones sociales, los vínculos y la sociabilidad. Se refiere a los vínculos entre la persona y la sociedad, a la acción social, a cómo vivir en común, a cómo actuar en forma cooperativa para alcanzar propósitos compartidos, a cómo evitar la fragmentación y la atomización. El capital social se suma a los recursos productivos tradicionalmente reconocidos: recursos naturales, capital físico, capital financiero y capital humano; este último comprende: educación, experiencia, habilidades sociales, información y conocimiento (Raczynski y Serrano; 2005, p.100)



importante para sentirse más seguros, sólo el 13% opinó que la seguridad era un problema en el cual las municipalidades (4%), los propios ciudadanos (8,2%) y las juntas de vecinos (1,1%) tenían responsabilidad. Para la gran mayoría, la responsabilidad es de Carabineros, luego, el Gobierno (central) y los Tribunales. Asimismo, en ese momento la falta de tiempo (27,8%), la falta de información (19,4%) y la desconfianza (7,3%) se encuentran entre las tres principales razones para no participar en actividades de seguridad ciudadana.

En el año 2008, una segunda medición muestra que el porcentaje de personas que asigna responsabilidad a entes locales-territoriales disminuye a 10,7%, pero a favor de los municipios (6,9%), mientras que el segmento que reconoce la responsabilidad de los propios ciudadanos baja significativamente a tan sólo 2,9%.

Esto es relevante desde dos puntos de vista. Primero, porque estas cifras demuestran que la asociación entre la seguridad y prevención -como construcción colectiva- y la activa participación -a modo de coproducción y corresponsabilidad- es débil aun en el caso chileno. Segundo, en los últimos años aumenta el porcentaje de personas que opina que la responsabilidad es de Carabineros y se mantiene estable respecto del Gobierno. Esto puede interpretarse como una policialización de la solución.

De esta forma, la idea de participación colisiona muchas veces con la noción que, aun cuando la seguridad es un derecho, ésta no es una responsabilidad colectiva. A esto debemos agregar que Chile ocupa el último lugar en la región en relación al capital social, de acuerdo a la

encuesta de democracia de 2008 del Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP por sus siglas en inglés) de la Universidad de Vanderbilt. En efecto, ante la consulta "en el último año, ha contribuido para la solución de algún problema de su comunidad o de los vecinos de su barrio" sólo el 11% responde afirmativamente. En el extremo opuesto se ubica Paraguay con 36,6% (Cruz, 2008).

En otras palabras, si bien la participación en temas de seguridad y prevención del delito es bienvenida, en la práctica el contexto marca la diferencia, pues ella interpela el desarrollo local y supone la formación de comunidades locales autoconscientes. Al mismo tiempo, esto plantea una serie de desafíos: es necesario un proceso endógeno (propio, que surge del interior de la comunidad); que favorezca y refuerce la identidad de una comunidad y que facilite el control o empoderamiento y la apropiación sobre sus propias condiciones determinantes de la calidad de vida y, por lo tanto, posibilite prescindir de encargarle a los grandes sujetos (llámese Estado central, partidos políticos, entre otros) la satisfacción de algunas necesidades. Este proceso tarde o temprano incide en la naturaleza y calidad de la relación entre ciudadanos y grupos de poder en los distintos niveles de la sociedad, traduciendo en tensiones entre centralismo/descentralización, participación efectiva o nominal.

En esta línea, en los últimos años se detectan cambios relevantes. Las encuestas ENUSC 2007 y 2009 revelan que en el país hay un mayor involucramiento de las personas en las acciones socio-preventivas, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1

ACCIONES SOCIO-PREVENTIVAS	2007	2009	% Var 09'-07'
Hemos intercambiado números telefónicos entre los vecinos	26,0	27,6	6,2%
Hemos acordado con los vecinos llamar a la policía cuando vemos que alguien del barrio está en situación de riesgo	21,5	24,5	14,0%
Hemos hablado con las policías para coordinar medidas de seguridad	11,6	12,7	9,5%
Hemos formado un sistema de vigilancia entre nuestros vecinos	9,2	9,6	4,3%
Hemos acordado un sistema de control de acceso de las personas ajenas al lugar donde vivimos	9,4	8,5	-9,6%
Hemos hablado con agentes del municipio para coordinar medidas de seguridad	5,7	6,2	8,8%
Tenemos un sistema de alarma comunitaria	5,1	5,6	9,8%
Hemos contratado a una persona que vigile nuestras viviendas	5,0	4,0	-20,0%
Hemos contratado un sistema privado de vigilancia	3,3	3,1	-6,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ENUSC 2007 y 2009.

Así, las encuestas reflejan la emergencia de una práctica colectiva y una mayor asociatividad que se ve reforzada por la evidencia preliminar que indicaría que los hogares que han adoptado o

desarrollado acciones socio-preventivas muestran menores porcentajes de hogares víctimas de robo en sus viviendas en el caso de la Región Metropolitana¹⁰.

Tabla 2

ACCIONES SOCIO-PREVENTIVAS	Si, durante los últimos doce meses, alguien robó algo de su casa introduciéndose en cualquier parte de ella, rompiendo puertas, ventanas, paredes, techo o por una vía no destinada a la entrada.		
	2007	2009	% Var 07'09'
Hemos formado un sistema de vigilancia entre nuestros vecinos	5,2	5,8	11,5%
Hemos acordado con los vecinos llamar a la policía cuando vemos que alguien del barrio está en situación de riesgo	5,4	5,2	-3,7%
Hemos intercambiado números telefónicos entre los vecinos	6,4	6,1	-4,7%
Hemos hablado con agentes del municipio para coordinar medidas de seguridad	6,7	4,7	-29,9%
Hemos acordado un sistema de control de acceso de las personas ajenas al lugar donde vivimos	4,2	2,6	-38,1%
Hemos contratado un sistema privado de vigilancia	3,8	2,4	-36,8%
Tenemos un sistema de alarma comunitaria	6,7	3,8	-43,3%
Hemos hablado con las policías para coordinar medidas de seguridad	7,4	4,0	-45,9%
Hemos contratado a una persona que vigile nuestras viviendas	3,4	1,7	-50,0%
% Victimización RM	5,6	4,4	-21,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ENUSC 2007 y 2009.

10 Tudela, P. y Schwaderer, H. Medidas de seguridad privada, percepción de riesgo e inseguridad: evolución y efectos en Santiago (2000-2009). Fundación Paz Ciudadana, septiembre de 2010, pp. 9-11.



Estas cifras indicarían que hay procesos que reflejan cambios en la cultura política de las personas, respecto a la forma de abordar problemas comunes –como la inseguridad- y la forma de relacionarse con las autoridades. No obstante, no se puede ser concluyente.

Desde otro punto de vista, el marco legal e institucional también es relevante. Aún cuando desde hace años los gobiernos locales son valorados cada vez más como responsables y protagonistas en la implementación de políticas de seguridad ciudadana, en este campo la ley no contempla facultad alguna para los municipios. En la actualidad el esfuerzo legislativo para modificar esta situación no ha sido fructífero. Entre las distintas razones se señala la escasez de recursos humanos, técnicos y económicos y, principalmente, la ausencia de un modelo de gestión e interrelación con otros servicios y organismos públicos dependientes del gobierno central. Este escenario plantea la coordinación y la relación intersectorial como un campo político fundamental para la gestión local y la focalización de la oferta programática en los territorios de los municipios que concentran mayor población vulnerable a los delitos contra la propiedad y contra las personas.

En resumen, la tarea más decisiva es la generación de las capacidades locales, la incorporación de una perspectiva de coproducción de la seguridad ciudadana y el empoderamiento de todas las instancias comunales y organismos públicos que deberían contribuir a crear e implementar mancomunadamente una estrategia de prevención social y situacional.

6. La seguridad ciudadana enfatiza el rol de la prevención en el ámbito local

Sin duda, la extensión de la noción de participación hacia campos tales como el diseño y ejecución de estrategias, programas e intervenciones para la prevención y la seguridad ciudadana ha implicado un cambio fundamental: la persona y la comunidad organizada se vuelven protagonistas de su seguridad.

De esta forma, la seguridad ciudadana promueve y fuerza la convergencia de dos políticas que antes no se relacionaban. Por una parte, la participación, como herramienta de las políticas públicas modernas que busca incluir y potenciar la gestión democrática de los gobiernos y, por otra, la creación de espacios de colaboración de la sociedad civil en materias que antes eran exclusivas del Estado (como la prevención del crimen).

La participación ciudadana apunta a la democratización de la política de seguridad, se relaciona con el mejoramiento de las políticas y la superación de las dificultades asociadas al diseño, ejecución y evaluación. De esta forma, otra transición importante es “la bajada de la política”, es decir, la focalización y la especialización de la política de seguridad –y especialmente de aquella relacionada con la prevención y su gestión- desde el nivel central hacia el nivel local, que suelen suponer estrategias de fortalecimiento de los actores locales y empoderamiento de los sujetos.

En efecto, ella permite focalizar mejor los recursos destinados a la prevención y a objetivos de carácter asistencial relativa a los factores de riesgo social y situacional; también facilita la adecuación de la oferta homogénea del sector público a la demanda de la ciudadanía y facilita su llegada a las realidades locales diversas; y, finalmente, consensuar definiciones de políticas a través de instancias de diálogo y foros. Además,

forma parte de las estrategias de información hacia la ciudadanía, de escuchar sus problemas, intereses y prioridades. En la actualidad cada vez hay mayor acuerdo en que un Estado moderno y eficiente debe adecuar la oferta programática a las demandas e intereses de los ciudadanos y facilitar escrutinio público (accountability). En este sentido, la noción de cómo y para qué participar también evoluciona.

La participación local en la prevención no es únicamente una directriz fundamental, ella también pone en juego o desencadena otros procesos políticos claves para el desarrollo local: se puede decir que expresa una nueva realidad espacio – temporal, que combina procesos organizativos (actores sociales y agentes de desarrollo tales como asociaciones de vecinos, agrupaciones de jóvenes, empresas privadas, tejido microempresarial, etc.) con procesos de generación de cultura local, de capacidad de gestión, de lucha por recursos y la vinculación de estas fuerzas con el devenir de la sociedad y, específicamente, de la comunidad local. Eso ocurre especialmente en municipios donde el liderazgo del alcalde se funda en el desarrollo comunitario.

La experiencia chilena destaca, al menos, tres elementos en este proceso, a saber:

- Participación de los actores locales. Lo que exige que los programas y proyectos no sean elaborados por agentes externos sin consultar a los protagonistas reales de la planificación y el desarrollo local.
- Concertación permanente entre los actores de distintas posiciones en el terreno político, ideológico, social, cultural y económico. Para ello, es necesario crear espacios interinstitucionales que faciliten este proceso. Asimismo, el conflicto es parte de la dinámica cotidiana que conduce a la concertación y consensos.
- Un modelo de gestión y de desarrollo local que

respete el tejido social existente y fomente su reproducción, haciendo surgir de éste al actor crítico que juega un rol irremplazable.

La participación es considerada como elemento de la descentralización, entendida como la transferencia de competencias (funciones), atribuciones o capacidades de decisión sobre diferentes materias, así como de los recursos para hacer realidad dichas decisiones y responsabilidades. Esto involucra cambios en la institucionalidad de y para la prevención.

En la actualidad, a partir de la experiencia nacional e internacional, podemos distinguir las siguientes directrices asociadas a la participación en políticas de seguridad y prevención del delito:

- Responsabilización personal y colectiva en la prevención
- Enfoque preventivo, inclusivo y de coproducción
- Búsqueda de equilibrios entre actores sociales e instituciones
- Descentralización de funciones y competencias en el ámbito local
- Promoción de asociaciones con la comunidad y que favorecen el empoderamiento y la apropiación de actores y grupos locales
- Institucionalización de instancias como foros y consejos municipales
- Creación de instancias y mecanismos efectivos de participación comunitaria

Sin duda, el principal reto de la política pública de seguridad es lograr diseñar, ejecutar y validar programas que sean capaces de hacerse cargo de estas condiciones y de su sustentabilidad en el tiempo.

Asimismo, es importante reconocer que tampoco se trata de cualquier participación. Se trata de modalidades de intervención que contribuyan al empoderamiento y la apropiación. Como se señaló, la política de prevención supone la generación de nuevas redes, de asociación de actores y de grupos de interés. En términos

prácticos, es necesario entonces promover mecanismos capaces de traducir de manera eficiente el discurso a la práctica, de tal forma que los mecanismos de participación permitan a las familias y organizaciones comunitarias:

- Recibir información sobre las decisiones de las autoridades
- Entregar sus opiniones
- Negociar directamente con las autoridades
- Participar directamente en las decisiones
- Participar activamente en la ejecución de las decisiones tomadas
- Participar efectivamente en la valoración de las intervenciones

Así, la participación social en políticas públicas de seguridad demanda identificar, transferir e implementar buenas prácticas en tres fases y dimensiones interrelacionadas:

1. El trabajo comunitario (organización de la comunidad)
2. La protección de la comunidad (defensa de la comunidad)
3. El desarrollo de la comunidad (generación de capital social, redes y capacidades).

7. Reflexiones y conclusiones

La gestión de la seguridad pública y ciudadana se relaciona estrechamente con el diseño y ejecución oportuna de una política eficaz y con la superación de los problemas derivados de una administración estatal-gubernamental llamada a reubicar al ciudadano como su objetivo y la provisión de mejores servicios como su tarea más urgente, a través de una institucionalidad competente para actuar e intervenir en las distintas dimensiones del problema.

Desde un punto de vista técnico, los diagnósticos y evaluaciones de las intervenciones en distintos países (Tudela, 2009) revelan que es más probable tener éxito si se adopta un enfo-

que multidisciplinario, si se desarrollan acciones en diversos planos (integralidad) y en la escala aconsejable (nivel local), involucrando a diversos actores y segmentos de la sociedad civil (política pública y participación social).

Las políticas de seguridad y prevención no serán exitosas si no conviven coordinadamente con la política social, con la política criminal y con la necesaria reforma del Estado o la modernización del aparato público. Pero, definitivamente, tampoco serán exitosas si no se es capaz de promover el empoderamiento y la apropiación de los gobiernos locales y la comunidad representada. El aparato público debe bajar hacia la gente y ésta debe transformarse en el gestor de su propia calidad de vida. Las políticas de seguridad y prevención deben hacerse cargo de diversas asimetrías en la relación Estado-ciudadano, donde la modernización o reforma del Estado es clave.

En Chile se ha intentado aplicar una política y una estrategia de seguridad pública cuya principal debilidad ha sido la ausencia de condiciones apropiadas para resolver nudos y procesos críticos propios de la participación en la gestión de la prevención del delito: información, coordinación, empoderamiento, apropiación y aprendizaje colectivo. Estos campos se relacionan estrechamente con la política y las políticas de prevención. Una política pública de seguridad demanda trabajar en diversas facetas y niveles, pero principalmente exige generar condiciones socio-institucionales y legales permanentes que contribuyan a la creación de confianza, capital social y participación ciudadana en los barrios y comunas, articulando actores en el nivel comunitario y en los gobiernos locales articulándose directamente con instituciones responsables de la prevención en sus diversas formas.

Ese marco de referencia es uno de los principales factores y retos que enfrenta la década que se inicia y que se traduce en el diseño de políticas y estrategias de intervención que reflejen lo aprendido en la década pasada.

La coproducción de la seguridad y la prevención del delito -una directriz valorada por diversos organismos internacionales a partir de la experiencia de países con mayor trayectoria en la implementación de políticas públicas de seguridad- es en nuestro caso todavía un objetivo a alcanzar. Se deben vencer obstáculos jurídicos y resistencias organizacionales derivadas de culturas políticas y una institucionalidad que aún no está a la altura de las actuales necesidades y urgencias.

En resumen, la participación ciudadana en políticas públicas de seguridad es un desafío pendiente en nuestro país. De acuerdo a la experiencia de los últimos años es preciso avanzar con mayor respaldo en la evidencia, de forma tal que se generen y fortalezcan efectivamente las capacidades locales para la implementación de estrategias de prevención que incorpore una perspectiva de coproducción de la seguridad ciudadana.

Naturalmente esto lleva a observar detenidamente las metodologías y prácticas de intervención que ayudan efectivamente a identificar, asesorar y capacitar a todas las instancias comunales y locales interesadas, y que contribuyan decisivamente a crear e implementar planes, programas o proyectos de prevención social y situacional. De esta forma, el principal nudo crítico radica en identificar cuáles son esas intervenciones que probadamente incentivan una participación social sostenida y que, a su vez, apoyan la generación de una cultura de prevención en los territorios.





Bibliografía

Batenson, R. (2009). The political consequences of crime victimization in Latin America. Comparative Politics Workshop. 46 p. Recuperado de: http://sitemason.vanderbilt.edu/files/kyHPZ6/Bateson_CPW_April_14.pdf

Blanco, J., Vargas, G. (2006). Participación en políticas de seguridad ciudadana. En *Foco (Expansiva)*, 85. Recuperado de: http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/21082006094033.pdf

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2008). *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Montreal, 280 p.

Cruz, J. M. (2008). Capital social en las Américas: La participación en la solución de problemas comunitarios. Perspectivas desde el Barómetro de las Américas. 5 p. Recuperado de: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0805es.pdf>

Chile. Ministerio del Interior. (2004). *Política nacional de seguridad pública*. Santiago, Chile: División de Seguridad Ciudadana. 62 p. Recuperado de: http://www.seguridadpublica.gov.cl/files/documento_pnsc.pdf

Chile. Ministerio del Interior. (2010). *Plan Chile Seguro 2010-2014*. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

Fundación Paz Ciudadana (mayo 2010). *Balance de la delincuencia 2009*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. 27 p.

Fundación Paz Ciudadana (2010). *Construcción de indicadores de reinserción social de adolescentes infractores de la ley penal: informe final*. Santiago, Chile Fundación Paz Ciudadana.

Fundación Paz Ciudadana (2009). *Foro transversal para la modernización estatal en seguridad pública: Documento de trabajo*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. 290 p. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20100218170304.pdf

Fundación Paz Ciudadana (agosto 2010). *Índice Paz Ciudadana-Adimark GfK, mayo-julio 2010: Versión extensa de los resultados del estudio*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Raczynski, D., Serrano, C. (2005). Programas de superación de la pobreza y el capital social: Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile. En: Arriagada, I. (ed.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago, Chile: CEPAL.

Tudela, P. (2009). La gestión de la seguridad pública y ciudadana en países en el Cono Sur: Condiciones necesarias para el desarrollo de políticas y la ejecución de programas. *Revista Estudios Policiales*, 4, 122-146. Recuperado de: <http://www.asepol.cl/publicaciones/estudios-policiales-n4.html>

Tudela, P., Schwaderer, H. (septiembre 2010). *Medidas de seguridad privada, percepción de riesgo e inseguridad: evolución y efectos en Santiago (2000-2009). Resumen del estudio*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Zúñiga, L. (2010). Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile. Santiago, Chile: FLACSO, Programa de Seguridad y Ciudadanía. 10 p. Serie documentos electrónicos, 2). Recuperado de: http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=915&page=1