

P!ensa

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SEGURIDAD PÚBLICA: Sugerencias generales a partir de la experiencia de Concón



Alejandro Palacios Strooman

Pedro Fierro Zamora

FUNDACIÓN P!ENSA

Pablo Rojas Daydi

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CONCÓN

INTRODUCCIÓN

Luego de la última cuenta presidencial del 1 de junio de este año 2018, queda bastante claro que la seguridad pública seguirá siendo uno de los grandes temas que determinarán la gestión del ejecutivo en los próximos años.

Lamentablemente, en la región de Valparaíso hemos estado particularmente afectados por el flagelo de la delincuencia. Sin ir más lejos, de acuerdo a los últimos índices de victimización dados a conocer por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, nuestro territorio habría subido al tercer lugar a nivel nacional. En concreto, en un 27,4% del total de los hogares de Valparaíso, al menos un integrante habría sido víctima de algún delito en el último año¹.

¿Cómo enfrentar esta dura realidad?

Desde el nivel central se han tratado de impulsar distintas medidas destinadas a avanzar en la materia a lo largo del 2018. En esta línea encontramos, por ejemplo, la convocatoria que hiciera en marzo el presidente Sebastián Piñera para conformar una Mesa de Trabajo Transversal de Seguridad Pública, integrada por actores de todo el espectro político –como la ex candidata presidencial Carolina Goic, el alcalde de Valparaíso Jorge Sharp y el ex subsecretario de prevención del delito Cristóbal Lira-. De acuerdo a la información entregada por la misma Moneda, el grupo habría sesionado en 19 ocasiones en base a tres pilares esenciales: a) la modernización y fortalecimiento de las policías, b) el sistema de inteligencia del Estado y c) las medidas de fortalecimiento de la seguridad pública, donde se trataría el control de armas y la coordinación entre órganos (t13.cl, 2018). Como fruto del trabajo realizado en los 90 días que duró la mesa, se publicó en julio de este año el “Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública”, el cual consideró 150 propuestas concretas para avanzar en la materia².

De esta misma forma, otra medida que ha cobrado un gran protagonismo en los últimos meses es el Sistema Táctico de Operación Policial (S.T.O.P.), implementado por la Subsecretaría de Prevención del Delito. Esta nueva herramienta buscaría sistematizar y analizar las denuncias ciudadanas para definir los “puntos calientes” o, en otras palabras, los focos de delincuencia. En concreto, el instrumento intentaría focalizar los delitos en el lugar y tiempo en que ocurrieron, en pos de utilizar de la manera más eficiente posible los recursos policiales (gob.cl, 2018). Además, al funcionar en base al análisis de denuncias ciudadanas, el S.T.O.P. permitiría que los programas de las distintas regiones puedan adaptarse fácilmente a las necesidades específicas de cada territorio (seguridadpublica.gob.cl, 2018), cumpliendo así con la tan recomendada desconcentración de la seguridad (Dammert, 2005; Wigodsky, 2011).

¹ Datos obtenidos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2017).

² El documento publicado está prioritariamente enfocado en la modernización y fortalecimiento de las policías, tema al que dedica casi la mitad de las propuestas. Así mismo, abarca el fortalecimiento del Sistema de inteligencia del Estado, la fiscalización y control de armas de fuego, el rol de los municipios en la seguridad pública y la coordinación entre los actores del Sistema de Persecución Penal.

Sin embargo, y pese a estos importantes avances, la participación ciudadana sigue siendo un tema esencial a la hora de enfrentar los problemas de seguridad pública. Esto queda en evidencia, por ejemplo, cuando analizamos el funcionamiento del mismo programa S.T.O.P. promovido por el actual gobierno. Como hemos señalado, la herramienta se nutre por las denuncias ciudadanas que voluntariamente realizan las víctimas, pero el gran problema de nuestra región de Valparaíso es que sólo 4 de cada 10 hogares decide denunciar³. Entonces, ¿cómo utilizar correctamente el sistema con una alimentación tan deficiente? Es así como el detrimento de la participación ciudadana termina siendo una verdadera traba a la hora de realizar un seguimiento efectivo a través de estas herramientas de sistematización.

Pero esta problemática –el declive del involucramiento cívico– no tan sólo afecta al programa S.T.O.P., sino que también a otras medidas basadas en la prevención situacional ambiental, las cuales buscan, por ejemplo, recuperar jardines, plazas y parques deshabitados. En definitiva, si no se incorporan herramientas que promuevan el compromiso de los vecinos, difícilmente se conseguirán resultados que nos acerquen a una vida social cohesionada y segura.

Entonces, ¿cómo incentivar la participación de la sociedad civil en materia de seguridad pública? ¿Qué problemas usuales se presentan en la experiencia comparada? ¿Cómo abarcar la problemática de la producción conjunta de seguridad en un entorno de desafección y desconfianza?

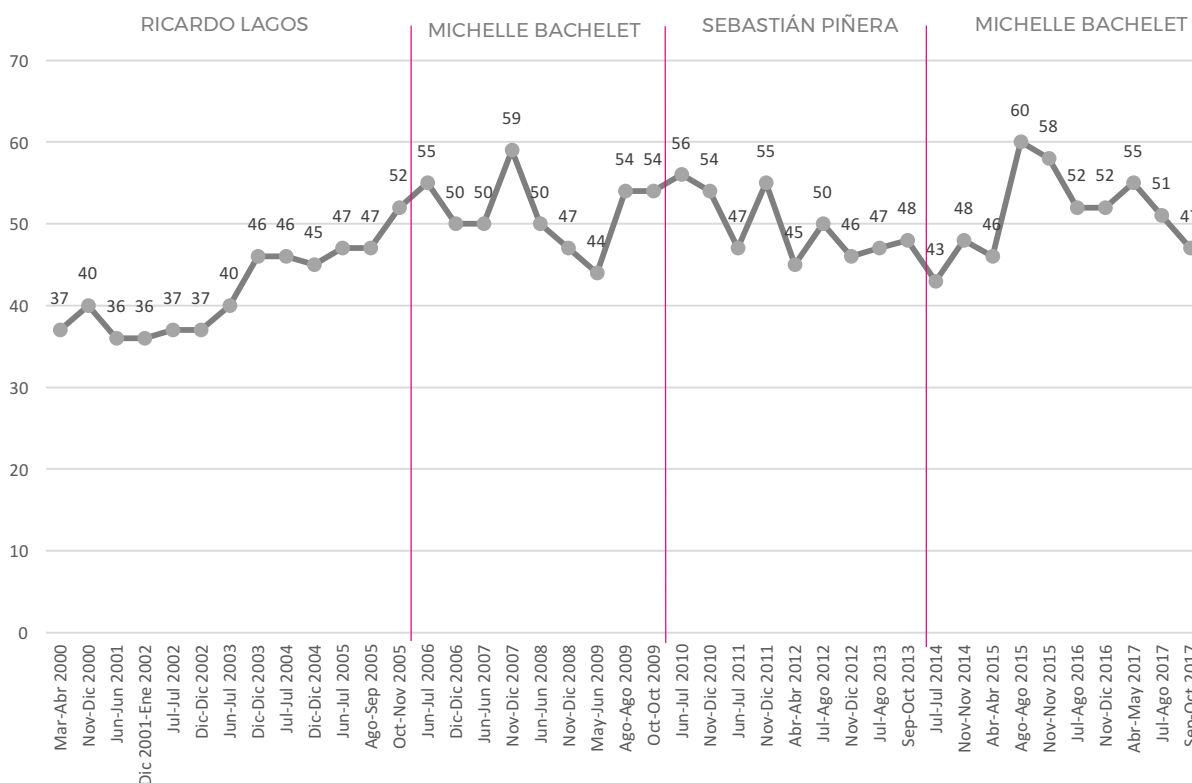
Este informe tiene como principal objetivo compartir tres medidas que faciliten la coproducción de seguridad desde los gobiernos locales. Para eso, nos enfocaremos esencialmente en la experiencia de Concón, comuna emblemática de la ciudad de Valparaíso. En esta línea, identificaremos los principales problemas a la hora de alcanzar una participación social efectiva para, luego, proponer alternativas destinadas a resolverlos.

REALIDAD NACIONAL Y LOCAL: VICTIMIZACIÓN E INSEGURIDAD

Como podemos observar en el Gráfico 1, en las últimas dos décadas la seguridad pública se ha mantenido como prioridad para los chilenos, sin importar el color político del gobierno de turno. De acuerdo a los resultados de las encuestas del Centro de Estudios Públicos (CEP), cuando se les pregunta a los ciudadanos por los tres problemas en los que debería focalizarse el accionar del ejecutivo, cerca de la mitad de los participantes incluye los temas de seguridad entre sus mayores preocupaciones.

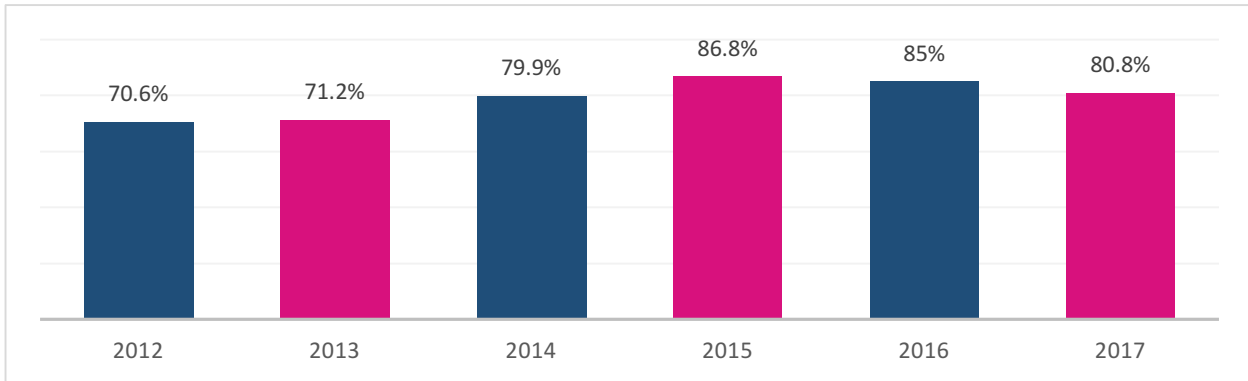
³ Datos obtenidos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2017).

GRÁFICO 01 PORCENTAJE DE PERSONAS QUE RESPONDE “SEGURIDAD” ANTE LA PREGUNTA: ¿CUÁLES SON LOS TRES PROBLEMAS A LOS QUE DEBERÍA DEDICAR EL MAYOR ESFUERZO EN SOLUCIONAR EL GOBIERNO? (2000-2017)



Nota: Elaboración propia con datos de la encuesta anual del Centro de Estudios Públicos (2000-2017).

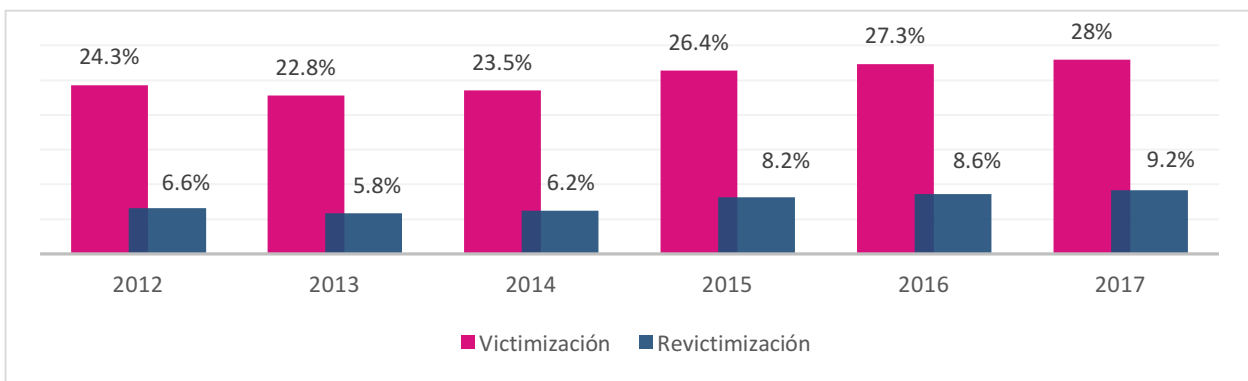
Si bien las cifras han sufrido ciertos vaivenes significativos en algunos periodos –por ejemplo, el del pasado 2015–, el porcentaje parece estabilizarse siempre en torno al 45% y al 50%. En base a esto, podríamos sugerir que la seguridad pública representa una preocupación constante y estable en los últimos 20 años. Y es que, si bien la contingencia podría impactar en el indicador, lo haría de forma más bien pasajera. Los motivos que fundamentan esta preocupación permanente parecen ser ciertamente diversos, pero sin lugar a dudas la sensación de inseguridad aparece como uno de los primeros indicadores a observar a la hora de explicar el fenómeno. Basándonos en los resultados de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) impulsada por la Subsecretaría de Prevención del Delito, podemos apreciar que en los últimos seis años cerca de 8 de cada 10 habitantes tienden a percibir que la delincuencia aumentó en el país (Gráfico 2). Relacionando estos resultados con los de la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP), vemos que el año 2015 la cifra alcanzó el 86,8% (máximo), lo que nos ayudaría a entender el alza de personas que situaron la seguridad pública como prioridad para el gobierno de turno (60%).

GRÁFICO 02 PORCENTAJE DE PERSONAS QUE PERCIEN QUE DELINCUENCIA AUMENTÓ EN EL PAÍS

Nota: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2017)

De cualquier forma, desde el año 2012 el porcentaje de personas que perciben un aumento de la delincuencia se ha situado siempre por sobre el 70%. Si bien esa cifra ya parecía alta, la realidad se complica aún más si consideramos que el 2017 se obtuvieron diez puntos porcentuales más que aquel año. En resumen, si bien los datos efectivamente nos muestran una baja estadísticamente significativa después del máximo del 2015, los resultados actuales siguen siendo peores que los obtenidos hace 6 años.

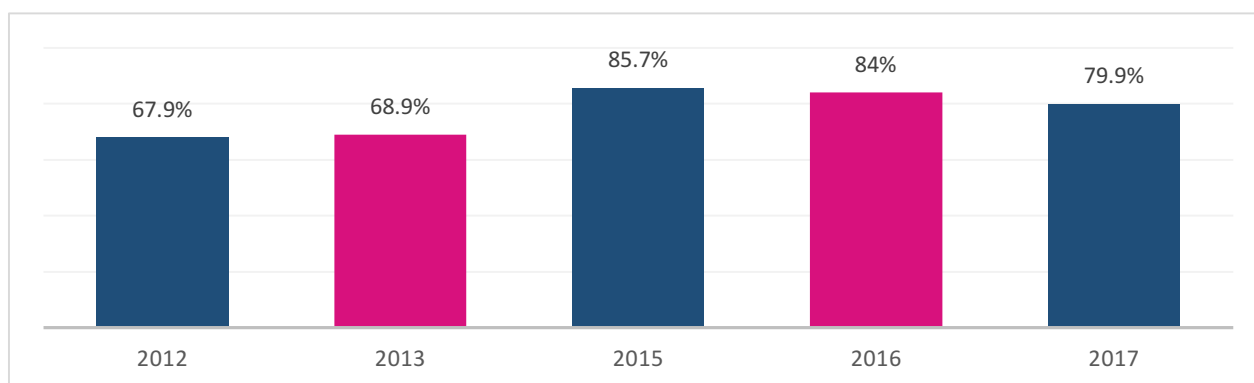
Sin embargo, la percepción individual sobre delincuencia no es el único indicador importante a la hora de explicar la preocupación constante que ha representado la seguridad pública. Como se observa en el Gráfico 3, el índice de victimización también se ha mantenido relativamente uniforme, aunque con un alza sostenida desde el año 2013. Algo igual de preocupante sucede con la re-victimización. Si en el año 2013 ésta alcanzaba un 5.8%, el 2017 llegó hasta un 9.2% según los datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana.

GRÁFICO 03 VICTIMIZACIÓN Y RE-VICTIMIZACIÓN A NIVEL NACIONAL

Nota: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2017)

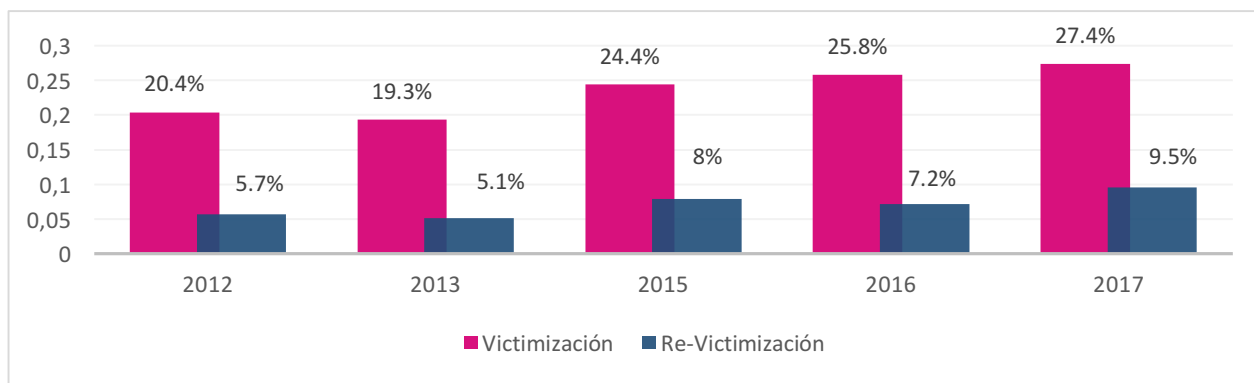
Esta situación general que ha vivido el país en los últimos 6 años parece replicarse en la región de Valparaíso. Si bien la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana no contempla datos del año 2014, podemos apreciar que la diferencia entre el 2013 y el 2015 es significativa y de gran magnitud, creciendo más de quince puntos porcentuales, tal como se había dado a nivel nacional. En el Gráfico 4 observamos que, en la actualidad, un 79.9% de los habitantes de la región consideran que la delincuencia aumentó, lo que significa doce puntos porcentuales más que los resultados obtenidos hace seis años.

GRÁFICO 04 PORCENTAJE DE LAS PERSONAS QUE PERCIBEN QUE LA DELINCUENCIA AUMENTÓ EN LA REGIÓN DE VALPARAÍSO



Nota: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2017)

GRÁFICO 05 VICTIMIZACIÓN Y RE-VICTIMIZACIÓN A NIVEL REGIONAL



Nota: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2017)

En lo relacionado a la victimización y re-victimización regional, también podemos ver la misma tendencia nacional. Así, desde el 2013 parece existir un alza constante en los indicadores, con una re-victimización que ha pasado del 5.1% al 9.5%.

Si bien el porcentaje de hogares victimizados del pasado año 2017 (27.4%) es inferior al que se obtuvo a nivel nacional (28%), debemos recordar que la región de Valparaíso es la que posee el tercer indicador más alto de todo Chile, sólo por detrás de la región de Tarapacá (que eleva el promedio nacional con un 35.9%) y de la región Metropolitana (31.9%). En resumen, tal como sucede a nivel nacional, las cifras regionales de victimización e inseguridad no son positivas, lo que demuestra que los desafíos usuales en la materia parecen seguir vigentes.

Debemos estar conscientes de que la seguridad pública ha sido uno de los temas con mayor presencia en la agenda política nacional. Como bien ha señalado la Fundación Paz Ciudadana, en los últimos 20 años se han producido avances significativos en la materia, con una modernización inédita, con la creación de nuevas instituciones –como el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública–, con el aumento en las dotaciones de las policías y con una duplicación del gasto en seguridad. Sin embargo, hasta la actualidad seguiría existiendo un fuerte foco en medidas reactivas y un insuficiente énfasis en prevención (Fundación Paz Ciudadana, 2013, 2016). Por este motivo, no ha dejado de ser pertinente la promoción de reformas estructurales en pos de integrar medidas actuales con nuevas herramientas focalizadas en el quehacer preventivo y de control, donde se incluya a la sociedad civil como actor esencial tanto en la definición como en la implementación de estas iniciativas.

IMPORTANCIA DE LA COPRODUCCIÓN DE SEGURIDAD

01. Involucramiento y seguridad desde lo teórico

De acuerdo a Zúñiga, se habla de participación social cuando las acciones se dirigen hacia un fin común o cuando existe un compromiso con la sociedad misma. De esta forma, el involucramiento ciudadano implicaría una construcción colectiva en la toma de decisiones (Zúñiga, 2007, p. 146). Como hemos mencionado en los apartados anteriores, la seguridad pública y la participación social suelen estar basalmente relacionadas. De acuerdo a la misma Organización de las Naciones Unidas (ONU), las acciones orientadas a evitar que el delito ocurra no sólo se debiesen basar en la promoción y el fortalecimiento de la seguridad a través del “sistema formal” de justicia penal, sino también mediante la ejecución de estrategias que integren diferentes “sistemas informales de prevención”. Estos sistemas informales estarían precisamente compuestos por colegios, instituciones religiosas y ciudadanos en general (Dammert, 2005, p. 130).

Si bien el concepto de “comunidad” podría ciertamente ser interpretado de diversas maneras (Dammert & Lunecke, 2004; Zúñiga, 2007), su incorporación en la definición de las problemáticas y

prioridades de cada barrio en materia de seguridad pública es esencial. Después de todo, sólo a través de este ejercicio se podrán promover programas especializados y focalizados en las dificultades reales que afectan a cada comunidad y cada localidad (Fundación Paz Ciudadana, 2009). Quizás por este motivo, los diagnósticos y evaluaciones de distintos países sugieren que existiría una mayor probabilidad de éxito cuando las medidas contra la delincuencia involucran distintos tipos de actores y segmentos de la sociedad civil (Tudela, 2010).

Todo esto parece enmarcarse en un principio general inherente a las políticas de seguridad: la desconcentración de las medidas anti-delincuencias. Es así como las municipalidades se ubican en el vértice principal cuando hablamos de implementar estas iniciativas, debido precisamente a su cercanía con la población y los barrios (Dammert, 2005, p. 134). En esta línea, y tomando las palabras del mismo Tudela, las políticas de seguridad no serían exitosas “si no se promueve el empoderamiento y la apropiación de los gobiernos locales”, después de todo, “el aparato público debe bajar hacia su gente y ésta debe poder transformarse en el gestor de su propia calidad de vida” (Tudela, 2010, p. 5).

El principio fundamental que subyace a estos argumentos responde a la misma lógica de la descentralización política y administrativa del Estado, en cuanto las políticas debiesen considerar los contextos nacionales, pero también las particularidades subnacionales a la hora de responder eficientemente a las realidades de cada lugar (Wigodsky, 2011, p. 46). Desde una perspectiva tocquevilliana de la sociedad civil, las estructuras de poder –y con ello, la toma de decisiones– debiesen ser acercadas al individuo mismo. En esta línea, serían los gobiernos locales quienes tendrían un rol especial en los temas relacionados con seguridad pública, estando llamados a captar la atención de la comunidad y promover su accionar, haciéndolos parte del problema y de sus soluciones (Dammert, 2005, p. 150).

02. Involucramiento y seguridad desde lo político

Sin embargo, el fundamento de la participación ciudadana en la lucha contra la delincuencia no se basa sólo en estos principios teóricos, sino que también en ciertos razonamientos jurídicos y políticos. En esta línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha entendido que los derechos a la libertad de reunión, a la asociación y a la participación en los asuntos de interés público – regulados concretamente en los artículos 16 y 23 del Pacto de San José de Costa Rica– estarían comprometidos en la política pública de seguridad ciudadana (Wigodsky, 2011). Así, es posible abordar la problemática de la violencia y la delincuencia desde la arista de los derechos humanos, precisamente a través del fortalecimiento de la participación democrática y de la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana (Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2009).

El que uno de los derechos humanos en cuestión –el consagrado en el artículo 23– se vincule precisamente con los llamados “derechos políticos”, parece no ser un asunto baladí. Tal como ha venido sosteniendo la Fundación Paz Ciudadana desde hace más de 10 años, uno de los principales retos en materia de seguridad pública se relaciona con la generación de consensos, los cuales no serían sólo técnicos, sino que también políticos. En la visión de esta fundación, el debate sobre estas políticas debiera superar “posiciones políticas sesgadas” y “reacciones provocadas por la comisión de algún delito de fuerte conmoción pública o atención mediática”. Sólo a través de este esfuerzo se asegurarían parámetros claros y objetivos de actuación, capaces de trascender a una determinada administración (Paz Ciudadana, 2005:3).

Podríamos sugerir, entonces, que la participación efectiva de la sociedad civil no sólo ayudaría a desconcentrar el diseño e implementación de las medidas, sino que incluso a facilitar la necesaria cooperación, promoviendo los consensos y la coordinación público-privada.

No obstante, es importante reconocer que la ausencia de planificación puede llevar a que la participación ciudadana en temas de seguridad pública termine detentando incluso efectos perversos. De acuerdo a la literatura (Dammert, 2005; Zúñiga, 2007), podríamos hablar por ejemplo de la estigmatización socioterritorial, del surgimiento de grupos de presión vinculados a políticas represivas e ineficaces, de la aparición del fenómeno de la justicia de mano propia (relacionada con linchamientos o juicios populares) y del potenciamiento de la frustración ciudadana. Es debido a esto que la gestión pública local se transforma en un elemento esencial en pos del correcto funcionamiento de la coproducción de seguridad.

CIUDADANÍA Y SEGURIDAD EN LA REGIÓN DE VALPARAÍSO

En un reciente libro, Carlos Peña –columnista y rector de la Universidad Diego Portales– reflexiona sobre la “paradoja de Chile”. Así se refiere al fenómeno que cada cierto tiempo sorprende a encuestadores y analistas, el cual se relaciona con la aparente fractura que existiría entre la vida personal y la esfera pública de los ciudadanos modernos. En sus palabras, “los chilenos (y chilenas) están simultáneamente felices y molestos; integrados y a la vez apocalípticos; adaptados y al mismo tiempo disconformes” (Peña, 2017, p. 27). Los resultados de distintas encuestas de opinión parecen confirmar aquella situación. Por un lado, nos sugieren la existencia de una satisfacción de los ciudadanos con su vida privada, pero, por otro, nos muestran la profunda disconformidad que sienten respecto de los asuntos públicos.

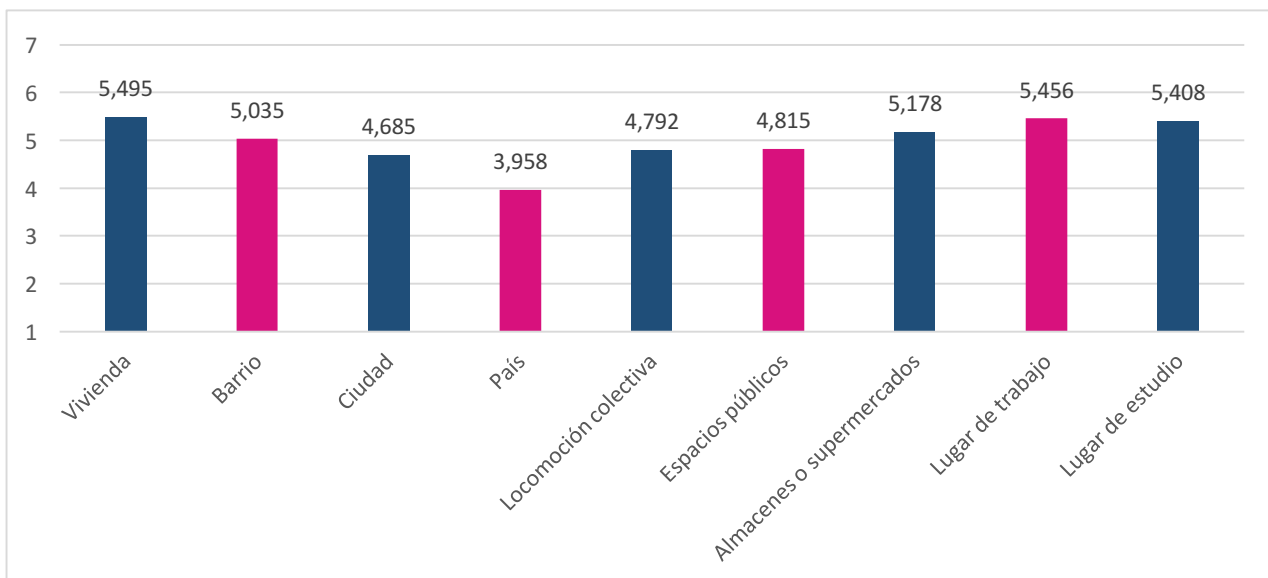
Pese a que el análisis de Peña parece alejarse del objetivo principal de este documento, la disociación entre la “casa propia” y la “casa ajena” –como se refiere a la paradoja– puede no ser del todo distante de los temas que nos convocan. Como podemos observar en el Gráfico 6, la sensación de inseguridad – al menos en la región de Valparaíso – no es homogénea entre los distintos ambientes de

convivencia. Basándonos en los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de la Fundación P!ensa⁴, apreciamos que la inseguridad va creciendo en la medida en que se amplía el conjunto social.

Midiendo en una escala de 1 a 7, los respondientes declaran sentirse relativamente seguros en la “casa propia” – y con esto nos referimos a viviendas (5.4), lugares de trabajo (5.4) o lugares de estudio (5.4) –, pero significativamente más inseguros en la “casa ajena” –hablamos de los espacios públicos (4.8), de la ciudad (4.7) y del país (3.9)–.

Estos resultados iniciales parecen ser consecuentes con el principio de desconcentración que debiese primar en las propuestas de seguridad pública. En la medida en que el conjunto menor –como el barrio– pueda hacerse cargo del diseño y ejecución de las medidas, más cercanas serían éstas respecto de las necesidades y prioridades específicas. Al contrario, pareciera ser que el conjunto mayor se percibe como ajeno y, quizás por lo mismo, más inseguro.

GRÁFICO 06 SENSACIÓN DE SEGURIDAD EN LA REGIÓN DE VALPARAÍSO



Nota: Elaboración propia con datos de la Fundación P!ensa 2017. Datos no ponderados.

Como ya hemos sugerido, el argumento de la desconcentración de las medidas de seguridad pública se encontraría íntimamente relacionado con el involucramiento ciudadano. Basándonos en los resultados 2016 y 2017 de la Encuesta de Calidad de Vida de Fundación P!ensa, podemos observar en la Tabla 1 las medidas preferidas por los habitantes de la región de Valparaíso. Frente a una planilla de

⁴ La Encuesta de Calidad de Vida de la Fundación P!ensa (P!ensa 18) se realiza anualmente en la región de Valparaíso. El estudio, ejecutado por GFK-Adimark, tiene representatividad a nivel provincial, considerando 1650 casos presenciales de las 10 comunas más importantes de la región.

trece alternativas distintas, hemos destacado las siete que poseen más menciones. En concreto, aquellas que cuentan con más de 300 preferencias en, al menos, alguno de los dos años.

Si bien la cantidad y la frecuencia de carabineros son percibidas como las medidas esenciales, llama la atención que al menos cuatro alternativas puedan ser directamente ejecutadas por la sociedad civil. En esa línea, el uso de alarmas y botones de pánico entre vecinos incluso fue preferido por sobre el aumento en la dotación de carabineros el año 2017. A esto se suma la gran cantidad de preferencias que obtuvo el intercambio de números telefónicos entre vecinos y el mejoramiento de la iluminación pública, medida esencial a la hora de hablar de prevención situacional.

TABLA 01 MEDIDAS DE SEGURIDAD PÚBLICA PREFERIDAS POR LOS HABITANTES DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO

	2016	2017
	Total de menciones	Total de menciones
Casetas de Seguridad	91	293
Cierre nocturno de plazas	59	91
Inspectores y móviles municipales	177	371
Alarmas o botones de pánico entre vecinos	440	692
Cierre de pasajes	119	162
Intercambio de números telefónicos entre vecinos	323	340
Cierres perimetrales del barrio	87	107
Guardias o vigilantes privados	106	203
Mayor iluminación pública	542	434
Mayor frecuencia de locomoción pública nocturna	247	244
Vigilancia Nocturna	450	369
Más carabineros	846	616
Mayor frecuencia de vigilancia de carabineros	754	727
Otros	27	49

Nota: Elaboración propia con los datos de la Encuesta de Calidad de Vida Plensa 18, versiones 2016 y 2017.

Pero, pese a que las medidas que podrían ejecutar los ciudadanos organizados tienen cierta popularidad en la población, difícilmente aquel interés termina materializándose en propuestas concretas.

¿Por qué esa tarea se hace tan difícil?

PROBLEMAS RECURRENTE DE LA PARTICIPACIÓN EN SEGURIDAD

Si se pretende fomentar y promover el involucramiento ciudadano efectivo en materia de seguridad pública, será necesario enfrentar ciertos problemas usualmente identificados por la literatura. Así, el fenómeno de malestar que se vive desde hace décadas en distintas democracias consolidadas y emergentes (Abramson & Aldrich, 1982; Montero, Gunther, & Torcal, 1997; Offe, 2006; Torcal & Montero, 2006) aparece como una traba profunda y subyacente a la hora de hablar de cualquier tipo de involucramiento ciudadano. En Chile, en tanto, no hemos sido ajenos al fenómeno de desafección (Fierro Zamora & Guerrero-Solé, 2018) y, aunque el descontento ha gatillado en algunas ocasiones la acción colectiva (Segovia & Gamboa, 2012), esta ha sido usualmente canalizada a través de mecanismos informales y de protesta. En definitiva, una de las mayores dificultades que enfrentan las políticas en seguridad se relaciona con el desánimo y desconfianza de la población, quienes, en caso de no ver pronta solución a los problemas, serían poco proclives a participar (Dammert, 2005, p. 151). Esta realidad podría ser determinante a la hora de entender, por ejemplo, la baja cantidad de denuncias que terminan por nutrir los sistemas de información que se están tratando de promover en el país.

Por estos motivos, cuando hablamos de seguridad, la gestión en materia de involucramiento cívico debiese estar enfocada en la creación de vías institucionales que faciliten la acción formal de los vecinos. Sin embargo, acá es donde aparece otro problema, pues las organizaciones que se vinculan a esta coproducción debiesen actuar con autonomía y poder de decisión, potenciando redes y promoviendo la sensibilización social (Zúñiga, 2007, p. 147). Sin embargo, no siempre los gobiernos locales encuentran las alternativas jurídicas y organizacionales adecuadas para canalizar esa participación. El problema de esto es que la participación vecinal espontánea, cuando existe, corre el riesgo de ser inorgánica y simplemente reactiva. En ese contexto, no sería extraño que surjan efectos indeseados, como por ejemplo la estigmatización socioterritorial y la justicia por mano propia.

En concreto, entendemos que existen razones teóricas, políticas y empíricas que respaldarían la promoción de la participación ciudadana en términos de seguridad pública. En esta línea, el principio de desconcentración, la mirada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la misma propensión de los ciudadanos a la acción colectiva en el enfrentamiento de los delitos dan cuenta de esta realidad.

No obstante, las políticas usualmente promovidas en materia de seguridad pública no siempre consideran el rol de la ciudadanía y el principio de desconcentración. Sin ir más lejos, el mismo Acuerdo Nacional lanzado en julio pasado reconoce que, en la actualidad, no existiría en el país una definición respecto al rol de las municipalidades en materia de seguridad, así como tampoco una adecuada determinación de sus facultades. El problema es que el documento tampoco parece hacerse cargo del problema. Si analizamos las 150 propuestas presentadas, nos daremos cuenta de

que sólo 16 se enfocan explícitamente en la gestión comunal⁵ y sólo 2 en el rol proactivo de la sociedad civil⁶.

Si bien este documento no pretende en ningún caso entregar una solución integral a estos problemas complejos y multidimensionales, sí nos atreveremos a compartir tres medidas que nos podrían ayudar a enfrentar el fenómeno descrito.

TRES MEDIDAS

Por los antecedentes expuestos en este trabajo, la seguridad pública en la región de Valparaíso ha llamado la atención de la Fundación P!ensa desde su nacimiento. Durante los primeros años, la organización ha estado más bien volcada a la recolección de datos que nos permitan realizar un diagnóstico certero de la situación local. Por eso, la seguridad es una de las grandes dimensiones consideradas en nuestra Encuesta de Calidad de Vida, que cada año considera más de 1600 casos presenciales, abarcando las 7 provincias de la región.

Junto a este trabajo, ha existido durante el último tiempo la intención de poder aportar de manera específica a la ejecución de alguna buena práctica en nuestro territorio, que permita conjugar la experiencia e innovación. En palabras de Tocornal Montt, “la innovación [en el ámbito de la prevención del delito] suele ser entendida como la experimentación de formas diversas de enfrentar el problema, donde los actores principales no son las policías, ni los representantes del poder judicial, sino que se le da a la comunidad algún nivel de protagonismo y decisión tanto en el diseño como en la ejecución de las actividades” (Tocornal Montt, 2011, p. 11).

Con este objetivo en mente, en la fundación comenzamos a trabajar con distintos actores con experiencia comprobada en materia de seguridad, destacando el rol del ex subsecretario de Prevención del Delito, Cristóbal Lira. Luego de distintas reuniones y sesiones de trabajo, se optó por la alternativa de profundizar en el programa que se estaba realizando en la comuna de Lo Barnechea, con la idea de poder adecuarlo a la realidad de algún territorio local. En esta línea, debemos agradecer la recepción y ayuda brindada por esta municipalidad, especialmente considerando el involucramiento y disposición de su mismo alcalde, Felipe Guevara.

⁵ El Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública contempla en la parte N° IV el rol de los municipios en materia de Seguridad Pública, destacando 16 propuestas enfocadas en el ámbito nacional y local. Si bien existen otras medidas interesantes en términos de desconcentración (como la N°17), consideramos que estas se vinculan sólo tangencialmente con la gestión local.

⁶ El Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública parece considerar, al menos teóricamente, la relevancia de la participación social. Sin ir más lejos, a propósito de la modernización de las policías dedica un capítulo completo (II) al fortalecimiento de la relación entre estas instituciones y las autoridades civiles y la ciudadanía. Sin embargo, finalmente sólo considera dos propuestas (de las 20 del capítulo) relacionadas explícitamente con la participación de la sociedad civil, una destinada a la creación de un Consejo Asesor y otra a la promoción de la investigación científica en la materia. El resto de propuestas que atañen a la ciudadanía se relacionan más bien con rendición de cuentas y control democrático.

En concreto, la zona seleccionada fue Concón, comuna en donde se presentan distintas características idiosincráticas que la hacen especialmente atractiva en términos de seguridad pública. En primer lugar, en el territorio se ha vivido en los últimos años un aumento significativo de la población, pasando de 32.237 habitantes en 2002 a 42.152 en 2017, lo que implica un crecimiento del 30,76% en sólo 15 años. Este cambio demográfico ha traído consigo distintos desafíos, relacionados en particular con la concentración de viviendas urbanas y rurales, con el aumento de la viabilidad y el incremento de centros comerciales, colegios, farmacias, negocios, entre otros servicios. Con el fin de enfrentar esta nueva realidad, durante los últimos dos años se han ejecutado en la comuna más de 140 diálogos ciudadanos, los cuales han permitido concluir que la sensación de inseguridad representa la mayor preocupación para los habitantes⁷. Considerando, además, factores políticos (independencia de la administración municipal) y territoriales, se decidió comenzar a trabajar junto a la municipalidad de Concón en el ajuste y aplicación de algunas prácticas exitosas de Lo Barnechea.

En esta línea, las tres medidas que se exponen a continuación se desprenden de ciertas dificultades que se han vivido a la hora de diseñar e implementar el programa mencionado. Muchas de ellas, sin embargo, concuerdan con lo prevenido usualmente por la literatura especializada.

⁷ Entre los temas usualmente mencionados en los diálogos, podemos encontrar la desigualdad social entre barrios, las diferencias en cantidad y calidad de espacios públicos entre sectores, la presencia de microtráfico, los sitios eriazos, casas y vehículos abandonados y la escasa presencia de patrullaje policial.

PROPUESTA I

Orgánica y estructura jurídica para una participación efectiva



Como se ha comentado con anterioridad, una de las grandes dificultades a la hora de promover la coproducción de seguridad se relaciona con la identificación de la estructura organizacional y jurídica adecuada para fomentar el involucramiento de vecinos. En esta línea, se propone la creación de una Organización Comunitaria Funcional.

Tal como lo establece la Ley 16.880, la organización comunitaria funcional es una persona jurídica sin fines de lucro, que representa y promueve valores específicos de la comunidad. Se respeta la libertad religiosa y política de cada uno de sus integrantes, quedando prohibido cualquier acto proselitista en este tipo de materias. Los requisitos para constituir este tipo de organizaciones son más bien sencillos, requiriendo de la voluntad de sólo 15 vecinos más un ministro de fe (funcionario municipal).

La estructura que se propone para esta organización comunitaria se puede apreciar en la figura 1. A partir de ello, podríamos caracterizar cada nivel del siguiente modo:

FIGURA 01 ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA FUNCIONAL



El comité ejecutivo, en primer lugar, estaría compuesto por un presidente, un tesorero y un vicepresidente. Representaría el grupo directivo de trabajo, involucrado en las decisiones estratégicas, tácticas y financieras de la organización. Paralelamente, cumpliría un rol consultivo con el gerente general.

El gerente general, por su parte, sería el ejecutivo a cargo de supervisar todas las funciones y tareas de las áreas bajo su dependencia. Sumado a eso, se encargaría de la búsqueda de recursos para la organización, mediante la administración de los espacios publicitarios, presentación de proyectos y otras iniciativas pertinentes.

La administración sería el área enfocada en las labores financieras, contables, legales y logísticas. El área de operaciones estaría encargada más bien de la coordinación y operación de las unidades de patrullaje y los patrulleros, a través de la planificación de rutas, control de turnos y trabajo conjunto con la oficina de análisis de datos de la municipalidad. Por último, el área de atención a víctimas estaría a cargo de entregar atención psicológica y jurídica a las víctimas de delitos en la comuna.

PROPUESTA II

Funciones de las empresas privadas en la coproducción de seguridad



Otro de los puntos usualmente críticos en la coproducción de seguridad se relaciona con el tipo de aportes que podrían realizar las empresas privadas. Tal como menciona Dammert, "es vital avanzar en mecanismos de financiamiento del tipo asociativo con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales que permitan facilitar aquellas iniciativas consideradas relevantes para todas las partes" (Dammert, 2005, p. 149). En el primer punto de este apartado hemos dicho que, de acuerdo a la metodología propuesta, la figura del gerente general sería la encargada del levantamiento de fondos para la organización comunitaria funcional, los cuales podrían venir del mismo presupuesto municipal, de fondos públicos concursables o de las empresas con vínculos afectivos o territoriales con la comuna.

En esta línea, el rol de estos últimos podría ser esencial en la fase comunicacional de los distintos proyectos. Como hemos mencionado, la desafección y el detrimento del involucramiento ciudadano se han transformado en problemas usuales en las últimas décadas, por eso mismo, cualquier intento en materia de seguridad ciudadana debiese ir acompañado de campañas efectivas destinadas a informar, activar y comprometer a los vecinos. Esta función podría ser perfectamente diseñada, ejecutada y financiada por gremios o empresas privadas. Si bien podrían existir cientos de acciones en esta línea, podemos destacar a modo de ejemplo:

- Instalación de portales en la comuna con mensajes alusivos al trabajo que se está realizando
- Uso de camineros con alguna campaña pro-seguridad
- Reparto de folletería en sectores residenciales
- Organización de eventos gratuitos para la comunidad como celebración de hitos en materia de seguridad

Por otro lado, varias medidas de prevención situacional podrían ser diseñadas, ejecutadas y financiadas por privados. Hablamos de proyectos urbanos de infraestructura pública. En esta línea, la recuperación de plazas, parques y jardines son quizás el mejor ejemplo de iniciativas que podrían ser promovidas de forma conjunta entre la administración local y la misma sociedad civil. Tal como hemos revisado, el fortalecimiento de la iluminación pública es otra medida en infraestructura que los vecinos suelen mencionar cuando se trata de mejorar la seguridad de los barrios (542 menciones en 2016 y 434 menciones en 2017). En todos estos casos, sería relativamente sencillo materializar la ayuda de asociaciones, gremios o empresas.

PROPUESTA III

Observatorio sobre seguridad local



Bajo el modelo propuesto, el área de operaciones de la organización comunitaria estaría constantemente generando procesos y datos, los cuales serían esenciales en la posterior implementación de un observatorio sobre seguridad local. Si en una primera etapa el rol de la sociedad civil y de las empresas sería determinante en el diseño, ejecución y financiamiento de las medidas, ahora podríamos hablar del aporte específico de Centros de Estudios, Universidades y fundaciones.

En la actualidad, tanto el S.T.O.P. como el B.U.D. (Banco unificado de datos) se traducen en herramientas de almacenamiento de datos masivos, los cuales serían esenciales para alcanzar una distribución eficiente de los recursos policiales. Sin embargo, ya hemos visto que uno de los principales problemas que tienen estas iniciativas se relaciona con la poca cantidad de denuncias generadas por la ciudadanía (principal vía desde donde se nutren las herramientas). Por eso mismo, creemos que la desconcentración en seguridad se extiende, incluso, a la recopilación de datos. Un observatorio local consolidado e integrado con las instancias nacionales, no tan sólo ayudaría a la eficiencia de la operación misma, sino que también a la posterior evaluación del impacto de las distintas medidas

tomadas⁸. Independiente de la relevancia de promover las buenas prácticas innovadoras en materia de seguridad, los programas de políticas públicas en materia de seguridad –como en cualquier otro tema– deben ser evaluados con todo el rigor científico. Sólo esta acumulación de conocimiento nos permitirá discernir entre lo que funciona y lo que no funciona, incluso ayudándonos a identificar las razones del éxito de cada programa (Blanco & Varela, 2011; Tocornal Montt, 2011).

REFERENCIAS

- Abramson, P. R., & Aldrich, J. H. (1982). The Decline of Electoral Participation in America. *The American Political Science Review*, 76(3), 502-521. <https://doi.org/10.2307/1963728>
- Blanco, J., & Varela, J. (2011). Adaptación local de prácticas exitosas de prevención social del delito. In J. Araya (Ed.), *Experiencias en América Latina. El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* (No. Doc. 57). Organización de los Estados Americanos. Retrieved from <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>
- Dammert, L. (2005). Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades. *Desafíos, Bogotá (Colombia)*, 13(sem 2), 124-156.
- Dammert, L. (2012). Civic Responses to Crime. The Chilean Experience. *Harvard Review of Latin America*.
- Dammert, L., & Lunecke, A. (2004). La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. Retrieved from https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_05_prevenccion.pdf
- Fierro Zamora, P., & Guerrero-Solé, F. (2018). Measuring Political Attitudes in New Democracies: The Case of Chile. *Communication & Society*, 31(3), 93-108. <https://doi.org/10.15581/003.31.3.93-109>
- Fundación Paz Ciudadana. (2009). Los desafíos de Chile en 2010. Retrieved from <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2016/10/LOS-DESAF%3%8DOS-DE-CHILE-EN-2010.pdf>
- Fundación Paz Ciudadana. (2013). La tercera generación de políticas públicas de seguridad que Chile necesita. Retrieved from <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2016/10/LA-TERCERA-GENERACI%3%93N-DE-POL%3%8DTICAS-P%3%9ABLICAS-2014-2018.pdf>
- Fundación Paz Ciudadana. (2016). Propuestas para una estrategia de seguridad pública de largo plazo para Chile. Fundación Paz Ciudadana. Retrieved from <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2016/10/PROPUESTAS-PARA-UNA-ESTRATEGIA-DE-SEGURIDAD-P%3%9ABLICA-DE-LARGO-PLAZO-PARA-CHILE-2016.pdf>
- gob.cl. (2018). Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) ayudará a Carabineros a predecir y prevenir los delitos. Retrieved November 7, 2018, from <https://www.gob.cl/noticias/sistema-tactico-de-operacion-policial-stop-ayudara-a-carabineros-a-predecir-y-prevenir-los-delitos/>
- Montero, J. R., Gunther, R., & Torcal, M. (1997). Democracy in Spain: Legitimacy, discontent, and disaffection. *Studies in Comparative International Development*, 32(3), 124-160. <https://doi.org/10.1007/BF02687334>
- Offe, C. (2006). Political disaffection as an outcome of institutional practices? Some post-Tocquevillean speculations. In M. Torcal & J. R. Montero (Eds.), *Political Disaffection in Contemporary Democracies*. Routledge.
- Peña, C. (2017). *Lo que el dinero sí puede comprar*. Taurus.
- Segovia, C., & Gamboa, R. (2012). Chile: El año en que salimos a la calle. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 65-85.
- seguridadpublica.gob.cl. (2018). Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) se constituye a nivel nacional y las regiones comienzan a definir sus prioridades. Retrieved November 7, 2018, from <http://www.seguridadpublica.gob.cl/noticias/2018/04/26/sistema-tactico-de-operacion-policial-stop-se-constituye-a-nivel-nacional-y-las-regiones-comienzan-a-definir-sus-prioridades/>
- t13.cl. (2018). Presidente Piñera presenta Comisión de Seguridad con foco en modernización de las policías. Retrieved November 7, 2018, from <http://www.t13.cl/noticia/politica/video-presidente-pinera-presenta-comision-seguridad-foco-modernizacion-policias>

⁸ El Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública propone (N° 127) la creación de un Observatorio Intermunicipal para la Prevención del Delito, a cargo de la Subsecretaría de Prevención del Delito. El objetivo de este observatorio sería coordinar e intercambiar buenas prácticas. En este sentido, consideramos que la promoción de observatorios locales que dependan de organizaciones de la sociedad civil potenciarían y nutrirían esta propuesta impulsada por la mesa de trabajo.

Tocornal Montt, X. (2011). ¿Buenas prácticas o intervenciones basadas en evidencia? In J. Araya (Ed.), *Experiencias en América Latina. El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.

Torcal, M., & Montero, J. R. (2006). *Political Disaffection in Contemporary Democracies*. Routledge.

Tudela, P. (2010). La gestión de la seguridad pública: lecciones y tareas para el éxito. Retrieved from <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/evaluaciones/tareasparaexito.pdf>

Wigodzky, V. (2011). Derechos humanos y seguridad ciudadana: una perspectiva desde la sociedad civil. In J. Araya (Ed.), *Experiencias en América Latina. El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.

Zúñiga, L. (2007). Participación comunitaria en prevención del delito: experiencias en América Latina y Europa. In L. Zúñiga & L. Dammert (Eds.), *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*. FLACSO Chile.

P!ensa

FUNDACIONPIENSA.CL

contacto@fundacionpiensa.cl | 32 2515255 | Av. Errázuriz 755 of. 506, Valparaíso, Chile

[f](#) fundacionpiensa [@](#) fundacionpiensa [t](#) Fpiensa