



SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE: DEL FENÓMENO GLOBAL A LA ACCIÓN LOCAL

Editor

Roberto Lagos Flores

Autores

Erik Marín Cuevas
Arturo Herrera Verdugo
Macarena Rau Vargas
Roberto Lagos Flores

Andrés Chacón Romero

Jean Paul Piña
Rigoberto Hernández
Suárez
Olga González del Riego



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE: DEL FENÓMENO GLOBAL A LA ACCIÓN LOCAL

Editor

Roberto Lagos Flores

Autores

Erik Marín Cuevas

Arturo Herrera Verdugo

Macarena Rau Vargas

Roberto Lagos Flores

Andrés Chacón Romero

Jean Paul Piña

Rigoberto Hernández Suárez

Olga González del Riego



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

**SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE:
DEL FENÓMENO GLOBAL A LA ACCIÓN LOCAL**

© Editor: Roberto Lagos Flores

Autores:

Erik Marín Cuevas

Arturo Herrera Verdugo

Macarena Rau Vargas

Roberto Lagos Flores

Andrés Chacón Romero

Jean Paul Piña

Rigoberto Hernández Suárez

Olga González del Riego

1^{ra} Edición, octubre 2016

500 ejemplares

ISBN: 978-956-9677-05-2

Diseño, diagramación, portada y corrección de estilo:

© Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana

Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión

Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro, su recopilación en un sistema informático y su transmisión en cualquier forma o medida (ya sea electrónica, mecánica, por fotocopia, registro o por otros medios) sin el previo permiso y por escrito de los titulares del *copyright*.

Impresión: Nuevamerica impresores

Santiago de Chile, octubre 2016

**SEGURIDAD
PÚBLICA EN CHILE:
DEL FENÓMENO
GLOBAL A LA
ACCIÓN LOCAL**

ÍNDICE

pág.

PRÓLOGO

- Luis Pinto Faverio
 - Andrés Chacón Romero
- 07

PRESENTACIÓN

Roberto Lagos Flores ————— 13

CAPÍTULO 01

Percepción de criminalidad y violencia urbana: del hecho delictual a su percepción y representación social
Erik Marín Cuevas ————— 23

CAPÍTULO 02

Ética para la seguridad comunal: ¿imperativo u obstáculo?
Reflexiones sobre su rol humanizante en las tareas de prevención del delito y seguridad local
Arturo Herrera Verdugo ————— 51

CAPÍTULO 03

Seguridad urbana: el contacto humano y la confianza en espacios de flujos peatonales y vehiculares en el territorio municipal
Macarena Rau Vargas ————— 87

CAPÍTULO 04

Capacidades municipales para la gestión en seguridad pública en Chile
Andrés Chacón Romero y Roberto Lagos Flores ————— 123

CAPÍTULO 05

Experiencias municipales en seguridad pública en Chile: Rancagua, Temuco, Antofagasta y Las Condes
Roberto Lagos Flores ————— 157

CAPÍTULO 06

pág.

Modelo para el diseño de un índice de vulnerabilidad socio delictual a nivel comunal, como instrumento de comparación a nivel nacional

Jean Paul Piña

————— 189

CAPÍTULO 07

Lo local y la participación comunitaria en las políticas de seguridad pública en Chile

Rigoberto Hernández Suárez

————— 227

CAPÍTULO 08

Rol de la autoridad local en materias de seguridad: análisis de la ley que crea los consejos comunales de seguridad pública

Olga González del Riego

————— 251

REFLEXIÓN FINAL

Roberto Lagos Flores

————— 267

SOBRE LOS AUTORES

————— 271

PRÓLOGO

Luis Pinto Faverio

Rector Universidad Tecnológica Metropolitana

Andrés Chacón Romero

Director ejecutivo AMUCH

PRÓLOGO

Sr. Luis Pinto Faverio

Rector Universidad Tecnológica Metropolitana

Son muchos los estudios de opinión pública que a lo largo de estos últimos años, han venido a evidenciar la importancia que en Chile la ciudadanía le atribuye al problema de la delincuencia, los asaltos y los robos.

Y si bien es cierto, los datos “objetivos” señalan que el país tiene estadísticas en este ámbito, muy por debajo del promedio regional, lo que lo convierte en uno de los más seguros de la región, la sensación de la ciudadanía es absolutamente diferente.

De allí la importancia que la “seguridad pública” tiene para el Gobierno Nacional y para los gobiernos locales como asunto de política pública y, a la vez, en tanto objeto de estudio, lo tenga para una Universidad del Estado como la nuestra, cuya responsabilidad con el interés general de la Nación es un deber ineludible.

Porque hablar de seguridad pública, es hablar en sentido amplio, de lograr que cada habitante del territorio nacional tenga garantizado el pleno goce de sus derechos. Y aquello implica específicamente prevenir y perseguir delitos, reducir la violencia y proteger la libertad e integridad de los ciudadanos, amparado siempre en el Estado de Derecho, es decir, en un régimen plenamente democrático.

Precisamente esta publicación es resultado de aquella coincidencia de intereses entre Universidad y decisores públicos, y corresponde al cuarto libro coeditado entre la Universidad Tecnológica Metropolitana y la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

Constituye en este sentido, una muestra del trabajo sistemático que vienen desarrollando en conjunto ambas instituciones, en el que confluyen los saberes de cada una, y que en este caso, permiten generar las sinergias necesarias para contribuir en un tema tan relevante para la ciudadanía como es el de la Seguridad Pública.

La publicación “Seguridad Pública en Chile: Del fenómeno global a la acción local” recoge diferentes miradas frente a un fenómeno en donde potenciar las relaciones interinstitucionales es de vital importancia.

Nuestra Casa de Estudios Superiores asume ese compromiso con el desarrollo del país y también con la formación de ciudadanos marcados por una fuerte vocación de servicio. De ahí nuestro interés en contribuir de forma permanente en las discusiones que pueden afectar a las personas y sus comunidades.

Quiero finalizar mis palabras agradeciendo a la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) por este trabajo mancomunado, y a cada uno de quienes aportaron sus valiosos conocimientos en esta publicación, que sin duda será un significativo aporte para abrir nuevos caminos en materia de seguridad pública.

PRÓLOGO

Sr. Andrés Chacón Romero

Director Ejecutivo

Asociación de Municipalidades de Chile

El presente libro es una prueba fehaciente de que existe un alto interés por conocer lo que está sucediendo en las municipalidades chilenas y el trabajo continuo que realizan en materia de seguridad pública, al servicio de la comunidad. La Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH, tiene una especial consideración por abordar esta problemática, siempre desde las bases técnicas actuales que permiten conocer aspectos de gestión, innovación y desarrollo de la gestión municipal de la seguridad con el fin de que mejoren los servicios y atenciones que recibe la ciudadanía.

Los estudios que componen este libro forman parte de un grupo selecto de materias y entregan resultados de un proceso de trabajo arduo y dedicado, elaborados por especialistas de prestigio con experiencia en la materia y por gestores de la seguridad municipal y nacional en un amplio espectro; conocedores del tema que abordan, pero también de las implicancias de estas materias para la autoridad municipal, el equipo municipal que encara estas tareas y fundamentalmente para la ciudadanía que ve en la seguridad pública el principal problema a resolver por el municipio chileno.

Agradezco enormemente a quienes participaron de esta publicación, quienes logran una mirada global de la temática pero que coinciden en un actuar local descentralizado. Este hecho permite continuar con la vocación de servicio público de nuestra asociación, que tiene como norte el colaborar con una gestión municipal moderna e innovadora. La Asociación de Municipalidades de Chile busca precisamente contribuir a generar mejores respuestas en un campo tan amplio como la prevención del delito, la seguridad y la protección de los vecinos, resguardando sus derechos. Por ello es que resulta relevante conocer pruebas de un trabajo

verdadero en materia de seguridad, conceptos y teorías actuales que ordenan y aclaran la gestión municipal, recomendaciones y lecciones de expertos y, sobre todo, el análisis de procesos sociales que están liderando la transformación de la acción local desde sus bases.

Esta es una oportunidad para ayudar, desde un plano académico y práctico a la vez, a fortalecer los municipios de Chile y fomentar el proceso de modernización municipal que necesitan encarando tareas para las cuales no poseen las atribuciones y recursos necesarios, pero que han sido responsables y proactivos al atender esta problemática y entregar recursos y servicios en beneficio de la población.

PRESENTACIÓN

Sr. Roberto Lagos Flores
Editor

PRESENTACIÓN

Sr. Roberto Lagos Flores

Editor

Promover la seguridad siempre exige el sacrificio de la libertad, en tanto que la libertad solo puede ampliarse a expensas de la seguridad. Pero la seguridad sin libertad equivale a esclavitud; mientras que la libertad sin seguridad equivale a estar abandonado y perdido (...) la seguridad sacrificada en aras de la libertad tiende a ser la seguridad de “otra gente”; y la libertad sacrificada en aras de la seguridad tiende a ser la libertad de “otra gente”.

Zygmunt Bauman.

La violencia y la delincuencia en contextos urbanos constituyen amenazas y presiones para la convivencia, la seguridad y la cultura democrática de las ciudades, especialmente para las latinoamericanas. Como señala Bauman, además implican varias paradojas y complejidades en un escenario de riesgos e incertidumbres permanentes en la vida social moderna.

Durante los últimos años, además del aumento de la criminalidad en ciudades grandes e intermedias, las personas y familias se sienten expuestas a la delincuencia, sienten temor e inseguridad en sus barrios y toman medidas de prevención y de protección. En Chile, si bien el gobierno nacional, la justicia y las policías han estado encabezando el combate contra la delincuencia, un nuevo actor se ha posicionado en la materia: las municipalidades (junto a la propia comunidad local, cabe destacar). Estas organizaciones han debido hacerse cargo del problema debido a las presiones, tanto ciudadanas como desde el nivel central, pero la mayor parte de las veces lo han hecho proactivamente, intentando solucionar los problemas de sus vecinos, dada la cercanía ciudadana que poseen, siempre sabiendo de las escasas facultades y atribuciones que tienen los municipios chilenos para actuar en seguridad pública, a pesar

de que han desarrollado herramientas, programas, prácticas y poseen la voluntad política que amerita la situación.

En esta materia, que tiene una doble cara, una nacional/global a cargo de las políticas públicas antidelinuencia, y otra municipal/local a cargo de acompañar a los agentes y entidades que están haciendo prevención del delito, aún no se ha profundizado lo suficiente. Es por ello que a través de este libro pretendemos generar conocimiento nuevo y debate reflexivo acerca de ciertas aristas de análisis y de algunos puntos de interés que son tratados con particular detalle en esta publicación, los cuales tienen cabida a la hora de entregar respuestas concretas y locales para enfrentar a la inseguridad moderna.

El libro *Seguridad Pública en Chile: del fenómeno global a la acción local* requiere una contextualización. Este libro implica una mirada global y local de este fenómeno, pues tenemos el convencimiento de que la sociedad moderna y sus problemas de inseguridad tienen un correlato práctico y concreto en el nivel local, en la perspectiva del ciudadano y su quehacer cotidiano, y por tanto la observación que hacen los especialistas y las autoridades competentes debe comprender ambas esferas de acción. Esta perspectiva refleja la adhesión a un concepto doble: de raíz global, entendida como fenómeno, pero de aplicación local, entendida como solucionática. Una cosa remite a la otra: los artículos que componen este libro van desde la comprensión de fenómeno y la naturaleza del problema delictivo y de temor al delito, hasta la aplicación práctica, generación de propuestas, explicación de procesos y la búsqueda de soluciones especialmente locales.

¿Fenómeno global y acción local? Precisamente creemos que ante esa pregunta responden de modo eficaz los artículos que integran esta publicación. Es posible pensar en el fenómeno de la delincuencia y la violencia y sus manifestaciones, que sobrepasan los límites de los Estado-naciones, de las fronteras políticas, sociales y económicas y articular respuestas locales, descentralizadas y en contacto directo con las personas y grupos sociales. Creemos que es posible volver a pensar en aquellos elementos que son críticos a la hora de gestionar la prevención del delito y la delincuencia y proveer servicios de seguridad. Creemos también que es posible pasar desde el nivel central hacia el nivel local, analíticamente, como observadores científicos, pero también como hacedores de política y gestores locales, con el fin de conocer de mejor manera este problema y relevar el trabajo que se realiza desde el nivel

municipal en tareas de prevención del delito y de seguridad pública, poniendo este tema en la agenda.

La selección de autores y especialistas que componen este libro da cuenta de esa diversidad también: pensadores y académicos reflexivos de la violencia y la inseguridad, junto a analistas y profesionales a cargo de la aplicación de programas locales, de estrategias novedosas, y encargados de su abordaje local.

Este libro por lo tanto pretende, por un lado, retomar temas de interés global para una mejor comprensión de la delincuencia y la seguridad (como la percepción de inseguridad o la ética en la función pública de la prevención del delito) y, por otro, reforzar la idea de que el municipio (y la localidad) tiene que ser un actor relevante, con las debidas facultades, inserto en un proceso de descentralización y de transferencia de responsabilidades y de recursos (experiencias municipales destacadas, índice de vulnerabilidad comunal, seguridad urbana, planes comunales de seguridad).

A través de especialistas de reconocido prestigio en este libro presentamos una reflexión en torno a la seguridad pública de la mano de un hilo conductor global-local o nacional-municipal: la prevención del delito, la seguridad pública, el rol de los gobiernos locales, las respuestas multiagenciadas. Todo ello es abordado con detalle y rigor.

Como quedará de manifiesto en las siguientes líneas, los temas están caracterizados por una reflexión pluridisciplinaria en torno a los fenómenos institucionales y sociales contemporáneos que ocurren en Chile en materia de delincuencia, criminalidad e inseguridad. La selección de los artículos que dan vida a este libro obedece a una planificación nada más orientadora, sugerida, que busca sobre todo motivar el pensamiento y el conocimiento y mucho menos entregar reglas y preceptos, puesto que cada uno de los autores sabiamente extendió sus talentos y capacidades en la materia de su propia experiencia.

El libro está conformado por ocho artículos. El profesor Erik Marín, en el primero de ellos, decidió entregar una visión detallada de la delincuencia y el crimen desde el punto de vista de la percepción, perspectiva de la cual es un especialista, señalando un camino a seguir para conocer de mejor forma el rol que juega respecto del aumento o disminución de la victimización y los efectos que tiene en el diseño de políticas públicas a nivel local. Para este autor todo el análisis científico que ha ocurrido respecto del tema tiene una clara influencia en las personas habitantes de un municipio o comuna y, por tanto, es posible determinar las variables

a considerar para planificar políticas enfocadas al trabajo comunal o de barrios, destacando ciertos ejes conceptuales que permiten una mejor explicación de los fenómenos sociales relacionados con violencia en barrios o poblaciones. Es un artículo que contribuye a conformar una de las mejores teorías psicosociales explicativas del fenómeno de la percepción del crimen. Un acierto desde todo punto de vista, ya que se suma a una serie de publicaciones que constantemente, a nivel académico y profesional, se interesan por las aristas de la percepción de la criminalidad y la subjetividad del proceso social, apoyando el desarrollo de un campo de investigación de enorme provecho e interés en el continente para la materia en cuestión.

El segundo artículo, sobre la base de una clara fundamentación teórica conceptual y sobre la experiencia acumulada por su propio autor, se relaciona estrechamente con la función pública en torno a la seguridad y la experiencia concreta de los servicios municipales de prevención que tanto vigor tienen en la actualidad. Arturo Herrera, destacado ex Director de la Policía de Investigaciones de Chile y profesor de ética, derechos humanos, educación y gestión policial, propone enfrentar las tareas de prevención desde el nivel local con un sistema de códigos de conducta dada su misión de servicio público y su relación constante y a la vez desafiante con la comunidad. Es por ello que aspectos como la probidad, el respeto por la dignidad humana y la excelencia profesional del funcionario municipal deben fortalecer la capacidad de servicio preventivo por el bien de la sociedad. Dicho de otro modo, el autor señala que el vecino recibirá del municipio la atención que por dignidad y derecho merece, confirmando que el rol central de la ética en la función pública tomará el lugar que le corresponde, impactando de modo consciente y movilizador en la actitud y desenvolvimiento de los funcionarios municipales, lo que pueden desarrollar acciones conducentes a una mejor gestión local. Sin lugar a dudas, un avance a la hora de planificar la agenda de futuro de la acción municipal por la prevención de la delincuencia, cuestión que ha sido hasta el día de hoy descuidada por los formuladores de políticas.

El tercer artículo, obra de la especialista en seguridad urbana y académica Macarena Rau Vargas, se muestran dos estudios de casos, uno chileno y otro mexicano, con el fin de señalar las acciones de prevención del delito mediante el diseño de espacios seguros que incorporan variables moduladoras provenientes del modelo CPTED, conocido internacionalmente, esta vez en el trabajo sobre espacios de flujos peatonales y vehiculares a nivel de barrios. Da a conocer las problemáticas de estos

territorios, señala los procesos de mejoramientos vividos, la importancia de un diagnóstico y las intervenciones sociales y municipales. Destaca que el conocimiento profundo, participativo, con instrumentos de gestión adecuados, son esenciales para intervenir en seguridad urbana. También señala que el mejoramiento de estos espacios logra efectos positivos en la disminución de la vulnerabilidad delictiva, específicamente en los espacios de transporte en estos entornos urbanos. Esta revisión de casos tiene implicancia en el desarrollo de las acciones locales, en especial cuando las municipalidades asumen el rol de liderar procesos de cambio y pueden orientar la oferta pública existente hacia sus propósitos. El desarrollo de más experiencias prometedoras en Chile y en la región dependerá del convencimiento que logre en las autoridades el desarrollar procesos de trabajos sistemáticos y sustentables, de mediano y largo plazo, con el fin de intervenir a tiempo, previniendo la delincuencia o mitigando su impacto en la sociedad local.

El cuarto artículo describe las condiciones, características y capacidades de un amplio grupo de municipalidades de Chile que realizan acciones de gestión en seguridad pública y explica aquellos rasgos comunes, fortalezas y debilidades institucionales, procesos y acciones, que les permiten formar parte del ciclo de políticas públicas de seguridad vigente en el nivel local. El análisis realizado por los autores Andrés Chacón y Roberto Lagos toma en cuenta los recursos y las capacidades municipales para la seguridad, sobre la base de información provista por municipalidades que enfrentan actualmente las tareas de prevención del delito y seguridad en sus territorios. Conocer esa realidad actual municipal implica crear acciones que permitan optimizar la gestión de la seguridad y entender de mejor forma el desarrollo de los municipios a la luz de las condiciones que poseen para encarar este fenómeno y colaborar en la generación de políticas públicas dirigidas especialmente a ello.

El quinto artículo es un ejemplo concreto y práctico de lo que están haciendo actualmente algunas municipalidades chilenas en torno a la prevención del delito y a la seguridad ciudadana, desde el punto de vista organizacional, desde sus programas locales y desde la visión de los actores municipales. En él ayudamos a generar conocimiento de la acción municipal y los puntos de vista del personal local a la hora de enfrentar este tema. El análisis de las experiencias municipales en seguridad pública, observando casos como Rancagua, Temuco, Antofagasta y Las Condes, permite avanzar en la tarea de identificar lecciones y aprendiza-

jes, señalar los puntos altos y destacados, pero también las debilidades y aristas a mejorar, con el propósito de lograr un mejor desenvolvimiento municipal en la materia, con miras a aportar y generar conocimiento, muchas veces solo circunscrito a un territorio en específico y que necesita ser divulgado para el aprendizaje de otras comunas y aprovechar su posible replicabilidad. Este artículo, a cargo del editor del volumen, continúa con la tarea de relevar prácticas y experiencias acotadas en el sector municipal contribuyendo a sacar del anonimato casos de estudio que pueden ayudar a generar mayor conocimiento sobre el tema.

El sexto artículo es la maduración y el abordaje específico de un trabajo de largo aliento, presente y con miras a extenderse a futuro, que busca crear indicadores parsimoniosos y fructíferos para caracterizar y comprender las problemáticas de seguridad ciudadana que afectan a las administraciones municipales chilenas, identificar su situación en el contexto regional y nacional, y entregar orientaciones para generar respuestas dirigidas a ese diagnóstico, en cuanto a políticas públicas a implementar y los criterios técnicos para su focalización. El destacado sociólogo Jean Paul Piña, de amplia experiencia en análisis y evaluación de datos, sustancialmente delictivos, entrega una guía y un método para sistematizar la multiplicidad de datos existentes, públicos y oficiales, con el propósito de generar investigación aplicada, es decir, organizar información útil para identificar problemas delictivos y/o relacionados indirectamente con las variables seguridad/inseguridad, y para apoyar el proceso de toma de decisiones a nivel del espacio local. Es también una contribución a profundizar mediante estudios cualitativos o mixtos la propuesta de modelo de indicadores comunales delictivos. Las municipalidades encontrarán provecho en su aplicación práctica.

El séptimo artículo es una colaboración del autor Rigoberto Hernández, quien, conocedor del área que aborda, conecta la temática de la violencia y la inseguridad con los mecanismos de política pública local que han existido y subsisten hasta el día de hoy para darle vida a la prevención desde la visión de la ciudadanía, concebida como eje central de la política con miras a comprometer herramientas y recursos para trabajar desde el nivel local. Esta mirada, dado el trabajo concreto que viene realizando su autor en las esferas de gobierno, es una invitación a pensar la relevancia de lo local en las políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile, y cómo se han expresado los sujetos en este rol de participación e incidencia comunitaria. El artículo contribuye todavía más cuando re-

lata los esquemas de política local desarrollados en Chile, su estructura y patrones de cambio, que se encuentran actualmente en la ejecución de los Planes Comunales de Seguridad Pública, entidad que permite la visualización de actores, procedimientos e instrumentos de acción para ayudar a prevenir delitos en el espacio municipal, con componentes como comunidad, co-producción, co-responsabilidad y asociación para el logro de una seguridad ciudadana plena y con respeto a los derechos de las personas. Este artículo muestra el impacto y las oportunidades de esta política local en las municipalidades chilenas.

La preocupación por el establecimiento de una nueva política pública, los Consejos Comunales de Seguridad Pública, son los puntos que aborda el octavo artículo que compone este libro. A cargo de la Directora de Seguridad Humana de la Municipalidad de Puente Alto, Olga González del Riego, esta contribución es una reflexión, desde el ámbito jurídico, político y social, desde el conocimiento aplicado a la cuestión local, sobre la instalación práctica del mecanismo que crea por ley estos consejos comunales de seguridad para un grupo importante de comunas del país. El artículo analiza sus pormenores, sus responsabilidades y tareas, pero también, y ahí está su gran acierto, detalla y critica constructivamente el proceso de implementación de este mecanismo de participación, así como los puntos grises del proceso, y evalúa el proceso de toma de decisiones locales, dando luces respecto de materias sensibles para el mundo municipal chileno: su campo de acción, la determinación de límites de gestión y el tratamiento que recibe una realidad municipal diversa de la mano de una política pública centralizada que debe adecuarse y acoplarse a los procesos locales existentes. Esta mirada local, de la mano de una especialista en la gestión municipal de la seguridad, es esencial con miras a construir políticas públicas que logren sustentabilidad, que sean aplicables a organizaciones y personas que compartan el quehacer local por lograr mejores procesos y resultados concretos en prevención de la delincuencia.

Cabe recordar que, a partir de los artículos presentados, lo global del fenómeno de la seguridad pública está inserto en contextos nacionales, pero que no se deben descuidar sus implicancias locales y específicas; ambas caras de la moneda se sostienen y se limitan recíprocamente, puesto que son fruto de la historia. Tradicionalmente el Estado-nación desconfía del poder local y desconfía de las instancias sub-nacionales de poder. Considera relativa su importancia, no obstante los poderes locales, como las municipalidades chilenas, son un campo fecundo en valores,

lazos y vínculos compartidos, que otorgan confianza, desarrollan sociabilidad y validan los procedimientos del Estado. Una mirada a la cual esta publicación también aspira a contribuir.

Finalmente, pese a contar con ocho ensayos distintos, diversos, contruidos originalmente como piezas independientes, se obtiene una reflexión de unidad en torno a los dos elementos básicos, la inseguridad y la delincuencia (como un fenómeno global que rompe fronteras) y la respuesta desde el nivel municipal (como un proceso de acción local concertada), sintetizando así el inmenso valor que tiene el proceso de ensayo, reflexión y proposición desarrollado por los autores. Hay conexiones precisas entre el problema de la seguridad pública y el abordaje de nivel local, sabiendo que las experiencias internacionales muestran que descentralizadamente se registran los mejores resultados en prevención y control del delito. Desde luego que nos queda aún mucho por hacer, pasar de la comprensión a la acción, y sobre todo por entregar mayores cuotas de poder y de responsabilidad a la labor municipal. La nueva prevención del delito en el mundo apunta a establecer nuevas orientaciones y prácticas de nivel local para desarrollar territorios amigables, cívicos, unitarios y diversos a la vez, por suprimir barreras sociales, económicas e incluso mentales y proveer una cultura de la seguridad en cada barrio. Por ello es tan importante una reflexión pausada y sostenida, propuesta por cada autor y entregada al lector, de la mano de elementos conceptuales y ejemplos prácticos que invitan a mirar la seguridad pública de una manera novedosa y con propuestas claras, a fin de contribuir en su desarrollo. Esta publicación es una bienvenida contribución a la creciente literatura sobre políticas de seguridad de nivel nacional y local, estableciendo bases sólidas para futuras investigaciones o estudio

CAPÍTULO 01

PERCEPCIÓN DE CRIMINALIDAD Y VIOLENCIA URBANA: DEL HECHO DELICTUAL A SU PERCEPCIÓN Y REPRESENTACIÓN SOCIAL

Erik Marín Cuevas

Psicólogo Social, DEA y Doctor (c) en Sociología
por la Universidad de Granada, España

PERCEPCIÓN DE CRIMINALIDAD Y VIOLENCIA URBANA: DEL HECHO DELICTUAL A SU PERCEPCIÓN Y REPRESENTACIÓN SOCIAL

Erik Marín Cuevas¹

Psicólogo Social DEA y Doctor(c) en Sociología
Universidad de Granada

RESUMEN

Los niveles de delincuencia percibida por la población tienden a reflejar múltiples variables asociadas que influyen por sobre los datos reales de criminalidad. Estas incluyen características individuales, sociodemográficas, delitos menores o desorden físico y social. Este trabajo explora la importancia que juega la percepción de la criminalidad respecto del aumento o disminución de la victimización y los efectos que pudiere tener sobre la toma de decisiones en las políticas públicas a nivel local. Se pone énfasis en la importancia de considerar cómo los habitantes de un municipio o localidad perciben los niveles de riesgo a los que son expuestos diariamente y qué variables deberían ser consideradas al momento de planificar políticas enfocadas al trabajo comunal o de barrios.

PALABRAS CLAVE

Percepción de control, miedo, delincuencia, demanda/control, percepción de criminalidad.

¹ Erik Marín Cuevas es psicólogo social, Magíster y Doctor(c) en sociología por la Universidad de Granada, España. Profesor de postgrado en teoría del delito y psicología social aplicada, en la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM). Se ha especializado en violencia y psicología de la criminalidad.

INTRODUCCIÓN

Desde el siglo pasado la tendencia orientadora en los estudios del delito ha sido la cuantificación de los hechos delictuales, poniendo énfasis en la localización de los mismos y los factores asociados a su desarrollo.

Enmarcados los primeros estudios sobre el delito en una perspectiva positivista en la que el dato permitía marcar tendencias delictuales en los barrios o sectores determinados por condiciones geográficas o sociales, nuestro país no estuvo ajeno a la generación de investigación centrada en las cifras, promocionada por influencias provenientes principalmente de teorías sociológicas explicativas del delito, con una fuerte tendencia cuantitativa.

El surgimiento de modelos que buscan medir niveles de victimización, mediante la recolección de datos a través de encuestas, permitió acercarse al fenómeno de la percepción del delito. Estos instrumentos han sido valiosos a la hora de permitir entender el fenómeno delictivo desde la perspectiva de la víctima, posibilitando el surgimiento de una serie de hipótesis relacionadas a la percepción criminal, percepción de inseguridad, miedo al delito, relación entre percepción criminal y tasas de delito, entre otras².

Como indica Varona (2010), las encuestas de victimización constituyen el primer instrumento metodológico de estudio del miedo al delito. Si bien este no es su objeto principal, la elaboración de encuestas permaneció en el plano victimológico, pero su financiamiento y desarrollo ha dependido de las instituciones públicas, objeto también de dichas encuestas, evidentemente interesadas en su lectura, interpretación y difusión de las mismas. Este tipo de encuestas también se han constituido como herramientas enfocadas en políticas criminales y control social.

2 Véase el trabajo del Dr. Alfonso Echazarra, "La delincuencia en los barrios: percepciones y reacciones" (2014). Alfonso Echazarra es doctor en Estadística aplicada a las ciencias sociales por la Universidad de Manchester y doctor miembro del Instituto Juan March. Sus investigaciones han girado en torno al fenómeno migratorio, ya sea en su vertiente económica (remesas de inmigrantes), demográfica (segregación residencial), política (participación electoral) o social (delincuencia y capital social). En la actualidad es analista en la organización para la cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y profesor del máster en Análisis y Prevención del crimen de la Universidad Miguel Hernández.

Como refiere Medina (2003), la mayor parte del debate se ha ocupado de cuestiones exclusivamente técnicas relativas a la *medición* de los niveles de miedo al delito, tanto como a la paradoja miedo al delito/riesgo de victimización. La idea de que el miedo al delito constituye por sí mismo un campo de indagación científica, tanto como un objeto de regulación por parte de las políticas públicas, descansa en algunos aportes realizados desde los estudios victimológicos. Estos dan cuenta de la paradoja que lleva a que los sectores de menor riesgo de victimización (fundamentalmente mujeres y ancianos) presenten los niveles de miedo al delito más alto, y que por el contrario aquellos más expuestos al delito (jóvenes y varones) manifiesten niveles de temor más bajos.

A pesar del avance que ha existido durante estos últimos años en mejorar la calidad de los datos, como también el desarrollo de herramientas que permiten conocer con mayor precisión los niveles de inseguridad y delitos mediante la realización de encuestas, es menos estudiada la relación entre percepción de criminalidad o violencia versus la magnitud de los delitos que se cometen en la ciudad y la reacción que esta produce sobre sus habitantes.

Se sabe poco respecto del cómo perciben los ciudadanos las transgresiones a las normas, los delitos, las pequeñas incivildades y cómo estas afectan la percepción de control sobre las propias vidas, a pesar del número cada vez mayor de estudios e investigaciones. El énfasis ha estado puesto en el “dato duro”, relegando a segundo plano la percepción ciudadana del delito como un elemento de menor valor. No obstante la existencia de abundante literatura comparada en el tema del miedo al delito, aún existen grandes vacíos en el conocimiento científico y metodológico de este fenómeno social, el que ha tratado de ser bien documentado en todos aquellos países donde se realizan estudios criminológicos.

Sabemos, por la información recolectada mediante encuestas de victimización, que las personas que dicen tener más miedo son las que presentan menos riesgo de sufrir un delito. De acuerdo a las estadísticas penales y sanitarias españolas, tenemos más suicidios que muertes violentas causadas por otra persona, existiendo más riesgo de ser víctima de un delito violento a manos de conocidos y familiares que de desconocidos. Las personas temen mucho más la posibilidad de sufrir delitos cometidos por desconocidos, especialmente en las grandes ciudades. Estudios realizados utilizando entrevistas en profundidad sobre el riesgo en mujeres a sufrir delitos de carácter sexual parecen apuntar a que el miedo no es exagerado (Echazarra, 2014).

Estudios en la línea de la percepción de la criminalidad dan cuenta que la percepción del delito no siempre es directamente proporcional a la magnitud de los delitos efectivamente cometidos. La representación que un individuo realiza de un delito variaría dependiendo de factores individuales y sociales, dado que no todos los delitos o transgresiones son percibidos de la misma manera en relación a la magnitud del daño que provocan.

Las numerosas encuestas de opinión en nuestro país dan cuenta de que la preocupación por el delito está instalada en nuestra sociedad como una de las principales prioridades en la agenda ciudadana. No obstante, nuestro país no se encuentra entre los países con mayores tasas de delito³. Pareciera ser que las propias encuestas retroalimentan en forma negativa a la población en estudio, fortaleciendo la percepción de inseguridad.

Per se, la sensación de inseguridad y temor al crimen o simple delito se encuentra en boca no solo del ciudadano “de a pie”, dado el impacto que tiene el robo con violencia de vehículos motorizados, siendo este uno de los delitos que cobra especial relevancia e impacto en la Región Metropolitana de Chile, siendo permanentemente centro de la noticia a nivel nacional.

Como indica Olavarría et al. (2008), los delitos más comunes en Chile son los efectuados contra la propiedad, pero son los que están acompañados por el uso de la fuerza los que más generan impacto y que en mayor medida afectan a sectores medios y populares. Este fenómeno, junto a la expansión del tráfico de drogas, muestra que se ha ido instalando un tipo de violencia en la que agresores y víctimas conviven en un mismo lugar.

El miedo al delito como objeto criminológico surge específicamente dentro de una preocupación técnica sobre cómo medir la criminalidad, aparentemente creciente en las ciudades. Simultáneamente a este interés se une el redescubrimiento de las víctimas por parte de la llamada victimología (Varona, 2010).

Una tesis relevante para investigar es la percepción subjetiva de los ciudadanos respecto de la posibilidad de ocurrencia de un delito o hecho violento. Pareciera que la sensación de delito es mayor a la tasa de victimización real del lugar en que se vive. Al menos múltiples estudios y

3 Según el informe anual 2013 de UNODC, América Latina es la región más violenta a nivel mundial. Honduras ocupa la mayor tasa de homicidios a nivel mundial. Chile ocupa el último puesto.

análisis de experto en el área así lo refieren, por lo que resulta relevante lograr dimensionar los efectos que produce en la propia ciudadanía.

Factores tales como el desplazamiento a los centros de trabajo o educación, largas horas de trabajo, disfuncionalidad familiar, entre otros, podrían ser explicativos del aumento del temor a ser víctima de un delito, realidad que encontramos arraigada en las comunas de la Región Metropolitana de Santiago.

Como señala Varona (2010), el miedo al delito influye en los comportamientos de los ciudadanos, así como en su visión de la justicia penal en sentido amplio. Influye asimismo en las decisiones sobre las políticas penales, por lo tanto puede repercutir en el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales. Aquí reside su principal interés como objeto de estudio en un Estado social y democrático de derecho.

El interés por evaluar el miedo al delito o sentimientos de inseguridad ha sido impulsado en parte por la criminología realista y ambiental y, además, por la demanda de los poderes y organizaciones locales que buscan una mayor participación en la política de seguridad. Esta demanda se ha articulado en la esfera internacional a través de asociaciones como Femmes et Villes y organismos como el Foro Europeo de Seguridad Urbana, así como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea. En el desarrollo de las encuestas de victimización locales destaca la creación de distintos observatorios permanentes de seguridad, principalmente a partir de los años noventa, con cooperación estatal, municipal y del mundo universitario. Están basados en los principios de descentralización, participación y conocimiento (Varona 2001a).

Este trabajo busca contextualizar y explorar el papel que juega la percepción de la criminalidad respecto del aumento o disminución de la victimización y los efectos que pudiere tener sobre la toma de decisiones en las políticas públicas. Intenta poner en el debate la necesidad de administrar la percepción de los ciudadanos respecto del delito y de la influencia que tiene la percepción de criminalidad por sobre los datos estadísticos o de campo. Nos acerca también a una comprensión de la criminalidad percibida como constructo esencial en el tratamiento de políticas orientadas a la seguridad ciudadana.

Este trabajo además describe un modelo psicosocial de percepción de control que pudiere ayudar a explicar la relación entre percepción de control, miedo al delito violento y simples hechos de vandalismo. Ese miedo cotidiano que inunda a los ciudadanos, quienes no encuentran solución a los problemas del diario vivir y que se ven afectados princi-

palmente en cuanto a cómo perciben las distintas variables que afectan a sus vidas y disminuyen la percepción de control sobre las mismas.

Junto a lo anterior nos acercamos a una comprensión de la criminalidad percibida como constructo esencial en el tratamiento de políticas orientadas a la seguridad ciudadana que ha sido menospreciada en función de los datos considerados “reales”. Son tan importantes para la toma de decisiones los casos objetivos como el efecto perceptual que ellos provocan en la comunidad.

Se explora además un modelo psicosocial de criminalidad percibida y percepción, basado en el modelo de demanda/control. Entorno a la delincuencia, se observan una serie de factores y variables asociadas, socioeconómicas, de educación, salud y transporte, los cuales influyen directamente en la percepción de control que tiene el ciudadano sobre estos estresores. Propiedad de la vivienda, tiempos de desplazamiento al lugar de trabajo o estudios, desigualdad en accesos a espacios públicos podrían ser explicativas del aumento en la percepción del delito.

Para tales efectos, se realiza una revisión bibliográfica de estudios sobre percepción de criminalidad, miedo al delito, control psicológico y teorías relacionadas a la victimología.

ANTECEDENTES TEÓRICOS

Modelos psicosociales sobre percepción de control

Los modelos existentes en psicología y psicología social sobre la percepción de control psicológico sobre la propia vida, como también de las variables que modelan el diario vivir, toman relevancia en distintas patologías o disfuncionalidades que padecen los individuos.

Estos modelos ponen el énfasis en la capacidad adaptativa que tiene un individuo respecto de su entorno. La propia disfuncionalidad de este proceso de adaptación es la que genera síntomas patológicos que en algunos casos se transforman en crónicos.

Desde los primeros trabajos de Cannon (1929) o el modelo de síndrome general de adaptación que propuso Hans Selye (1932), se da cuenta de variables individuales que afectan la capacidad de adaptación de un

individuo a su entorno, como también de la probabilidad de tener éxito en el enfrentamiento a estresores⁴.

En las ciudades modernas, variables como el flujo vehicular, horas de permanencia en vehículos de transporte, falta de espacios públicos para el ocio, extensas horas de trabajo y viaje, son en definitiva importantes estresores en la vida cotidiana del ciudadano.

Un modelo actual que pone énfasis en la variable *percepción de control psicológico* es el propuesto por un grupo de investigadores de la Universidad de Columbia (USA), dirigido por el psicólogo social Robert Karasek. Este modelo, denominado *de demanda/control*, en particular plantea que el estrés es resultado de los efectos relacionados entre las demandas que tiene un individuo (por ejemplo, carga de trabajo, exigencias de estudio) y factores moderadores intervinientes, siendo el control psicológico que presenta el individuo respecto de las demandas un elemento crucial en como modula las exigencias de la vida.

El control psicológico incluye el control sobre el tiempo, control sobre sus propias habilidades, control sobre variables exógenas. La carencia de control psicológico implica inadaptación laboral, estrés agudo o crónico y pérdida de salud, ampliamente reconocido en la literatura psicológica sobre los efectos del estrés en el organismo.

Bajos niveles en la percepción de control psicológico están en la base de un sinnúmero de síndromes o patologías de salud mental. Resulta crucial que todo individuo se perciba controlando las variables medioambientales. Por ejemplo, los estudios de Karasek y Col destacan que aquellas actividades que implican una gran demanda psicológica aumentan el riesgo de sufrir enfermedades como la cardiopatía isquémica.

El modelo demanda/control permite predecir la aparición de síntomas patológicos relacionados con la salud mental (depresión, trastornos de sueño, anhedonia, consumo de sustancias ilícitas). Es un modelo que da cuenta de la importancia que tiene para el individuo la percepción que tiene respecto del control sobre las variables que afectan su entorno.

4 El estrés surge de un proceso que vive el organismo de inadaptación al medio. Los modelos actuales ponen su énfasis en comprender el fenómeno del estrés como multifactorial, en el cual la percepción del individuo juega un rol preponderante. Al igual como sucede en el proceso de victimización, la capacidad del individuo de hacer frente al estresor y de modular sus efectos es esencial al momento de entender la importancia que tiene la percepción humana respecto de las variables causantes de estrés.

Pareciera que bajos o moderados niveles de percepción de control psicológico influyen directamente sobre la percepción de temor que puede manifestarse como aumento en el temor a situaciones que el propio individuo debe enfrentar en su diario vivir. Si el sujeto siente que no puede controlar su vida producto de las variables ambientales que no logra controlar, como consecuencia de esto aumenta el miedo generalizado a su entorno, provocando una disminución en su capacidad de adaptarse al entorno.

Una baja percepción de control sobre su vida incide directamente sobre el temor a los eventos diarios, aumentando el temor a situaciones como la criminalidad, expectativas respecto de la economía o ansiedad producto de la disminución en la percepción de control sobre aquellas situaciones que afectan su vida.

Las demandas del entorno tienden a sobrepasar los recursos individuales de control psicológico, siendo interpretados por el individuo como amenazas a la integridad personal, aumentando el malestar individual, la sensación de pérdida de control y aumento en los niveles de estrés percibido, como también miedo y temor a variables medioambientales, provocando en definitiva estados de desequilibrio psicobiológicos.

Como se ha comprobado, la relación entre la realidad y la percepción de la misma está mediada muchas veces por una línea tan imperceptible que muchas veces queda oculta. Una cosa es que haya altos niveles de criminalidad en el país y otra que la situación sea casi insostenible creyendo que estamos en el punto más alto de la inseguridad ciudadana.

Existe evidencia científica y metodológica que da cuenta sobre la relación existente entre bajos niveles de percepción de control y enfermedades físicas o mentales, como también la existencia de la relación entre control psicológico, temor y victimización.

Percepción del delito y la criminalidad: miedo al delito

No obstante, poco se ha establecido sobre el impacto en la percepción criminal respecto de la victimización primaria y secundaria⁵, siendo esta

5 La victimización secundaria se puede producir en diferentes momentos: durante la etapa del arresto, la denuncia, la toma de declaración, la atención en salud, el juicio, la sentencia, y en diferentes niveles: judicial, familiar, social y laboral. Además, las formas de victimización secundaria y los factores asociadas a esta se relacionan con el tipo de delito.

última de gran relevancia en el proceso judicial relacionado con el delito y la víctima. Lo anterior puede estar relacionado con varios factores, entre ellos la realización de actos delictivos de gran envergadura y mucha atención por parte de los medios de comunicación.

Tres corrientes victimológicas han favorecido el surgimiento del marco teórico en el que se insertan los diferentes estudios sobre la inseguridad y el miedo al delito. Se trata de la victimología realista, la feminista y la crítica. Dentro de la victimología moderna, la victimología realista o constructivista⁶ ha impulsado las encuestas de victimización locales, inicialmente en el Reino Unido, en las que se pone de relieve la medición del sentimiento de inseguridad, la preocupación por la democratización de la policía y la protección de los grupos vulnerables (Varona, 1998).

Como indica Soto (2004), el miedo al delito puede definirse como la percepción que tiene cada ciudadano de sus propias probabilidades de ser víctima de un delito, aunque también puede entenderse como la simple aprehensión de sufrir un delito. Si atendemos tan solo al aspecto emocional y no a los juicios racionales de ese ciudadano, la carga emotiva suele prevalecer. Según numerosos estudios empíricos, el miedo al delito no se relaciona con las posibilidades reales de ser víctima. No respondería a causas objetivas y externas.

El concepto *miedo al delito* proviene fundamentalmente de la investigación criminológica en el mundo británico. Es traducido al español como *sensación de inseguridad*. Su creciente utilización se encuentra asociada al uso de las encuestas de victimización como instrumento de investigación para el diseño de políticas públicas de seguridad, como también al desarrollo de una nueva concepción de la seguridad urbana que busca reunir la preocupación tanto por la seguridad objetiva (el riesgo de victimización en función de la edad, sexo y nivel socioeconómico) como por la seguridad subjetiva de los habitantes (sensación de temor frente a la criminalidad). En este sentido, se ha planteado la necesidad de reconocer que hoy en día la cuestión del miedo al delito constituye un problema mayor que el delito mismo, en la medida en que los temores a la criminalidad afectan a una mayor cantidad de ciudadanos con consecuencias permanentes y severas (Varela, 2005).

6 Influida principalmente por la llamada criminología realista de izquierda.

Aquí la importancia del modelo de percepción de control. Si bien este modelo ha sido utilizado ampliamente como explicativo en el efecto de los estresores sobre la salud y el sistema inmunológico, no es menos cierto que una baja percepción de control sobre la propia vida genera temores generalizados que se expresan en miedo a ciertos eventos de la vida cotidiana.

En los orígenes de la victimología, el norteamericano Ellenberger desarrolló el concepto de *vulnerabilidad victimal*, centrándolo en aspectos individuales (Varona, 2010). Con el concepto de vulnerabilidad se pretende poner énfasis en que el riesgo de ser víctima está desigualmente repartido en la sociedad y su estudio debe abarcar una correcta interrelación de aspectos micro, meso y macro, superando las posibilidades actuales que plantean las encuestas de victimización.

Las percepciones respecto de la delincuencia en una zona reflejan múltiples influencias, que suelen ir más allá del nivel *real*, aunque solo sea porque la mayoría de los residentes solo sufre directamente la delincuencia de manera esporádica, como plantean Quillian y Pager (2001) en Varona (2010).

Está claro que no todos los ciudadanos somos víctimas de un delito en forma regular. No obstante, la percepción de probabilidad subjetiva de ser víctima de uno sí es permanente y constante, por lo que cualquier medida enfocada en temas de seguridad ciudadana debe considerar no solo la frecuencia de eventos delictuales en una zona geográfica determinada, sino, además, el cómo los habitantes de esa comuna perciben su entorno.

El miedo a la delincuencia y su percepción están relacionados no solamente con el nivel real de delincuencia en el barrio, sino también con el deterioro físico y el incivismo social en ese entorno (Echazarra, 2014). Como señala Varona (2010), el miedo al delito, a la criminalidad y violencia es un tema sumamente complejo que involucra problemas de orden epistemológico, sobre cómo se conoce y construye la realidad.

Para el mismo autor resulta necesario emplear un amplio espectro de fuentes de información si se quiere establecer con rigor la naturaleza y extensión del miedo al delito o la preocupación por la victimización, siendo de vital importancia que se desarrollen metodologías que permitan la triangulación de información con estudios detallados, para permitir una perspectiva dinámica, comparada, contextual y participativa.

Como sostiene Medina respecto del realismo de izquierda, es necesario tomar el miedo al delito seriamente. El riesgo de esta perspectiva es que el mismo discurso de los actores sustituya la identificación de los procesos mediante los cuales se construyen las representaciones sociales sobre el delito y se conforman las prácticas referidas tanto a la producción de comportamientos de autoevitamiento del delito, como a la articulación de demandas de mayor seguridad. Desde el realismo criminológico, los temores a la criminalidad callejera encuentran su explicación en la experiencia del delito, soslayando de esta manera el hecho de que las representaciones que los sujetos se hacen de sus prácticas y del mundo social deben bastante a los marcos sociopolíticos más amplios en los que éstas se construyen.

Existe un debate en torno a si los miedos son irracionales o racionales, porque en ambos casos se mide su grado de correspondencia con la experiencia del delito. Tal vez sea necesario, en cambio, conectar los temores que toman por objeto al delito callejero con otras dimensiones de análisis distintas que la criminalidad objetiva (Medina, 2003).

No obstante, como indica Matthews (2014), el realismo de izquierda señaló la necesidad de vincular teoría y práctica e incorporar un análisis de los procesos sociales, tanto macro como micro, poniendo especial énfasis en aquellos sujetos y grupos directamente relacionados con el fenómeno criminal, es decir, los más vulnerables. El realismo fue, sin embargo, esencialmente un proyecto político centrado en ofrecer a la socialdemocracia una respuesta alternativa al dominante consenso liberal conservador sobre la política criminal. Aunque fue capaz de proveer un elenco de provechosos conceptos e hipótesis criminológicas e intentó desarrollar una metodología alternativa a la mantenida por la mayor parte de la criminología dominante, hasta la fecha queda pendiente un adecuado desarrollo teórico y metodológico, falencia que, en última instancia, ha redundado en un limitado impacto político criminal.

Importancia de factores exógenos

Como indica Echazarra (2014), es muy probable que los residentes en comunidades socialmente organizadas perciban un nivel más bajo de delincuencia por al menos tres razones. Primero, el mayor éxito a la hora de controlar el comportamiento desviado, que se define como acciones o comportamientos no conformes con las normas sociales o comunes,

por ejemplo la vulneración de normas sancionadas formalmente, pero también incluye violaciones informales de normas sociales. En segundo lugar, son más eficaces para mantener en buenas condiciones el parque de viviendas y las instalaciones públicas, lo que limita la sensación de malestar urbano que los barrios mal mantenidos transmiten tanto a residentes como a visitantes. En tercer lugar, el sentido comunitario, el trabajo coordinado de los vecinos ayuda a reducir la sensación de delincuencia, independientemente de las cifras estadísticas. En definitiva, una comunidad organizada es una comunidad segura.

Un elemento esencial en la organización vecinal es el acceso a plataformas sociales. Estas podrían permitir un mejor nivel de interrelación entre los habitantes de una localidad. En este mismo contexto, la significación de barrio es un elemento relevante al evaluar las condiciones de interrelación que presentan los habitantes de una zona geográfica.

Como plantea Tapia (2009), la existencia de un barrio dependerá de límites objetivos y subjetivos. Puede o no coincidir con límites administrativos. Algunos de ellos, como por ejemplo los ubicados en la zona céntrica de Santiago en la Región Metropolitana, pueden corresponder a hitos urbanos históricos, los que también pudieren a veces corresponder a funciones netamente urbanas.

Otra consideración a tomar en cuenta es el hecho de que la sola existencia de vecindarios, no es garantía de presencia de cohesión social. La cohesión social es uno de los factores a considerar al momento de evaluar la percepción de criminalidad, dada la implicancia que tiene esta en los modelos de percepción de control.

Como refiere Tapia (2009), que un territorio adopte una actitud más proactiva contra la delincuencia, implica la existencia de comunidades que emergen cuando los habitantes asumen una disposición más institucionalizada ante estas amenazas, y que se corresponden con el funcionamiento de organizaciones sociales más formales en esas áreas urbanas.

De acuerdo a lo planteado en algunos estudios, se produciría una relación entre la existencia de redes sociales, violencia y delito, la cual se ve mediada por la existencia de dos variables, control social informal y cohesión social. Otros estudios sugieren que la asociación entre relaciones sociales y crimen es más fuerte en el caso de determinados tipos de relación social, como ocurre con los que existen entre mujeres, dado el rol que cumplen con respecto de los hijos.

Otros estudios plantean que altos niveles de violencia y criminalidad en barrios urbanos estarían asociados a bajos niveles de cohesión social, confianza entre vecinos y de control social informal, tesis planteada principalmente por teóricos que consideran la cohesión social como un factor central en la explicación del delito en las zonas urbanas.

Lo anterior demostraría bajos niveles de cohesión social y una escasa o nula presencia y efectividad del Estado, principalmente por la oferta de políticas sociales y de seguridad pública, así como también la concentración de desventajas sociales, como baja escolaridad, desempleo o precariedad del empleo, viviendas en malas condiciones.

En barrios urbanos de similares condiciones socioeconómicas, especialmente en aquellos donde se concentran múltiples desventajas sociales, la baja eficacia colectiva y la escasa o nula presencia y efectividad del Estado son factores preponderantes en el incremento de la violencia y la criminalidad, permitiendo que se transformen en fenómenos permanentes y de alto impacto (presencia de narcotráfico, uso de armas y, en general, cultura de la ilegalidad y violencia) (Olavarría et al., 2009).

La falta de presencia del Estado en barrios urbanos con altos niveles de violencia y criminalidad se asocia con la presencia de subculturas que rechazan el sistema legal, bajos niveles de confianza entre las personas y bajos niveles de participación social. El supuesto que hay tras las hipótesis es que altos niveles de violencia, ilegalidad y criminalidad en barrios urbanos estarían asociados con la presencia de narcotráfico y control territorial por parte de grupos delictuales (Olavarría et al., 2009).

Aparece claramente documentado en múltiples estudios que las personas presentan un temor excesivo a los hechos criminales. Este aumento en el miedo no estaría causado solo por factores o variables propios del delito. Existe la presencia de variables exógenas que explicarían un aumento en la disminución de la percepción de control por parte de los ciudadanos, además de factores de tipo individual.

Muchas veces un riesgo objetivamente bajo de victimización puede generar un miedo considerable. Como indica Warr (2000), los planes dirigidos a controlar la delincuencia pueden ser en efecto estrategias para controlar el miedo. Es importante profundizar por ejemplo en teorías como la del pánico moral, que ayudan a entender la importancia que revisten los medios de comunicación a la hora de divulgar noticias relacionadas con el delito y la criminalidad.

Pánico moral y rol de los medios de comunicación

El concepto de *pánico moral* fue creado en 1972 por el sociólogo británico Stanley Cohen. Este concepto hace referencia al efecto que causa en los ciudadanos la representación mediática de un hecho delictivo o de falta a las normas sociales.

Esta relación resulta especialmente desproporcionada entre el hecho que podría llamarse *objetivo en sí mismo* y el efecto psicológico que provoca en la población. Cohen analiza qué tipos de noticia son generadores de pánico moral. El autor señala que el pánico surge cuando la víctima de un delito se presenta como uno más de nosotros, lo cual genera una reacción en la propia sociedad demandando una solución por parte del Estado y los expertos en el área social y criminológica.

La teoría del pánico moral se centra en explicar cómo los medios suelen dramatizar o estereotipar una situación para demostrar que las partes que están implicadas son el problema en sí mismo. La denominación fue acuñada por Cohen para referirse a una forma de comportamiento colectivo estigmatizador.

El rol de los medios de comunicación en la propagación del temor es un área que requiere de permanente investigación, no solo por las distintas teorías que dan cuenta de la capacidad que tienen los medios de comunicación de agendar temas en función del interés de su audiencia, sino por la tendencia generalizada de culpar a los medios de comunicación de formar parte del control social que se ejerce sobre el ciudadano.

También hay estudios que han tratado de demostrar una relación entre hábitos televisivos y miedo al delito. La idea subyacente tras estos estudios es que el miedo al delito no siempre obedece a las circunstancias reales existentes en una particular comunidad, sino que puede ser artificialmente motivado por la presentación sensacionalista del fenómeno delictivo por parte de los medios de comunicación social (Medina, 2003).

Como señala el filósofo Edison Otero, las creencias no constituyen, ciertamente, procesos sociales arbitrarios. Es importante determinar qué es aquello que las genera, las consolida y asegura su continuidad en el tiempo.

Como lo indican una variedad de investigadores, se trata de una creencia que permite reducir la angustia provocada por cambios sociales radicales y de envergadura, dándoles una explicación e identificando responsables o culpables.

Esta angustia o pánico moral ha sido descrita con frecuencia en la investigación en el área. En esta dinámica, los medios de comunicación aparecen como las entidades responsables de la violencia, sexualidad desbordada, delincuencia, drogadicción decadencia de la cultura de élite.

Como indica Otero (2002), en una época caracterizada por cambios globales y macrotransformaciones, la necesidad de explicaciones se torna urgente. Al no contar con ellas, se las elabora a la medida de las incertidumbres en juego. En este contexto es que los medios de comunicación se constituyen, en consecuencia, en chivo expiatorio, entidades a las que se transfieren responsabilidades que radican en otras entidades.

La denominada paradoja del miedo, es decir el contraste entre miedo y riesgo efectivo, evidencia que el miedo al delito no depende tanto de la delincuencia registrada, sino de otros múltiples factores. A pesar de la abundante investigación principalmente anglosajona, aún no podemos establecer teorías consolidadas sobre la relación entre ellos. Existe un interés metodológico por operacionalizar o articular las variables evitando sesgos de sobreestimación del miedo, pero creemos que debe incidirse especialmente en su estudio simultáneo a través de diferentes niveles y técnicas, más allá de la cuantitativa.

Una pregunta relevante que se hace el doctor Alfonso Echazarra (2014) es qué determina las diferentes percepciones de la delincuencia. Para tal efecto plantea, desde la teoría de la desorganización social, una serie de factores que están relacionados con la variación en la percepción de la delincuencia.

Uno de estos factores es la *naturaleza multidimensional de la delincuencia percibida en el barrio*.

Los residentes de una zona o barrio tienden a evaluar los distintos niveles de delincuencia influenciados mayoritariamente por comportamientos desviados que suelen ser irrelevantes, pero importantes para los ciudadanos dadas su visibilidad y frecuencia.

Otro factor importante a considerar es la organización social de las comunidades locales. Tiempo de desplazamiento hasta el lugar de trabajo, disponibilidad de una segunda residencia, horarios laborales prolongados son características ligadas a los propios residentes, susceptibles de debilitar la relación con la vida comunitaria.

Para Durkheim

Constituye, pues, una ley histórica el que la solidaridad mecánica, que en un principio se encuentra sola o casi sola, pierda progresivamente terreno, y que la solidaridad orgánica se haga poco a poco preponderante. Más cuando la manera de ser solidarios los hombres se modifica, la estructura de las sociedades no puede dejar de cambiar. La forma de un cuerpo se transforma necesariamente cuando las afinidades moleculares no son ya las mismas. Por consiguiente, si la proposición precedente es exacta, debe haber dos tipos sociales que correspondan a esas dos especies de solidaridad (Durkheim 1967, p. 136).

Transferencia a las policías de nuestra propia responsabilidad sobre el barrio

Una segunda pregunta es cómo puede una comunidad de estas características mantener debidamente controlados a los infractores oportunistas, controlar a los jóvenes *peligrosos* locales e inspirar una sensación de seguridad si no hay ojos de vecinos que puedan estar atentos a lo que sucede en sus barrios (Jacobs, 1961).

Otro aspecto importante a considerar y que actualmente comienza a ser un problema en las distintas comunas del gran Santiago, como también en regiones (Antofagasta, Calama), es el fenómeno de la inmigración. Estudios realizados en Estados Unidos, Reino Unido y España dan cuenta de que la diversidad étnica o la inmigración son buenos predictores de las tasas de criminalidad reales. Es importante analizar si la proporción de inmigrantes ayuda a explicar el nivel de delincuencia percibida por los residentes.

Los habitantes de un país muestran la tendencia a transferir su propia responsabilidad a las policías, esperando que todo el sistema de cuidado y vigilancia de una localidad sea administrado por el sistema de vigilancia policial. Olvidan su propia responsabilidad como ciudadanos de cuidar y velar las condiciones de habitabilidad de su comuna de residencia. Un menor apego al barrio junto a un desconocimiento de los propios vecinos ayudan a aumentar la percepción de inseguridad o temor al delito, disminuyendo a la vez la calidad de vida.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Como indica Echazarra (2014), determinar en qué medida las percepciones reflejan la realidad es vital para desarrollar modelos empíricos adecuados, dado que una clara disparidad entre percepciones y realidad implicaría que hay que estudiarlos por separado. Una correspondencia firme supondría que los determinantes de la delincuencia en el barrio tienen una buena capacidad predictiva de las percepciones de los vecinos. Una coincidencia perfecta comportaría que estudiar la delincuencia percibida, no la observada, podría ser un esfuerzo inútil.

En distintas investigaciones encontramos que las características estructurales de los barrios tienen un efecto directo e independiente sobre el miedo a la delincuencia en el plano individual. Pareciera ser que la delincuencia percibida en el barrio responde a comportamientos socialmente incívicos y al deterioro físico de la zona, tanto como a las tasas de criminalidad oficiales. Pero también se hace necesario recordar lo que indica el destacado sociólogo Wacquant: “a menudo la violencia y la delincuencia son el único medio que tienen los jóvenes de origen proletario y sin perspectivas de empleo para conseguir el dinero y los bienes de consumo indispensables para acceder a una existencia socialmente reconocida” (en Echazarra, 2014).

La concepción de que la delincuencia percibida en el barrio es una combinación de la actividad delictiva real y de información visual y anecdótica, como lo señala Echazarra (2014), a disposición de los residentes, coloca de manifiesto la necesidad de estudiar el fenómeno.

La percepción de la delincuencia como uno de los principales problemas del país estaría además asociada a las preferencias políticas de la población⁷. De acuerdo al reporte del Instituto de Sociología de la Universidad Católica, durante los últimos 10 años las personas de tendencia política de centro e izquierda manifiestan una tendencia regular a considerar en menor medida la delincuencia como uno de los principales problemas del país. Las diferencias entre grupos políticos serían en su gran mayoría estadísticamente significativas y robustas, al control de múltiples variables sociodemográficas.

7 Para mayor profundización revisar documento Informe de Resultados Estudio Determinantes de la percepción y preocupación social ante el delito, elaborado por el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile 2013.

La percepción de los ciudadanos sobre la delincuencia y el miedo no solo responde a las tasas reales de criminalidad, además estaría directamente relacionada con la falta de cultura cívica, como también al entorno social y material de las propias comunidades. Otro punto importante de destacar es la información existente sobre los delincuentes, la cual es crucial para desarrollar e interpretar correctamente los modelos empíricos sobre la delincuencia percibida en el barrio (Echazarra, 2014).

La preocupación por la delincuencia no constituye un juicio político que las personas moldean o actualizan en función del conglomerado político preferido. La percepción social de preocupación por la delincuencia representa un eje temático fundamental que distingue las preferencias políticas de las personas. En comparación con las personas de izquierda, y en menor grado con las de centro, la preocupación por la delincuencia tiende a ser una característica distintiva de la estructura de preferencias políticas de las personas de tendencia derechista, tal como lo indican los estudios revisados.

La percepción que se tiene sobre la delincuencia en la zona de residencia, o el temor a ser víctima de un delito, se encuentra asociada a las tasas de victimización respectiva. La percepción del riesgo de victimización, así como desorden social en la comunidad en que se reside, son factores de notoria relevancia a la hora de entender el miedo al delito también en nuestro país. La zona en que se vive determina también el temor al delito. Es un hecho de la causa que el tamaño de la población se encuentra asociado positivamente con una mayor percepción del riesgo de victimización. La zona geográfica en la que se vive tendría también una relación directa con la percepción de desorden social del lugar en que se habita.

Como indica Medina (2003), para el caso español, la España central, con la excepción de Madrid, está menos inclinada a percibir un elevado índice de desorden social en sus comunidades y, por tanto, parece manifestar un menor grado de miedo al delito. Esto resulta de vital importancia en términos de que la percepción del delito está dada por condiciones del entorno e individuales respecto de cómo los sujetos sienten que esas variables medioambientales pueden ser controladas con éxito.

Medina (2003) continúa señalando que determinadas características personales también son relevantes a la hora de explicar este fenómeno social. El género, a diferencia de lo observado en la literatura comparada, no tiene ningún efecto directo en la percepción del miedo al delito. Su influencia en estos sentimientos de inseguridad se encuentra mediada por

la percepción del riesgo de victimización. Las mujeres son más proclives a considerar que van a ser víctimas de delitos en los próximos meses y, como se señaló anteriormente, las personas que piensan que van a ser víctimas de delitos son más proclives a presentar un mayor grado de inseguridad ciudadana. Este descubrimiento es consistente con la literatura feminista que apunta que no hay razones esenciales para esperar que las mujeres sean más temerosas del delito, sino que este efecto se debe a la intervención de terceras variables. La edad también tiene un efecto directo y positivo.

Para Medina (2003), por ejemplo, en períodos de mayor inflación y desempleo, aumentan las percepciones de inseguridad ciudadana y de temor a ser víctima de delitos, al mismo tiempo que disminuye las denuncias de los casos de delincuencia ante las policías. Por el contrario, en épocas de baja inflación y bajo desempleo, hay percepciones más positivas sobre la seguridad, disminuye el temor y aumenta la tasa de denuncias, realidad ya vista en Chile en los últimos años.

De acuerdo a lo que plantea Medina (2003) en su estudio, identificó una correlación significativa entre el tiempo dedicado a la delincuencia en los noticieros centrales de los canales de TV abierta y el porcentaje de personas que tiene un alto temor a la delincuencia y la proporción de adultos que considera la delincuencia como el problema más importante del país. A ambos tipos de relaciones mediáticas la literatura internacional las engloba bajo los conceptos de *efecto cultivación* y *agenda setting*. Este análisis, además, ve que dicha relación se manifiesta con más fuerza para el caso de los noticieros centrales de aquellos canales que más tiempo destinan a noticias policiales y judiciales.

El uso irresponsable mediático y político del miedo favorece las políticas de control social excluyente y, en definitiva, daña la cohesión social democrática y pluralista, base de toda política eficaz y eficiente de prevención.

Otros autores aluden al miedo al delito como un fenómeno ligado a la crisis de confianza en las instituciones públicas que se produce en la sociedad contemporánea. En aquellas sociedades en que el deterioro de las instituciones públicas es más notorio, el miedo al delito adquiere una especial resonancia. Esta hipótesis no ha sido suficientemente investigada, aunque algunos autores de la Europa del Este están especialmente interesados en la misma para explicar los sentimientos de miedo al delito que se han generado durante el proceso de transición del comunismo a los actuales sistemas de corte democrático (Medina, 2003).

Los distintos estudios revisados a nivel nacional e internacional, las conversaciones y entrevistas permanentes con distintos investigadores en el ámbito de la criminalidad, la psicología social y teóricos de la comunicación, dan cuenta de avances importantes en la comprensión del fenómeno delictual y cómo este afecta a los individuos en una sociedad. Tal como he indicado en este reporte, el miedo al delito supera con creces las cifras “reales” de criminalidad. Es esta relación la que es necesario dilucidar en cuanto a si ese temor refleja en definitiva la llamada cifra negra o es una forma que tenemos los individuos de reaccionar frente a estresores que ponen en juego nuestro niveles de seguridad individual, familiar y social.

Si bien, como se ha señalado, la violencia más importante es la que se presenta todos los días y que es producida por nuestros propios conocidos, la delincuencia organizada, la de cuello blanco, aquella que no está siendo directamente percibida, también produce victimización, provocando reacciones de difícil medición.

El miedo al delito representa no sólo un área de investigación científica, es además habitualmente visto como un indicador de la eficiencia de las policías. Lamentablemente los ciudadanos hemos transferido nuestra propia responsabilidad social al ente que previene e investiga los delitos. Evidentemente frente a esta titánica labor se requeriría un número siempre mayor de efectivos policiales para garantizar niveles de seguridad que se traduzcan además en niveles adecuados de percepción de seguridad.

En función de lo anterior, es importante indicar que la medición, tanto de la percepción del crimen como del miedo al delito, resulta insuficientes cuando se trata de generar indicadores del éxito de las políticas públicas o de la efectividad de los organismos persecutores.

Cabe señalar además la falta de ejes conceptuales que permitan una mejor explicación de los fenómenos sociales que guardan relación con la existencia de violencia en barrios o poblaciones civiles, como también mejores teorías psicosociales explicativas del fenómeno de la percepción del crimen.

Otro aspecto importante guarda relación con la importancia de medir no tan sólo números de casos efectivos de delito, sino además interpretar o conocer la percepción que tienen los habitantes de una localidad respecto de su entorno. Existe una carencia de unidades de análisis al interior de los municipios o ayuntamientos que permitan una profundización de

fenómenos locales que acontecen propiamente en cada comuna, barrio o zona geográfica de interés.

Es posible apreciar que la gran mayoría de los estudios revisados son análisis realizados desde centros de estudios que están fuera del contexto municipal y social que analizan, por lo que muchas veces carecen de un conocimiento de las condiciones geopolíticas, sociodemográficas que determinan la percepción de quienes habitan esos lugares, produciéndose sesgos en los análisis en los cuales muchas veces las conclusiones se generalizan para toda una región.

Los ciudadanos tienen el derecho de calificar la gravedad de los delitos y faltas en función de su percepción de violencia o criminalidad. Lo que en una comuna pudiere representar un evento de violencia extrema en otra zona o comuna pudiere no tener la misma representación social del fenómeno, por lo que es necesario adecuar al contexto los análisis que tienden a realizar generalizaciones respecto del impacto de determinados hechos delictivos en la población.

Resulta claro, desde la perspectiva de quien escribe, que bajos o moderados niveles de percepción de control psicológico influyen directamente sobre la percepción de temor que puede manifestarse como aumento en el temor a situaciones que el propio individuo debe enfrentar en su diario vivir.

Si un individuo siente que no puede controlar su vida producto de las variables ambientales de las cuales siente que no es capaz de controlar, aumentará su miedo generalizado al entorno, provocando una disminución en su capacidad de adaptarse al medio. Las consecuencias directas de esta percepción de inseguridad se manifestarán en la conducta del individuo que estará mediada por un aumento en la percepción de criminalidad, temor generalizado y miedo al delito.

BIBLIOGRAFIA

Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de reproducción social*. México: Siglo XXI.

Brodie, G., Beck, J. y Carr, A. (2011). Goals feedback and self-regulation: control theory as a natural framework for executive coaching. *Consulting Psychology Journal*, (63), pp. 23-38.

Buker, H. (2011). Formation of self-control: Gottfredson and Hirschi's general theory of crime and beyond. *Aggression and Violence Behavior*, (16), pp. 265-276.

Castillo, J. et al. (2010). Análisis de la opinión pública en la imagen proyectada en medios impresos por candidatos a diputados. *Razón y Palabra*, (73), pp. 1-27.

Campbell, R. (2005). What Really Happened? A Validation Study of Rape Survivors' Help-Seeking Experiences with the Legal and Medical Systems. *Violence and Victims*, (20) , pp. 55-68.

Campbell, R. y Raja, Sh. (2005). The Sexual Assault and Secondary Victimization of Female Veterans: Help-Seeking Experiences. *Psychology of Women Quarterly*, (29) , pp. 97-106.

Cohen, S. (1974). Recientes perspectivas sociológicas sobre la violencia juvenil. En: Aniyar de Castro, L. (Ed). *Los rostros de la violencia*. XXIII Curso Internacional de Criminología, Vol. I. Maracaibo: Universidad del Zulia, Centro de investigaciones criminológicas, pp. 134- 140.

Cohen, S. (1977). Un escenario para el sistema carcelario futuro. En: Basaglia, F. y Basaglia O., F. *Los crímenes de la paz: investigación sobre los intelectuales y los técnicos como servidores de la opresión*. México: Siglo XXI, pp. 321-328.

Cohen, S. (1982). Modelos occidentales utilizados en el tercer mundo para el control del delito: benignos o malignos (Western Crime Control Models in the third world: Benign or Malignant). CENIPEC. *Revista del Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas*, issue 6, pp. 63 - 110.

Dammert, L. et al. (2010). *Crimen e inseguridad. Indicadores para las Américas*. Santiago: Flacso - BID.

Durkheim, E. (1967). *La división del trabajo social*. Buenos Aires: Schapire.

Echazarra, A. (2014). *La delincuencia en los barrios, percepciones y reacciones*. Colección Estudios sociales nro. 37. Obra social La Caixa. Barcelona, España. Recuperado de: <https://obrasocial.lacaixa.es>.

Gabor, T. (1990). Crime displacement and situational prevention: Toward the development of some principles. *Canadian Journal of Criminology*, (32), pp. 41-74.

Gabriel, U. y W. Greve, W. (2003). *The Psychology of Crime*. *British Journal of Criminology*, (43), pp. 600- 614.

Instituto de Sociología Universidad Católica de Chile (2013). *Informe de Resultados Estudio Determinantes de la percepción y preocupación social ante el delito*. Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile, Santiago.

Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York: Vintage books, Random House. Recuperado de: <http://nchchonors.org/wp-content/uploads/2013/10/jacobs-jane-intro-death-and-life-of-great-cities-intro.pdf>

Korsell, L. E. (2001). Big stick, little stick: Strategies for controlling and combating environmental crime. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, (2), pp. 127-148.

Larrauri, E. (2007). ¡Ayuntamientos de izquierdas y control del delito!, InDret. Revista para el Análisis del Derecho. (3), pp. 1-23. Recuperado de: <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/78967/103108>.

Liebes, T. y Katz, E. (1990). *The Export of Meaning: Cross - Cultural Readings of "Dallas"*. Oxford: Oxford University Press.

Livingstone, S. (1998). Relationships between media and audiences. En Liebes, T. y Curran, J. (Eds.). *Media, Ritual and Identity*. London: Routledge.

Livingstone, S. (1999). *Young People and New Media: Childhood and the Changing Media Environment*. London: Sage.

Macionis, J. y Gerber L. (2010). *Sociology*. Toronto: Pearson Canada.

Marland, E. (2001). The BT Kemi Scandal and the Establishment of the environmental crime concept. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime prevention*, (2), pp. 149-170.

Martín, A. (1990). Cuando los delitos son episodios sociales. *Revista de Psicología Social* (5), pp. 215-236.

Matthews, R. (2014). Realismo crítico: un análisis estructural. *Política criminal*, 9 (17), 182-212. Recuperado de: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SO718-33992014000100006&lng=es&tlng=es.10.4067/SO718-33992014000100006

Medina, J. (2003). Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. Recuperado de: <http://criminnet.ugr.es/recpc/05/recpc05-03.pdf>.

Olavarría, M. et al. (2009). Crimen y Violencia Urbana. Aportes de la Ecología del Delito al Diseño de Políticas Públicas. *Revista INVI*, 23(64).

Otero, E. (2002). *Ensayos de epistemología*. Santiago: Bravo y Allende Editores, Universidad Central de Chile.

Quillian, L., y Pager, D. (2001). Black neighbors, higher crime? The role of racial stereotypes in evaluations of neighborhood crime. *American Journal of Sociology*, 107(3), pp. 717-767.

Sampson, R. y Raundenbush, S. (2004). Seeing Disorder: Neighborhood stigma and the social construction of 'broken windows'. *Social Psychology Quarterly*, 67(4), pp. 319 - 342.

Sampson, R. y Raundenbush, S. (2004). Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighbourhoods. *The American Journal of Sociology*, (105), 3, pp. 603-651.

Soto, S. (2005). La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia. *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. Málaga, España. Recuperado de: <http://criminnet.ugr.es/recpc/07/recpc07-09.pdf>.

Tapia, R. (2009). *Criterios para definir el concepto de barrio. Implicaciones metodológicas y de política pública*. Recuperado de: <http://www.seguridadenbarrios.cl>.

Varela, C. (2005). *¿Qué significa estar seguro? De delitos, miedos e inseguridades entre los adultos mayores. Cuaderno de Antropología Social*, (22), pp. 153-171. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2005000200009&lng=es&nrm=iso.

Varona, G. (2010). *Programa de investigación sobre percepción de inseguridad*. Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao España. Recuperado de: <http://www.ehu.eus/es/web/ivac/programa-investigacion-percepcion-inseguridad>

Varona, G. (2010a). *Lección 1. 1. Introducción a la Victimología. Perspectivas teóricas recientes en Victimología*. Lección online del Posgrado de Asistencia a Víctimas de Experiencias Traumáticas de la UPV/EHU.

Varona, G. (2010b). *Lección 1. 3. Tipologías victimológicas y principios en defensa de sus derechos derivados de la normativa internacional*. Lección online del Posgrado de Asistencia a Víctimas de Experiencias Traumáticas de la UPV/EHU.

Warr, M. (1987). Fear of victimization and sensitivity to risk. *Journal of Quantitative Criminology* 3(1), pp. 29-47.

Warr, M. (2000). Fear of crime in the United States: avenues for research and policy. *Criminal Justice*, (4), pp. 451-489.

Young, J. (1993) [1986]. El fracaso de una criminología: la necesidad de un realismo radical. En: *El poder punitivo del Estado*, Juris, Rosario, pp. 5-39.

Young, J. (2001). Canibalismo y bulimia: patrones de control social en la modernidad tardía. *Revista Delito y Sociedad*. Buenos Aires/Santa Fe:

Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional del Litoral. Año 10, nros. 15-16.

Young, J. (2003). *La sociedad excluyente. Exclusión social, delito y diferencia en la modernidad tardía*. Madrid: Marcial Pons.

Young, J. (2008). Merton con energía, Katz con estructura. La sociología del revanchismo y la criminología de la transgresión. *Revista Delito y Sociedad*, (25), Ediciones UNL, Santa Fe.

CAPÍTULO 02

ÉTICA PARA LA SEGURIDAD COMUNAL: ¿IMPERATIVO U OBSTÁCULO? REFLEXIONES SOBRE SU ROL HUMANIZANTE EN LAS TAREAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y SEGURIDAD LOCAL

Arturo Herrera Verdugo

Ex Director General de la Policía de
Investigaciones de Chile (PDI)
Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad
Universidad Autónoma de Barcelona

ÉTICA PARA LA SEGURIDAD COMUNAL: ¿IMPERATIVO U OBSTÁCULO? REFLEXIONES SOBRE SU ROL HUMANIZANTE EN LAS TAREAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y SEGURIDAD LOCAL

Arturo Herrera Verdugo ¹

Ex Director General de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI)
Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad Universidad Autónoma
de Barcelona

RESUMEN

La ética es un saber vivir reflexivo cuyo fin es alcanzar aquellos bienes verdaderamente humanos en la construcción de un *ethos* personal y social. Este saber práctico se traduce en una *dimensión deontológica* que debe guiar el quehacer profesional y, por tanto, las actividades de seguridad pública y ciudadana, tanto de las organizaciones del Estado central como de las municipalidades. Es así que la existencia de códigos deontológicos es una exigencia esencial para cualquier entidad local que asuma con rigor su misión de servicio público, fortaleciendo de esta forma las mejores competencias para enfrentar los actuales retos morales en materias de seguridad comunal, como son: la probidad, el respeto por la dignidad humana y la excelencia profesional en el ámbito de la prevención local del delito.

PALABRAS CLAVE

Ética, moral, seguridad, prevención, municipalidad, probidad, dignidad.

¹ Arturo Herrera Verdugo fue director general de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), expresidente interino de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). Es consultor y analista en temas de seguridad estratégica, gestión y modernización policial, y sistemas de enjuiciamiento criminal. Actualmente es docente en materias de ética social, deontología policial y ética del liderazgo policial.

EFICIENCIA + LEGITIMIDAD = SEGURIDAD DE EXCELENCIA

No puede haber desarrollo sin seguridad y, por lo mismo, no puede haber seguridad sin capacidad ética de gestión.

En efecto, la seguridad como bien social y jurídico es una responsabilidad prioritaria del Estado y de sus instituciones, en cuya labor los municipios tienen por cierto un rol esencial. Pero la seguridad no es solo un concepto abstracto ni un conjunto de ideas plasmadas en políticas públicas. Es mucho más que eso. Se trata de acciones concretas realizadas por funcionarios públicos cuya labor se implementa como parte de una misión, es decir, teñida de un conjunto de valores y principios que le dan sentido, proyección y legitimidad.

Es por ello que toda acción relativa a la ejecución de la seguridad pública y ciudadana está directamente relacionada con la *eticidad* de las conductas implementadas por sus protagonistas. Donde hay un ser humano, en su condición de servidor público, actuando en favor de la seguridad, allí necesariamente la ética ejerce su rol orientador. En rigor, la seguridad no puede alcanzarse de cualquier manera.

Es así que cuando se habla de seguridad se hace mención de indicadores, metas, impacto esperado, líneas base de comparación, etc. Todo ello está bien y así debe ser. Esto es parte de la seriedad que una política tan relevante como la seguridad pública y ciudadana requiere para dar respuestas efectivas a las sentidas demandas de una sociedad cada vez más consciente de sus derechos. Pero, con la misma claridad, es preciso decir que ello no es suficiente. Cualquier gestión que implique un mejoramiento de la calidad de vida de una comunidad necesita de importantes *grados de legitimidad* (Herrera 2009, pp. 341-344). De lo contrario, las iniciativas implementadas se asumirán como imposiciones y no como espacios de desarrollo social y político.

Ya lo decía el profesor estadounidense Joseph Nye: el “poder duro”, es decir, las fortalezas materiales y económicas de los estados ya no son suficientes para el cumplimiento de sus misiones. Hoy se requiere más que nunca del llamado *poder blando* o, en otras palabras, de los valores e intangibles culturales y sociales que dan sentido y validez a las acciones y políticas implementadas por los poderes tradicionales (Naím, 2013, pp. 219-220).

Si de legitimidad se trata, necesariamente debemos entrar en el ámbito de la ética. Ello porque detrás de cualquier política pública no sólo hay cifras, metas y resultados. Antes que todo hay personas que dotadas de una dignidad intrínseca se alzan como el centro de toda acción de los municipios. La centralidad del ciudadano frente al Estado no es solo un mandato constitucional, es fundamentalmente una exigencia ética de primera entidad.

De allí se derivan consecuencias prácticas, como el relacionamiento permanente y sistemático con los vecinos, la capacidad de escucha y trabajo en y con la comunidad, la adecuada y oportuna atención de público, el trato digno en las acciones de seguridad comunal preventiva, la probidad y transparencia de las acciones, y la excelencia de cada uno de los programas ejecutados.

En rigor, ética y seguridad van de la mano. La ética no es contraria ni mucho menos un obstáculo para las acciones de seguridad pública y ciudadana. Es el fundamento esencial que permite que dichas acciones se realicen bajo estrictos criterios de prudencia, dotando así de legitimidad a cada una de las iniciativas planteadas y efectivamente implementadas.

No hay que olvidar que las acciones de seguridad son ejecutadas principalmente por funcionarios públicos que, en su calidad de tal, están sometidos a exigencias legales, administrativas y morales superiores al ciudadano común. El servidor público no consciente de esta exigencia superior de moralidad, simple y llanamente está incapacitado para ejercer las delicadas funciones que el Estado y el municipio le han conferido. Un encargado municipal de seguridad ciudadana debe tener plena claridad respecto de que no solo actúa en representación propia, sino que, desde la perspectiva weberiana, porta consigo un *rol* que debe cumplir a cabalidad y bajo estrictas normas de responsabilidad (Weber, 2008, pp. 10-20).

Cómo no recordar la brillante intuición del célebre Víctor Frankl, quien al observar la estatua de la libertad en EE.UU. exclamó que era necesario construir junto a ella una “estatua de la responsabilidad” (Bártoli, 2012, pp. 22-23). En efecto, el servicio municipal conlleva exigencias superiores y ello requiere de funcionarios capaces de estar a la altura de semejantes desafíos éticos, pues sus agentes son primeramente portadores del interés general (Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos 1997, art. 1). En sus acciones no solo se juega el honor personal, sino que sobre todo la confianza de toda una comunidad. La pérdida de dicha confianza puede provocar graves problemas de convivencia y gestión. De ahí la importancia de la ética.

BREVES CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA ÉTICA

La ética es una disciplina esencial para la realización de la persona humana y, como tal, orientadora de las mejores acciones profesionales en el ámbito de la seguridad. En rigor, y como dice el filósofo español Fernando Savater (Savater, 2008, pp. 3-10), la ética es un “saber vivir”, es decir, no es otra cosa que la reflexión respecto de los fundamentos de las mejores acciones para la realización del “ser racional”, así como para la sana convivencia de este “ser moral” con otros y en comunidad, en alteridad, en reciprocidad y en solidaridad. Su centro de acción y objetivo primordial es la persona humana, prioridad que surge del reconocimiento de su naturaleza racional, libre y autónoma, condición que por cierto le permite deliberar respecto de las mejores conductas para el cumplimiento de sus fines propios.

Hacer lo bueno, lo justo, lo correcto y lo honesto en cada situación de la vida humana implica un grado superior y constante de reflexión que conlleva como resultado la adopción de las más adecuadas decisiones en favor de una creciente dignificación humana. Tanto ayer como hoy el hombre está sometido a diversos dilemas y situaciones, cuya superación supone necesariamente un trabajo de exhaustiva *racionalización* con el fin de hacer frente a los grandes males morales.

Guerras, esclavitud, discriminación, indiferencia por la vida y el dolor humano, egoísmo en la política y codicia en las transacciones comerciales, y ausencia de respeto en las pequeñas y simples acciones de la vida diaria, todo esto ha sido parte de las faltas morales que han marcado desde sus inicios a la existencia humana.

Uno de los últimos grandes males ocurridos, cuya crueldad significó un cambio sustancial en la manera de concebir la convivencia social, corresponde a los horrores producidos en el marco de la Segunda Guerra Mundial. Dichas atrocidades dieron cuerpo a un conjunto de derechos fundamentales del hombre que, de manera paulatina, han sido entendidos como intransables, inviolables y universalizables. Ahora bien, si los derechos humanos han surgido como un estandarte en el mundo moderno, ha sido porque previamente se ha desarrollado un largo trabajo de reflexión ética y, por tanto, filosófica respecto del valor, sentido y propósito del hombre y de la sociedad.

Esta reflexión, que nace desde el ámbito deliberativo y conceptual a partir de principios y valores, se traduce finalmente en una dimensión

normativa y deontológica (moral) que permite elaborar y aplicar normas específicas de comportamiento que guían las acciones de los sujetos a los cuales dichas normas son aplicables. Las acciones profesionales y laborales también son parte de tal acción orientadora. Es por ello que la experiencia práctica aconseja que las instituciones y organizaciones cuenten con *códigos deontológicos o de buenas prácticas* que marquen el camino de todos los miembros de una organización.

En general, los textos de orden disciplinario-administrativo, especialmente los de tipo penal, tienen una dimensión eminentemente punitiva que, por lo mismo, los vuelve esenciales para garantizar imperativamente comportamientos ajustados a las normas positivas. Pero desde las ciencias sociales hemos aprendido que ello no es suficiente. Los comportamientos humanos no solo se modelan a través del castigo, sino que antes que todo mediante el ejemplo y la formación.

Como dice Adela Cortina (1986), la moral va más allá de las normas positivas, pues buscan un ideal de humanidad indispensable para cualquier sociedad:

La moral civil descansa en la convicción de que es verdad que los hombres son seres autolegisladores, que es verdad que por ello tienen dignidad y no precio, que es verdad que la fuente de normas morales solo puede ser un consenso en el que los hombres reconozcan recíprocamente sus derechos, que es verdad, por último, que el mecanismo consensual no es lo único importante en la vida moral, porque las normas constituyen un marco indispensable, pero no dan la felicidad. Y los hombres –esto también es verdad– tienden a la felicidad [...] Porque ser hombre es una tarea de la que hay que responder y que vale profundamente la pena. Requiere tiempo y aprecio (pp. 180-190).

¿Cómo tratar a un detenido? ¿Cómo enfrentar el dolor de una víctima? ¿Cómo atender a un vecino? ¿Cómo evitar acciones corruptivas? Son parte de las interrogantes que no pueden quedar al mero arbitrio del agente municipal, aun cuando pueda tener las mejores intenciones. Esto tampoco puede quedar radicado solo en protocolos de procedimientos, sino que también debe fundamentarse en claras normas morales-deontológicas que permitan guiar al sujeto protagonista de la acción.

Lo anterior, puesto que ningún código penal, ningún reglamento administrativo ni ningún protocolo de actuación podrá contemplar la multiplicidad de situaciones que pueden darse en el ejercicio práctico

de la profesión o actividad que se ejecuta. Es imposible regular cada situación en particular y, por lo tanto, se requiere de valores y normas morales que desde su capacidad legitimadora orienten la ejecución de la mejor acción en la circunstancia precisa que se vive. Por lo demás, valores bien arraigados en el *ethos* suponen que la persona actuará de la manera más adecuada y honesta, aun en aquellos espacios en que nadie la vea, en que nadie la controle o en que no haya cámaras de vigilancia o celulares imprevistos.

De ahí que la existencia de códigos deontológicos implique necesaria y simultáneamente un permanente trabajo de sensibilización. La tarea no es fácil. Se requiere profundizar en la *autonomía moral del sujeto* a fin de que incorpore libre y conscientemente los valores que constituyen la identidad de la organización a la cual pertenece. Supone un trabajo de formación continua y la implementación de iniciativas que reconozcan las buenas acciones y reproche las malas decisiones (Durkheim, 1997). Se precisa, además, la creación de climas laborales favorables y la existencia de jefaturas capaces de modelar las conductas mediante el ejemplo.

Esto no solo es posible, sino que también necesario. Ya los griegos establecieron las bases de las conductas éticas y creyeron que el hombre era capaz de lo mejor, de la perfección humana. *La ética marca el camino a seguir.*

LA DIGNIDAD HUMANA: EL CENTRO DE TODA ÉTICA

La existencia de estos cuerpos deontológicos para las municipalidades solo tiene sentido en cuanto *la persona humana se ubica en el centro de las prioridades*. Si las acciones de seguridad comunal preventiva son parte de las funciones de los municipios, entonces la dimensión de servicio público adquiere relevancia esencial y, por lo mismo, la dignidad se constituye en un concepto fundante de cualquier acción o medida práctica.

En rigor, *solo la persona humana es titular de dignidad* y la calificación de *persona* es un concepto de larga historia. Dada la profundidad del término, solo se hará mención de las dos fuentes principales en la conformación de esta idea:

1. La dimensión aristotélico-tomista.

2. La perspectiva kantiana.

Al respecto y como introducción, cabe señalar que desde muy antiguo, y particularmente con los griegos, se concibió al hombre como poseedor de un *valor propio por su naturaleza racional y libre*, lo cual le otorgaba cierta nobleza y excelencia frente a los demás seres. Si bien Aristóteles no habló directamente de *dignidad*, sí definió al hombre como un *animal político* (Aristóteles, 2005, pp. 5-15), es decir, un ser político-social por naturaleza. Incluso llegó a decir que “aquél que no puede vivir en comunidad o que nada necesita de ella por propia suficiencia, no es ciudadano, sino una bestia o un súperhombre”² (Aristóteles, 2005, pp. 20-30).

Esto derivó en el concepto de *persona*, que la tradición cristiana utilizó para explicar el misterio de la trinidad. Se tomó el nombre del griego *prosopon*, es decir la máscara que usaban los actores en escena con la que tapaban su rostro y que daba cuenta de un personaje. Es así que Severino Boecio *humanizó* el concepto y más tarde Tomás de Aquino ahondó en su significado.

Siguiendo la enseñanza de Aristóteles, se entendió a la persona como *hypóstasis* (en griego) o *substantia* (en latín), es decir, una substancia, un ser concreto, único y presente (ser de un modo verdadero, ser de un modo real, realidad objetiva) y, además, poseedor de un *alma* racional-libre. Dicho en otros términos, se comprendió que el ser es distinto a la nada, y que el ser racional es diferente al resto de las especies.

Conforme a esta tradición conceptual, Boecio entendió que la persona es *rationalis naturae individua substantia* (substancia individual de naturaleza racional). Tomás de Aquino, en tanto, profundizó en el concepto y lo definió como *individuo subsistens in rationali natura* (individuo subsistente en una naturaleza racional) (Astaburuaga, 2009, pp. 33-35). Esto lo hacía único y diferente y, por consiguiente, sujeto de un respeto superior. Se concibió que esta *naturaleza racional* era propia del hombre, solo de él, nada más que de él y, en consecuencia, irrenunciable. No importa en qué lugar nazca, qué bienes tenga, cuánta educación adquiriera

² El estagirita no hizo una distinción entre polis y sociedad y, por ello, no distinguió entre lo social y lo político.

o las acciones que realice. Solo por el hecho de ser hombre-mujer (ser humano) es persona y merecedor de toda consideración.

Esta tradición ha sido la base del reconocimiento de la dignidad humana. Tanto es así que la doctrina de derechos humanos en su versión más pura y conceptual es heredera de esta concepción, motivo por el cual en la Declaración Universal de Derechos Humanos se lee lo siguiente: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (Declaración Universal de DDHH 1948, art. 1).

Pero el hombre es también *autolegislador* (*autónomo*) y, por tanto, *fin en sí mismo*. Esto implica que nunca puede ser medio, es decir, jamás debe ser utilizado como cosa transable. Kant es el máximo exponente de este pensamiento que ya en ciernes estaba entre los estoicos. Si el hombre es fin en sí mismo, entonces no tiene precio ni puede ser vendido o menospreciado. Dice Kant:

La dignidad es un valor intrínseco de la persona moral, sin equivalentes. No debe ser confundida con ninguna cosa, no es mercancía, algo útil, intercambiable o provechoso. La cosa, aquello que puede ser reemplazado y sustituido, comprado o vendido, no posee dignidad, sino precio (2010).

En rigor, para Kant la dignidad es un tipo de *valor invariable* (incondicional e incomparable), atribuido a las personas. Mientras el precio es un *valor fluctuante* (condicionado y comparativo), que se atribuye a objetos materiales.

Esto se entiende plenamente cuando señala:

Si suponemos que hay algo cuya existencia en sí misma posee un valor absoluto, algo que como fin en sí mismo puede ser fundamento de determinadas leyes, entonces en ello y solo en ello estaría el fundamento de un posible imperativo categórico, es decir, de una ley práctica. Ahora, yo digo que el hombre y, en general, todo ser racional existe como fin en sí mismo y no sólo como medio para cualesquiera usos de esta o aquella voluntad [...] Los seres racionales se llaman personas, porque su naturaleza los distingue como fines en sí mismos, o sea, como algo que no puede ser usado meramente como medio (Kant, 2010).

De ahí su famoso imperativo categórico: “Obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como un fin, y nunca solo como un medio (Kant, 2010).

Frente a todo lo dicho, conviene destacar las más relevantes connotaciones del concepto de dignidad de la persona, a saber (Ríos, 1995):

- Constituye un valor supraconstitucional y supraestatal, ya que al ser parte esencial del ser humano los estados y las constituciones solo la reconocen, pero no la crean.
- Exige que el Estado esté a su servicio y no al revés.
- Es un concepto absoluto referido al ser humano como paradigma y valor universal, y no a cada sujeto en particular.
- Está referida a la persona humana y no a las llamadas personas jurídicas o entes morales. Por lo mismo, hace referencia explícita a la naturaleza racional y libre del hombre, a su carácter único e irrepetible.
- Es un concepto que va más allá de la personalidad jurídico-civil del ser humano.
- Es la fuente directa del contenido de los derechos humanos. Aún más, es fuente de cualquier derecho imperfectamente perfilado o insuficientemente definido, en cuanto ese contenido sea necesario para el libre y pleno desarrollo de la personalidad.
- Es un concepto que rompe la antigua discusión entre el Estado y la persona, ya que inclina la balanza hacia esta última. Puede decirse que la dignidad humana obliga a efectuar una nueva lectura de los derechos constitucionales, no ya desde el supuesto de que esos derechos constituyen el refugio del hombre frente al poder de la autoridad, sino que son la plataforma de lanzamiento de la realización humana que el Estado debe mantener y fortalecer para alcanzar el bien común.
- Tiene un contenido integrador del vacío que pueda ocasionar la omisión o falta de reconocimiento de un derecho indispensable para la preservación del ser humano o para su plena realización.

- No debe confundirse con el honor, el prestigio o la honra, pues estos conceptos son relativos a cada persona en particular y, por lo mismo, desiguales. La dignidad es un atributo de la persona en abstracto y, como tal, no varía entre seres de distinta condición. Es igualitario.

Estos pensamientos han marcado profundamente la cultura actual. La sociedad de hoy es heredera de estas ideas y, conforme a ello, se concibe al vecino más connotado y al más vil como merecedores del mismo respeto. La persona no es objeto, sino sujeto. Según esto, el vecino más acaudalado y el más pobre tienen la misma consideración y, por lo mismo, el delincuente más peligroso y el infractor primerizo deben ser tratados como personas con igual dignidad y derechos.

Cuando se habla de la dignidad de la persona humana, no solo se hace referencia a cuestiones de orden conceptual. También se hace mención de gente concreta, como el contribuyente de la comuna, el visitante que viene de otros lados, el turista que transita por las calles y el migrante que vive en el barrio. Pero, además, las personas dicen relación con las víctimas, testigos y detenidos de un hecho delictual.

La consideración y respeto por la dignidad humana parece fácil y obvia cuando es aplicable al conocido, el amigo o el familiar. Pero también debe ser obvia cuando pone en cuestión a aquellos que van en contra de las normas sociales y jurídicas. Así, entonces, el sujeto que ha delinquido tiene que ser tratado, formalizado, juzgado y condenado según las leyes respectivas, garantizando plenamente su dignidad y derechos. Ya la Declaración Universal de Derechos Humanos fue explícita en estos aspectos.

En este ámbito hay que ser especialmente cuidadosos y responsables, sobre todo en lo relativo a cuestiones operativas. Una mala interpretación del concepto de dignidad puede conllevar dos malas prácticas: por una parte, inhibirse totalmente cualquier acción por temor a afectar derechos fundamentales y, por otra, actuar exageradamente abriendo espacios al abuso, malos tratos y afectación de la integridad física o psicológica.

En términos aristotélicos, se deben obviar las acciones por “defecto” o por “exceso”, actuando siempre bajo el criterio y virtud de la prudencia (Aristóteles, 2004, pp. 25-35). El *justo medio*, por cierto, es difícil de identificar y aplicar en situaciones muchas veces complejas, y de ahí la necesidad de contar con una adecuada formación práctica y procedimental.

Este actuar moderado es garantía para el respeto de la dignidad de la persona. Tener claro este concepto es clave, especialmente para los

agentes que participan directamente en la seguridad ciudadana. Muchas veces los prejuicios surgen de manera inconsciente y consecuentemente el trato digno se hace más difícil. ¿Cómo relacionarse con un sospechoso o atender a un indigente? La respuesta es obvia: reconociendo su igual dignidad como persona humana.

EXIGENCIAS DEONTOLÓGICAS BÁSICAS Y PERMANENTES

Si la persona es el centro de la acción del Estado y de todas sus instituciones, se deriva entonces de ello que la *función de servicio público es una prioridad y no una opción*. Esto supone entender que la persona no solo es un individuo aislado, sino que forma parte de una comunidad mayor. De ahí surge el principio mediante el cual el bien colectivo o general tiene preeminencia sobre los intereses individuales y, por lo tanto, el bien común se alza como el gran fin de toda acción pública (Gómez de Pedro, Pereda y Gaviria, 2014, pp. 39-44).

Si bien esto es hoy plenamente comprendido por los organismos encargados de la seguridad pública y ciudadana, su aplicación práctica ha sido un proceso en paulatina construcción. Se recordará, por ejemplo, que décadas atrás las instituciones policiales eran organismos más bien cerrados, poco proclives a la entrega de información y no muy conscientes del papel del ciudadano como referente de gestión interna.

Con el correr de los años estas organizaciones en Chile han liderado las acciones en favor de la transparencia y la cercanía con la comunidad, implementando modelos de corte más comunitarios, así como modernas prácticas de *accountability* y gestión. En este contexto, el año 2004 la Policía de Investigaciones de Chile transformó su fecha de aniversario institucional en un ejercicio de cuenta pública con un claro sentido de responsabilización. Se constituyó así en la primera organización policial del país en avanzar hacia modelos que privilegiaban la rendición de cuenta y el escrutinio público en su relación con el Estado y la sociedad.

Esta nueva forma de entender la gestión en seguridad ha sido producto de una hermenéutica innovadora, plenamente aplicable a la acción municipal en materia de seguridad ciudadana. Hoy necesariamente las acciones de protección preventiva y de relacionamiento con la comunidad deben considerar al ciudadano en su ejecución y, por lo mismo, pierden eficacia si no cuentan con una activa participación de la gente.

La relación entre autoridad y sociedad dejó de ser vertical, y se convirtió en una interacción horizontal.

Parte del origen de esta nueva mirada está en la inspiración que hace más de 150 años imprimió Sir Robert Peel en el Acta de la Policía Metropolitana de Londres, la mítica Scotland Yard. Dicha inspiración dio origen a un bello código deontológico que marcó un vuelco en la forma de entender las acciones en seguridad, estableciendo una mirada eminentemente integradora. Dice textualmente: “Mantener siempre con la ciudadanía relaciones que permitan concretar la tradición histórica según la cual la policía son los ciudadanos y estos son la policía” (Peel, 1829, art. 7).

Es decir, seguridad y sociedad ya no son compartimentos estancos y aislados, sino que representan exactamente lo mismo. De ahí que las acciones de protección tengan sentido solo en la medida en que se *considere al ciudadano y se atiendan sus necesidades e inquietudes*. En este orden de ideas, los municipios se deben a la comunidad y a ella deben responder en el orden moral. Deben abrirse sin excusas al escrutinio, juicio y evaluación de la gente.

Aún más, Robert Peel llega en este punto a ser audaz al señalar que:

No se debe olvidar nunca que si la policía quiere ser capaz de cumplir con sus funciones y sus obligaciones, hace falta que los ciudadanos aprueben su existencia, sus actos y su comportamiento y que la policía sea capaz de ganar y conservar el respeto de los ciudadanos (Peel, 1829, art. 2).

Lo anterior no sólo implica definiciones teóricas, sino que también conlleva consecuencias prácticas. Si una institución de seguridad ciudadana asume que es parte de la sociedad y que, como tal, su deber moral es ganar el respeto de los ciudadanos, entonces ello implicará la existencia de una sociedad altamente dispuesta a legitimar sus acciones. Los artículos 3, 4 y 9 son especialmente motivadores. Dicen:

Artículo 3. No olvidar nunca que ganarse el respeto de los ciudadanos y conservarlo significa también asegurarse la cooperación de un público dispuesto a ayudar a la policía a respetar las leyes.

Artículo 4. No olvidar que cuanta mayor cooperación se obtenga de los ciudadanos, menos necesario será el empleo de la fuerza física y del enfrentamiento para conseguir los objetivos de la policía.

Artículo 9. No perder nunca de vista que el criterio de la eficacia de la policía es la ausencia del crimen y de desorden y no la manifestación visible de la acción de la policía para conseguir estos resultados (Peel, 1829).

En rigor, Peel desactiva aquella idea mediante la cual se supone que la participación ciudadana actúa como un inhibidor de las acciones de seguridad. Reconoce que parte importante de la eficacia de estas actividades depende de la disposición y cooperación de los propios ciudadanos. Por tanto, *su visión integradora es completa*, en la medida en que no solo responde a un ideal abstracto, sino que además implica consecuencias prácticas específicas que impactan directamente en la eficacia de toda gestión en seguridad.

El Acta de la Policía Metropolitana de Londres (1829) abrió la senda para considerar de manera distinta la relación *seguridad-comunidad*. Con un lenguaje casi poético entregó orientaciones generales que han marcado el modo de entender el rol del ciudadano en las acciones de aplicación de la ley. De ahí que no era extraño prever que surgieran nuevas directrices deontológicas.

Y así ocurrió. El año 1971 la ONU estableció el *código moral madre* de toda acción policial y preventiva. Cualquier institución de seguridad ciudadana –ya sea municipal, regional, nacional o estatal– que tome en serio sus responsabilidades éticas, debe conocer y aplicar en su integridad las normas del denominado Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Este es un código acotado que en solo ocho artículos expresa un consenso universal respecto de los deberes mínimos de toda gestión en seguridad. Sus palabras denotan sinceridad no solo respecto de la importancia de esta actividad, sino que también explicita sin vergüenza los riesgos que conlleva su ejercicio. Tanto es así que en su introducción hay una mención clara de lo anterior. Se dice sin ambages que existe conciencia de que la “naturaleza de las funciones de aplicación de la ley en defensa del orden público y la forma en que dichas funciones se ejercen tienen una repercusión directa en la calidad de vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto” (Código para funcionarios de la ley ONU, 1971).

Pero, además, se reconoce que, dada esta naturaleza propia, es posible que se cometan “abusos” (Código para funcionarios de la ley ONU 1971).

Por lo anterior, pone especial énfasis en la *autodisciplina*, la *apertura al escrutinio público* y, particularmente, la *formación*. De manera clara, la ONU plantea que “las normas en sí carecen de valor práctico a menos que su contenido y significado, mediante la educación y capacitación, y mediante vigilancia, pasen a ser parte del credo de todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley” (Código para funcionarios de la ley ONU 1971).

En el texto de este código deontológico es posible reconocer las intuiciones que ya Robert Peel había planteado en 1829. En efecto, la ONU asume su visión respecto de la *estrecha unión entre comunidad y función de seguridad*, señalando de modo explícito lo siguiente:

a) Que, al igual que todos los organismos del sistema de justicia penal, todo órgano de aplicación de la ley debe ser *representativo de la comunidad en su conjunto*, obedecerla y responder ante ella.

b) Que el mantenimiento efectivo de normas éticas por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, depende de la existencia de un *sistema de leyes* bien concebido, aceptado popularmente y humanitario (Código para funcionarios de la ley ONU, 1971).

Su contenido es claro y directo, y como todo código deontológico entrega orientaciones más bien de contenido moral que jurídico o reglamentario. Sus artículos no pretenden regular cada actividad de los funcionarios de aplicación de la ley, porque ello no solo es imposible, sino que moralmente inconducente. Lo que sus reglas buscan es orientar, marcar caminos, promover conductas y generar actitudes de modo específico y concreto. Como toda ética aplicada, apela a un ideal, a la profesionalidad y conciencia de los sujetos a los cuales es aplicable.

En este marco, sus normas son plenamente pertinentes para los organismos municipales de prevención y, por lo mismo, deben ser ampliamente difundidas y promovidas en un proceso permanente y sistemático de formación y sensibilización. En rigor, cualquier organismo que se dedique a materias de seguridad ciudadana debe ser explícito en su conocimiento, reconocimiento y aplicación. Sus normas tienen carácter universal y tocan las cuestiones de fondo que legitiman toda acción en seguridad, a saber:

Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Artículo 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Artículo 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Artículo 4. Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

Artículo 5. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

Artículo 7. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.

Artículo 8. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su

alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación (Código para funcionarios de la ley ONU, 1971).

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas (artículo 8 Código para funcionarios de la ley ONU, 1971).

LA EXPERIENCIA DE LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE (PDI)

Dado que la Policía de Investigaciones de Chile ha sido una de las primeras instituciones armadas del país en contar con modernos instrumentos de formación y promoción valórica, es que se hace relevante y necesario conocer su experiencia en este ámbito. En efecto, la PDI tiene una larga y sostenida tradición de respeto por la dignidad humana, hecho que le ha permitido elaborar una *visión ética y de derechos humanos* que se ha transformado en un pilar esencial en la construcción de su ethos organizacional.

Esta preocupación valórica surgió desde los inicios de esta policía, en 1933, recogiendo las *nociones éticas* que previamente se habían desarrollado en las instituciones que dieron origen a la actual PDI, como las secciones de “Pesquisa” y “Seguridad”, en el siglo XIX (Hernández y Salazar, 2006).

Es así que según consta en el *Reglamento de la Escuela Técnica de Detectives*, del 15 de noviembre de 1933, en el Título VII, “de las asignaturas”, Artículo 24, letra b, se contemplaba la cátedra denominada: *Nociones de Filosofía y Lógica*. A partir de este hito comenzó a desarrollarse un largo e ininterrumpido esfuerzo por fortalecer la dimensión ético-moral de la función policial, tarea que se ha implementado de manera progresiva abarcando paulatinamente todas las instancias de la formación del detective.

Foto 1. Documento finalidad Escuela

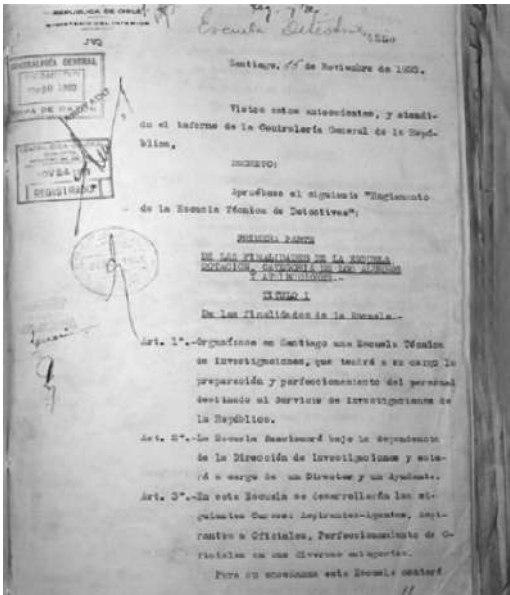
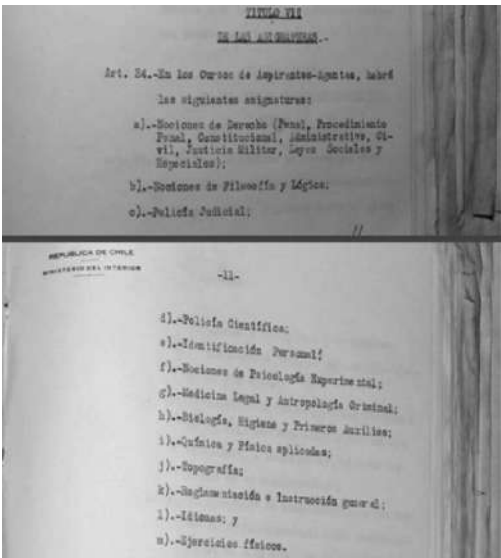


Foto 2. Documento finalidad Escuela



Como ejemplo de lo anterior, cabe recordar el año 1943, cuando la Escuela Técnica se trasladó a la calle Santo Domingo), por cuanto en dicha época los programas de estudio incluían el curso de **Ética Profesional**, hecho que demostraba el desarrollo que estaba experimentando la formación valórica, pasando de las iniciales nociones filosóficas a contenidos más específicos y focalizados.

Para mayor abundamiento, se pueden citar las palabras de bienvenida a la promoción de detectives del año 1952 que pronunció el entonces Director de la Escuela Técnica, don Alonso Urrutia Guzmán, quien señaló:

Ustedes aspirantes han elegido una apasionante carrera, de grandes sacrificios e incomprendimientos, pero también de muchas satisfacciones. Las responsabilidades que se les entregarán son variadas y de la mayor importancia y la Escuela los preparará para ello. Los principios de ética, moral, disciplina y lealtad inculcados por sus instructores deben ser mantenidos como norma de vida y junto a la mística que deben forjarse es lo que potencia y engrandece a cada uno de los policías y de la institución (Guajardo, 2012, p. 1).

Esta visión siguió profundizándose en el tiempo con la dictación de nuevos cursos formales en ética que contemplaban una formación teórica con fundamentos en filosofía moral y otra de orden práctico bajo el nombre de “Ética Policial”. En este contexto, se estudiaban documentos de gran relevancia, tales como el Acta de la Policía Metropolitana de Londres (1829), el Código de Ética Policial de la Asociación Internacional de Jefes de Policía y el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de Naciones Unidas (1979).

Asimismo, y en complemento con la doctrina institucional, se inició el conocimiento preliminar en derechos humanos, aunque no de manera específica, pero sí orientado bajo el aspecto filosófico relativo a la dignidad humana. Con esta formación integral se buscaba contener y prevenir algunas conductas de corrupción y malos tratos que habían comenzado a ser denunciadas a finales del siglo XIX por destacados juristas como Robustiano Vera. Dicho profesional tenía una especial preocupación por los derechos fundamentales en el ámbito penitenciario, policial y judicial.

Entre 1973 y 1990 la formación ética se mantuvo, aunque no hubo mayores acciones para potenciarla. Sin embargo, la preocupación por una correcta conciencia profesional tuvo un hito especialmente relevante a partir de 1993, cuando la Escuela de Investigaciones Policiales comenzó

a impartir la cátedra de **Ética y Derechos Humanos**, curso que otorgó un salto cualitativo respecto de la formación anterior. Si bien los contenidos de dicho curso eran predominantemente éticos-filosóficos-deontológicos, se complementaba con la revisión de importantes documentos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Pocos años más tarde este proceso formativo volvió a experimentar una nueva evolución con el establecimiento de una cátedra específica en ética y otra aparte en derechos humanos, con el fin de profundizar en ambas materias, desarrollo que ha continuado hasta el día de hoy.

De esta manera, la PDI respondía a los requerimientos de INTERPOL y de la ONU, en cuanto a promover y difundir sistemática y transversalmente ambos contenidos, apoyándose para ello en el conocimiento de diversos códigos deontológicos y en las convenciones de DD. HH., todas normas que orientan explícitamente las conductas policiales más allá de las exigencias legales, administrativas y de procedimientos.

Es así que la institución adoptó finalmente como matriz conceptual el *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de Naciones Unidas*, y elaboró su propio Código de Ética Profesional, aprobado por Orden General 1355, del 4 de septiembre de 1995, constituyéndose de este modo en la primera organización armada chilena en contar con un marco deontológico de tales características. Sin embargo, y producto de los renovados desafíos socio-policiales, se hizo indispensable actualizar sus contenidos y valores a fin de responder a las nuevas exigencias en el campo de la legitimidad policial. Ello concluyó con la promulgación del actual Código de Ética Profesional, aprobado por Orden General nro. 2186, de mayo de 2008.

Este cuerpo deontológico que hoy rige a la PDI es el faro que ilumina el desempeño de todo el personal de la institución. Se trata de un paso de madurez, respeto y compromiso con la profesión policial y la sociedad. Sus contenidos se alzan como el pilar clave de la formación ética de los nuevos detectives y en la guía que conduce la actividad cotidiana de todos los funcionarios, independientemente de su escalafón, grado o lugar de desempeño.

El paradigma bajo el cual se ha desarrollado este Código de Ética considera los siguientes fundamentos esenciales:

El reconocimiento de la función policial como *servicio público*, establecido para dar eficacia al Derecho y garantizar la seguridad pública.

1. La firme sustentación de la *concepción humanista* internalizada por la sociedad.

2. La explicitación de un *patrón valórico objetivo* para la conducta, tanto profesional como individual, de todo el personal de la institución.

3. El cumplimiento estricto de la Constitución Política de la República de Chile, del orden jurídico vigente y de los reglamentos institucionales; así como el respeto de reconocidos acuerdos y códigos deontológicos internacionales, tales como:

4. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de Naciones Unidas.

- El Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de Naciones Unidas.

- La Convención Americana de Derechos Humanos.

- El Acta de la Policía Metropolitana de Londres (1829) de Sir Robert Peel, considerado el primer código deontológico policial moderno.

Cabe consignar que este código de moralidad profesional es un cuerpo normativo en *esencia propositivo* y no centrado en prohibiciones, por cuanto apela a la razón y a la voluntad libre y madura del personal. A su vez, es de carácter *deontológico* (orientado a deberes) y *teleológico* (orientado a fines), por lo que busca construir una verdadera *cultura de la responsabilidad*.

Para ello, su texto se divide en dos grandes áreas. Una primera parte *propiamente teleológica*, donde están explicitados los principales fines, fundamentos y contenidos que dan sentido a este cuerpo de valores. En tanto, la segunda parte es *propiamente deontológica*, donde se detallan las diez normas del deber ser que orientan la conducta de todo funcionario de la PDI.

Los artículos del Código de Ética Profesional de la Policía de Investigaciones de Chile son los siguientes:

Artículo 1. Lealtad con la misión institucional.

Artículo 2. Honor y responsabilidad profesional.

Artículo 3. Respeto de la dignidad y derechos humanos.

Artículo 4. Protección de la vida.

Artículo 5. Principio de imparcialidad.

Artículo 6. Principio de proporcionalidad.

Artículo 7. Principio de honestidad.

Artículo 8. Servir con excelencia.

Artículo 9. Secreto profesional.

Artículo 10. Contribuir al bien común y al desarrollo humano.

En consonancia con estos principios, el personal de la Policía de Investigaciones de Chile fomenta y genera todas aquellas instancias que permitan fortalecer los vínculos con la comunidad a la cual sirve y pertenece, asumiendo que el sentido último de la misión institucional es contribuir no solo a preservar la seguridad y la justicia, sino fundamentalmente buscar la verdad y promover el bien común y el desarrollo humano.

No es posible culminar esta reseña histórica sin antes mencionar otros dos hitos de gran importancia. Por una parte, la creación de un departamento institucional dedicado exclusivamente a la promoción, formación y sensibilización respecto de la dimensión valórica del quehacer policial. Es en este marco que el 27 marzo de 2009, por Orden General nro. 2228, se establece el Departamento de Ética y Derechos Humanos, dependiente de la Jefatura de Educación Policial.

Asimismo, la PDI no solo cuenta en la actualidad con un documento orientador en materias éticas y deontológicas, como el ya referido Código de Ética Profesional, sino que también con otro texto de gran relevancia para la formación y promoción de los derechos humanos, como el denominado Módulo Instruccional y Guía Metodológica complementaria sobre Derechos Humanos, Seguridad Ciudadana y Funciones policiales.

Ambos manuales (Módulo y Guía) fueron el resultado de un convenio de cooperación suscrito entre la Policía de Investigaciones de Chile y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), siendo publicados el año 2012 como documentos base para la sensibilización de los derechos fundamentales en toda la institución.

TRES GRANDES DESAFÍOS ÉTICOS

Si se analiza el fondo de las orientaciones morales-deontológicas aplicables a los organismos responsables de la seguridad ciudadana, entre ellos las municipalidades, se pueden identificar tres grandes áreas de competencia que son pertinentes al momento de considerar un correcto y justo ejercicio de la función en seguridad.

En primer lugar, la ética regula todas las acciones vinculadas con el *fortalecimiento de la probidad*. No hay código moral que no haga expresa mención a este tema no solo para evitarlo, sino también para combatirlo. Por ejemplo, el ya referido Código de Naciones Unidas, con un lenguaje que denota claridad y firme convicción, plantea explícitamente: “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción, y se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán” (Código para funcionarios de la ley ONU, 1971, art. 7).

Se entiende y asume que un encargado municipal de la seguridad es depositario del interés general y el bien común y, en consecuencia, cualquier acción que afecte este bien colectivo –donde se juega la fe pública– corroe, deteriora y destruye este bien general. Más allá de cualquier definición y tipificación legal, la corrupción es aquel vicio moral mediante el cual el interés personal pasa a tener prioridad frente al bien de todos. Tomás de Aquino en esto fue especialmente explícito (Gómez et al., 2014, pp. 39-44).

Este es un problema a nivel global. Tanto es así que el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos expresa que dicha función es primordialmente un “puesto de confianza”, que conlleva la obligación de actuar en pro del interés general. Por consiguiente, se agrega: “Los titulares de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses colectivos de su país” (Código para los titulares de cargos público, 1997, art. 1). Incluso, y como parte de lo anterior, se interpela a desempeñar las funciones de manera “eficiente y eficaz”, procurando que los recursos

públicos se administren del modo más “responsable posible” (Código para los titulares de cargos público, 1997, art. 2).

La legislación chilena va en el mismo sentido. Es así que la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado nro. 18 575, en su título III sobre la probidad administrativa, artículo 52, define este concepto como la “observación de una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”.

Una segunda área de regulación de la ética en la función de seguridad pública y ciudadana dice relación con la obligación del *trato digno*. En este texto ya se mencionaron los fundamentos y alcances de la dignidad de la persona humana, por lo que ahora solo corresponde hacer algunas consideraciones más bien prácticas.

Cuando se habla de trato digno, en términos generales, se hace referencia a dos obligaciones principales. Por una parte, la *prohibición absoluta de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes*, y en este ámbito la Convención de Naciones Unidas sobre el particular se constituye en un documento fundamental. Cualquier acción en materia de seguridad ciudadana impone el desafío de conocer íntegramente sus definiciones, exigencias y alcances. En este punto no hay opciones, sino obligaciones.

Su definición es clara y conlleva imperativos plena y universalmente exigibles:

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término “tortura” todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas (Convención contra la Tortura ONU, 1984, art. 1).

Pero en relación al trato digno también hay otra cuestión práctica y es lo relativo a la *prohibición de toda forma de discriminación*. En este ámbito, tanto la deontología internacional, como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entregan un conjunto de recomendaciones y exigencias, en cuya raíz nuevamente se ubica la centralidad de la dignidad humana. La legislación chilena también se ha hecho parte de esta exigencia, mediante la Ley 20 609, conocida como *Ley Zamudio*.

Tener conciencia de estas orientaciones es de vital relevancia, en la medida que las acciones preventivas de seguridad ciudadana, debido al contacto directo con la comunidad, pueden abrir espacios para la discriminación arbitraria. Inmigrantes, gente de color, minorías sexuales, pueblos originarios, mujeres, niños y adolescentes, entre otros, representan un desafío permanente de respeto y no discriminación.

Esto no implica que frente a la evidencia de un delito o ante la exigencia de una acción preventiva haya que inhibirse para evitar discriminaciones. Al respecto, el Código para titulares de cargos públicos es especialmente claro. Señala que hay que ser “diligentes, justos e imparciales” en el desempeño de las funciones y, en particular, en las relaciones con el público. En ningún momento se dará “preferencia indebida ni se discriminará impropriamente” a ningún grupo o individuo, ni se abusará del poder y la autoridad (Código para los titulares de cargos público, 1997, art. 3).

El tercer desafío en materia de ética está referido al tema de la *excelencia en el servicio*. En efecto, hacer bien el trabajo y cumplir las obligaciones con profesionalismo y rigor es un deber moral. No solo hay que hacer lo que corresponde, hay que hacerlo de la mejor forma posible. De ahí que la negligencia no solo sea penalmente castigada, sino que también y antes que todo sea moralmente inaceptable.

La desidia, la falta de iniciativa, la tardanza, la poca proactividad y la falta de compromiso son vicios éticos que no pueden estar presentes ni señorearse en las acciones preventivas de seguridad. La eficiencia y la eficacia son hoy exigencias esenciales en la función pública y la administración privada. La buena gestión no solo supone un correcto quehacer, implica también el deber moral de hacerlo virtuosamente, tal como los griegos entendían la virtud, es decir, como *areté*, *excelencia* o *perfección*.

No hay que olvidar que un funcionario municipal actúa en *función de otros* y, por lo tanto, el usuario, el vecino y la comunidad merecen recibir el mejor servicio. La persona que tiene un problema de seguridad ciudadana o el vecino que pide atención, tiene el derecho a obtener la mejor prestación posible. Muchas veces en este ámbito lo que está en

juego no es la legalidad, sino la moralidad de los actos. Es parte de la responsabilidad personal entregar un trabajo de la más alta calidad. *Es el ethos municipal el que está en juego.*

IMPLICANCIAS DEONTOLÓGICAS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL MUNICIPAL

Como la ética es parte de la filosofía, y como tal su rol es reflexionar respecto del bien y la justicia, dicha reflexión se concreta en la realidad específica a través de la moral. De ahí que sean relevantes las normas deontológicas, ya que estas *traducen históricamente* la dimensión obligante del contenido de los valores, ejerciendo así un rol de *mediación* (Mifsud, 2012, pp. 19-20).

Teniendo esa noción de norma moral, nadie podrá negar su necesidad en la vida moral. La persona es un ser necesitado de mediaciones; en la vida moral, no alcanza de inmediato los valores; precisa de mediaciones, que en este caso son las normas morales [...] La norma es el puente o mediación entre el valor moral objetivo y el comportamiento concreto en el momento que traduce históricamente el contenido del valor y lo propone como paradigma de comportamiento (Mifsud, 2012, pp. 19-20).

Es por ello, y ante esta realidad propiamente humana, que las municipalidades requieren de reglas deontológicas que orienten las conductas de sus miembros, especialmente aquellos responsables de las tareas de colaboración en materias de seguridad ciudadana. No hay que olvidar que en el caso chileno los municipios han creado departamentos o direcciones de seguridad ciudadana, que en la práctica ejercen funciones de seguridad preventiva en apoyo a la labor policial, motivo por el cual sus operadores deben tener plena conciencia no solo de sus limitaciones legales, sino que también, y sobre todo, de sus deberes morales.

Si, en el caso chileno, las municipalidades pretenden seguir ampliando sus funciones de seguridad preventiva, más allá de las acciones de prevención situacional y social, deben fortalecer sus mecanismos de formación legal, procedimental y deontológica, particularmente entre los encargados de estas tareas. No hacerlo pondría en serio riesgo la

legitimidad de las acciones locales de seguridad ciudadana, afectando finalmente la calidad de vida y las expectativas de los vecinos.

Los municipios no pueden pretender estar al margen de los riesgos de toda institución pública en materia de conductas indebidas. Este es un peligro siempre latente y, por lo mismo, forma parte de los tres desafíos éticos detallados en este trabajo. Evitar estos riesgos implica acciones simultáneas y sistemáticas en el campo de la prevención, el control y la sanción oportuna y justa. Es precisamente en el ámbito de la prevención donde se enmarcan las iniciativas de formación deontológica dirigidas a los operadores comunales y colaboradores en seguridad ciudadana. Estos deben estar conscientes de sus responsabilidades legales y morales y, en consecuencia, conocer ampliamente los criterios y normas deontológicas que regulan sus actos en función de dar validez social al quehacer local de apoyo a la seguridad.

Por cierto, la idea no es abrumar con normas, sino permitir que estas faciliten el discernimiento frente a la realidad siempre dinámica y cambiante. ¿Qué hacer ante una circunstancia determinada, precisa, única e irrepetible? Las reglas deónticas ofrecen caminos para una correcta aplicación de los valores. En general, una adecuada priorización axiológica implica la existencia de normas morales que apoyen la deliberación.

En tal sentido, las normas morales-profesionales han de ser aceptadas, al menos implícitamente, por los miembros del colectivo que regulan, asegurando de este modo la *disciplina interna* y el *autocontrol*. Es por ello que Luka Brajnovic (1978) planteó diez principios deónticos comunes a toda profesión, a saber:

1. Lealtad a la profesión elegida. Contribución a la buena fama y pervivencia de la profesión.
2. Preparación adecuada para el desempeño del oficio. Capacitación de la persona. Estudio.
3. Ejercicio competente y honesto de la profesión. No usar mal el poder que se tiene.
4. Entrega a la tarea profesional. Vocación.
5. Realización de las tareas profesionales a favor del bien común. La profesión debe entenderse como un servicio a la sociedad.
6. Perfeccionamiento constante del deber profesional. Formación permanente.
7. Exigencia de obtención de medios materiales y económicos adecuados en relación con el trabajo realizado. Se refiere a un salario digno.

8. La lealtad al dictamen de la propia conciencia. Todo profesional debe obedecer a sus principios morales que le muestra su conciencia.
9. Derecho moral a permanecer en la propia profesión. Estabilidad profesional y en el trabajo.
10. Esfuerzo constante por servir a los demás y conservar la libertad personal.

En este contexto, es preciso ofrecer algunas sugerencias que permitan poner en práctica las orientaciones morales aquí expresadas en relación con la función preventiva de seguridad ciudadana a nivel local. Son recomendaciones muy generales, pues es imposible prever todas las circunstancias particulares y, por ende, se apela a la *epiqueya* (aplicación justa) de estas sugerencias, conforme cada realidad o situación específica. Dichas recomendaciones son:

Códigos para la gestión municipal de la seguridad

En la medida de lo posible, las municipalidades deben contar con claros *códigos deontológicos y/o de buenas prácticas* que regulen explícita y claramente los procedimientos preventivos de seguridad local. Dado que en la actualidad muchas municipalidades chilenas realizan acciones de patrullaje y vigilancia preventiva, se hace necesario que sus operadores cuenten con marcos regulatorios que apoyen una correcta toma de decisiones en terreno.

Como bien se sabe, en el caso chileno los municipios no tienen facultades legales asimilables a la policía. No portan armas ni tienen atribuciones para detener, solicitar identificación, investigar o hacer uso legítimo de la fuerza. Como cualquier ciudadano, dichos funcionarios solo están facultados para retener al presunto delincuente y, posteriormente, entregarlo a los agentes de aplicación de la ley.

No obstante ello, sí colaboran secundariamente en acciones preventivas de seguridad ciudadana y, por lo tanto, muchas veces sus agentes locales se ven expuestos a situaciones de riesgo o a tener que adoptar decisiones en condiciones de alta tensión. En consecuencia, sus operadores deben tener especial conciencia de sus responsabilidades legales y éticas, hecho que ahonda en la necesidad de contar con claros marcos deontológicos de actuación.

Brechas de expectativas en la gestión municipal de la seguridad

Se deben *disminuir al máximo las brechas de expectativas* entre la demanda de los usuarios y vecinos, y la oferta municipal en seguridad ciudadana y prevención. Esto implica no prometer acciones ni planes que a priori se sabe no se cumplirán.

La experiencia comparada demuestra que los servicios de seguridad municipales no están preparados ni habilitados para ejercer funciones en materia de seguridad pública, combate del crimen organizado ni desarticulación de delitos complejos, como ciberdelitos, narcotráfico, tráfico de personas, trata de personas, homicidios, delitos sexuales, delitos contra la propiedad intelectual, delitos económicos, lavado de activos y terrorismo, entre otros.

Enfrentar muchas de estas manifestaciones delictivas implica recursos, especialización profesional y cooperación interinstitucional e internacional, activos que en Chile están radicados fundamentalmente en sus organizaciones policiales. Pero en el campo de la seguridad ciudadana y la asistencia a los vecinos, el aporte municipal puede y debe ser muy sustancial.

En efecto, los municipios conocen de cerca los conflictos vecinales y, por lo mismo, están en mejores condiciones para aportar a su solución. Pero generar expectativas como protagonistas en la desarticulación de delitos complejos, especializados y de alta entidad, puede ser muy contraproducente. En rigor, la seguridad pública es tarea de la policía, así como la persecución penal es función de los fiscales y la justicia de los tribunales. No obstante, en seguridad ciudadana la acción preventiva municipal, en comunidad con la sociedad civil y los vecinos organizados, está llamada a hacer grandes contribuciones.

Información clara y expedita a la comunidad

En temas de seguridad y prevención, los municipios deben mantener un sistema ágil de información a la comunidad en que se expliciten sus funciones, limitaciones, metas y objetivos. Aquí deben incorporarse las normas deónticas que regulan las acciones de los operadores de seguridad comunal, así como sus misiones, visión, indicadores, planes y proyectos, contribuyendo de este modo a reducir las brechas de expectativas antes mencionadas. Esta información debe estar disponible en diversas

plataformas, poniendo especial énfasis en el uso de los modernos instrumentos virtuales de comunicación.

No debe olvidarse lo que en este tema adelantaba Sir Rober Peel, en el Acta de la Policía Metropolitana de Londres, en relación al imperativo de ganarse y conservar el respeto de los ciudadanos. Según su planteamiento, esto derivará en la cooperación de la sociedad y en la disminución del empleo de la fuerza física y el enfrentamiento. Por lo tanto, en la obtención de estos legítimos objetivos por parte del nivel local dedicado a la gestión de la seguridad, un rol clave juega la existencia de adecuados mecanismos de información hacia los vecinos.

Sistema de recepción de consultas y reclamos proactivos

Si los municipios chilenos han paulatinamente adoptado la decisión de establecer operaciones de seguridad comunal a través de patrullajes y vigilancia preventiva, acciones de reacción inmediata, equipos en terrenos, infraestructura de apoyo (vehículos, motos, casetas de vigilancia y cámaras de seguridad), es inevitable que en sus operaciones se produzcan conflictos con la comunidad, ante lo cual es imprescindible abrir canales de reclamos y mecanismos de respuesta oportuna.

La no existencia de estos sistemas permite abrir espacios a la deslegitimación de las acciones locales en materia de seguridad ciudadana, lo que puede afectar seriamente la eficacia en cuanto a su rol preventivo. Si se observan experiencias internacionales de participación municipal en la gestión de seguridad, especialmente a nivel latinoamericano, se puede comprobar que aquellos municipios peor evaluados tienden a cerrarse en sí mismos, evitando al máximo todo sistema de relación directa con la comunidad, con el fin de canalizar dudas e inquietudes.

En efecto, no todas las acciones indebidas son necesariamente delitos que requieren un juicio en sede penal. Muchas veces corresponden a simples infracciones e imprudencias que, de no ser adecuadamente atendidas, van deteriorando la necesaria relación de confianza entre municipio y vecinos.

Prontitud en la respuesta

Se debe procurar la *agilización de las respuestas* frente a las inquietudes, demandas y sugerencias vecinales. La demora solo abre espacios a la desconfianza y la crítica, que en el caso de la acción municipal es particularmente grave, dado su contacto permanente con la comunidad.

La deontología internacional, focalizada en las acciones de seguridad, es clara en plantear que los órganos de aplicación de la ley no pueden reducir su campo de acción solo al cumplimiento de la legislación vigente. Este es el piso. Deben dar un paso más allá mediante el fortalecimiento de la legitimidad y confianza ciudadana, el *accountability* y la transparencia, acciones todas que implican la existencia de mecanismos destinados a dar respuesta ágil ante las inquietudes surgidas desde la comunidad. Los municipios, por su rol propio de cercanía con los vecinos, deben ser los primeros y mayores interesados en responder clara y oportunamente ante cualquier requerimiento, reclamo o sugerencia.

Capacitación permanente

Debe haber *capacitación* en temas de *destrezas comunicacionales, relaciones públicas y atención especializada de público*, especialmente para el personal que se desempeña en terreno con operaciones directas de seguridad ciudadana.

Como ya se ha planteado, en la actualidad el sistema municipal chileno no cuenta con atribuciones legales en materias de seguridad pública. Solo puede actuar cooperando con las policías en ámbitos de asistencia vecinal. Por lo mismo, sus operadores en terreno deben contar con adecuadas destrezas de orden comunicacional que les permitan hacer frente a los conflictos propios de la gestión en terreno. Mientras mayor sea el contacto directo con la comunidad, mayor deben ser las capacidades de comunicación con la comunidad a la cual se sirve.

Infraestructura municipal mínima para la función

Se debe contar con una *infraestructura adecuada* y bajo estándares mínimos de comodidad, funcionalidad y ubicación territorial, que favorezcan el eficaz cumplimiento de las labores de asistencia en seguridad

ciudadana. Esto es clave a la hora de crear o desarrollar funciones de prevención y seguridad en las municipalidades, ya que no solo incorporan personal diverso en estas unidades, sino que también realizan múltiples atenciones a otros funcionarios municipales de otros niveles de gobierno y a la propia comunidad.

De esta manera, el vecino recibirá del municipio la atención que por dignidad y derecho merece. Así, la ética ocupará el lugar que le corresponde, transformando la conciencia moral de los operadores municipales en el gran articulador de las acciones conducentes a lo mejor.

En este ámbito, las leyes juegan un papel primordial, pero también es cierto que no pueden ir más allá de su propia naturaleza. Las leyes están llamadas a ser *mínimos morales*, pero el país y los vecinos locales requieren de *máximos*. Adela Cortina es precisa en este aspecto:

Lo moral trasciende con mucho el ámbito de lo deóntico, el ámbito del deber y de las normas. Por eso las éticas del deber dejan ese seco resabio tras haberlas degustado. Lo moral abarca, ciertamente, el terreno de las normas de la moral civil, pero estas –no lo olvidemos– tienden a ser positivadas y a convertirse en *derecho*. Así se va constituyendo, poco a poco, ese cuerpo de normas acordada, ese *mínimo* de leyes consensuadas, plasmadas en normas positivas, que constituyen las reglas de juego de la vida ciudadana [...]

Pero los proyectos morales, las concepciones de hombre son propuestas de *máximo*: bosquejan ideales de hombre y de felicidad desde el arte, las ciencias y la religión; desde esa trama –en suma– de tradiciones que configuran la vida cotidiana [...] A la moral le preocupan también los *máximos*, no sólo los mínimos normativos; le preocupan también los valores en los que merece la pena empeñar la vida (1986, pp. 180-190).

BIBLIOGRAFÍA

Aristóteles. (2004). *Ética Nicomaquea*. Buenos Aires: Losada.

Aristóteles. (2005). *Política*. España: Istmo.

Astaburuaga, F. (2009). *La persona humana y su dignidad*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Cultura Cristiana.

Bártoli, M. (2012). La responsabilidad como exigencia propia de la libertad. *Revista Red Cultural*, Universidad Gabriela Mistral, (16), pp. 22-23.

Brajinovic, L. (1978). *Deontología Periodística*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

Cortina, A. (1986). *Ética Mínima*. España: Editorial Tecnos.

Departamento de Ética y Derechos Humanos (2012). *Ética y DDHH: ejes transversales y desafíos permanentes*. Santiago de Chile: Policía de Investigaciones de Chile.

Durkheim, E. (1997). *La educación moral*. Buenos Aires: Losada.

Guajardo, P. (2012). *Discurso de agradecimiento de la Promoción 1952*. Ceremonia de celebración de los 60 años del ingreso de dicha promoción a la Policía de Investigaciones de Chile. Santiago de Chile: Escuela de Investigaciones Policiales.

Gómez, M., Pereda, T., y Franco, L. (2014). *Fundamentación Tomista de la ética profesional*. Santiago de Chile: Ril Editores.

Herrera, A. (2009). Ética, deontología y legitimidad social de la Policía. En A. Herrera, *Miradas Estratégicas 2* (425-444). Santiago: Maval.

Kant, I. (2010). *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres*. Ciudad de México: Porrúa.

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, nro. 18 575, Chile.

Ley nro. 20 609 (que establece medidas contra la discriminación), Chile.

Mifsud, T. (2012). *Decisiones responsables. Una ética del discernimiento*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

Naím, M. (2013). *El fin del poder*. Santiago: Random House Mondadori S.A.

Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: www.escipol.cl/spa/eticadeontologia/documentos/Documentos%20Internacionales/Declaraci%C3%B3n%20Universal%20de%20DDHH.pdf

Naciones Unidas. (1979). *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. Recuperado de: www.escipol.cl/spa/eticadeontologia/documentos/Documentos%20Internacionales/C%C3%B3digo%20ONU%20para%20Funcionarios%20de%20la%20Ley.pdf

Naciones Unidas. (1984). *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. Recuperado de: www.escipol.cl/spa/eticadeontologia/documentos/Documentos%20Internacionales/Convenci%C3%B3n%20contra%20la%20Tortura.pdf

Naciones Unidas (28 de enero de 1997). *Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos*. Resolución aprobada por la Asamblea General, Naciones Unidas.

Peel, R. (1829). *London Metropolitan Police Act*. Recuperado de: www.escipol.cl/spa/eticadeontologia/documentos/Documentos%20Internacionales/Acta%20Metropolitana%20de%20Londres.pdf

Policía de Investigaciones de Chile (2008). *Código de ética. Sentido, alcance y proyecciones*. Recuperado de: www.escipol.cl/spa/eticadeontologia/documentos/Documentos%20Institucionales/C%C3%B3digo%20de%20%C3%89tica%20PDI.pdf

Ríos, L. (1995). La dignidad humana. En *XXV Jornadas Chilenas de Derecho Público, La dignidad de la persona* (51 y 52). Valparaíso: Edeval.

Hernández Ponce, R. y Salazar González, J. (2006). *De la Policía Secreta a la Policía Científica. Proceso histórico de la Policía de Investigaciones de Chile 1864-1927*. Santiago: Policía de Investigaciones de Chile.

Savater, F. (2008). *Ética para Amador*. España: Ariel.

Weber, M. (2008): *El sabio y el político*. Argentina: Editorial Universitaria.

CAPÍTULO 03

SEGURIDAD URBANA: EL CONTACTO HUMANO Y LA CONFIANZA EN ESPACIOS DE FLUJOS PEATONALES Y VEHICULARES EN EL TERRITORIO MUNICIPAL

Macarena Rau Vargas

Arquitecto y Máster en Arquitectura

Vicepresidenta de International CPTED Association

SEGURIDAD URBANA: EL CONTACTO HUMANO Y LA CONFIANZA EN ESPACIOS DE FLUJOS PEATONALES Y VEHICULARES EN EL TERRITORIO MUNICIPAL

Macarena Rau Vargas ¹

Arquitecto y Máster en Arquitectura

Vicepresidenta de International CPTED Association

RESUMEN

El siguiente documento describe la temática de la seguridad urbana en relación con los espacios de flujos peatonales y vehiculares en diversos barrios de los países en desarrollo, en particular de Latinoamérica y Centroamérica. Desarrolla y profundiza la relación entre el contacto humano y la confianza como variables moduladoras del mecanismo de vigilancia natural desde una perspectiva de CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*) y de la prevención situacional de la violencia y el delito en espacios de flujos peatonales y vehiculares en barrios de Latinoamérica y Centroamérica que presentan patologías urbanas tales como inseguridad urbana, narcotráfico, congestión de tráfico peatonal y vehicular, y débiles diseños de espacio público, entre otras. Se toman como casos de estudio dos barrios, uno de Chile y otro de México, que presentan problemáticas ambientales delictivas vinculadas al transporte, además de otros ámbitos, y que indistintamente han realizado diversas intervenciones para resolverlas. Se concluye destacando que características ambientales se vinculan a una mayor vulnerabilidad delictiva en los espacios de transporte en estos entornos urbanos específicos².

¹ Macarena Rau Vargas es de la Arquitecta Universidad de Chile. Magister en Arquitectura por la Pontificia Universidad Católica de Chile. International CPTED Association Vice Chair.

² Este artículo fue realizado sobre la base de la presentación en una conferencia internacional de la autora en la UNAM, Ciudad de México, el 31 de mayo y 1 de junio de 2015.

PALABRAS CLAVE

Seguridad urbana, espacios de transporte, movilidad urbana, oportunidad delictiva, CPTED, contacto humano, vigilancia natural.

INTRODUCCIÓN

“El mundo ha entrado en el milenio urbano”, según el programa Hábitat de Naciones Unidas (Soomeren, 1996). La atracción ejercida por las urbes ha significado una migración del campo a la ciudad que ha traído como consecuencia un aumento de la tasa de delitos, problemas de seguridad, un creciente sentimiento de inseguridad en los habitantes, alta congestión de tráfico vehicular y peatonal, entre otras patologías urbanas. Finalmente, todo ello ha contribuido a disminuir la calidad de vida de los ciudadanos (Rau y Prosser, 2012).

Por estos motivos, temas relacionados con el delito, seguridad, calidad de vida en zonas urbanas, movilidad urbana y adopción de medidas diseñadas para detener la sensación de inseguridad se han convertido en un asunto clave para todas las instituciones implicadas en: seguridad, prevención del delito, políticas sociales, urbanas y de transporte. También se debe considerar que tanto los fenómenos delictivos, los actos inciviles³, como aquellos que se desarrollan en áreas en las cuales las personas sienten temor, tienen un componente espacial, esto es los incidentes delictivos no ocurren ni se distribuyen azarosamente a través del espacio público y urbano (Rau, 2006). Es así como las características ambientales de estos espacios cobran relevancia en la criminología.

Tradicionalmente se distinguen dos disciplinas, a saber: la Prevención Situacional (Felson y Clarke, 1998) y la Prevención de la Delincuencia Mediante el Diseño Ambiental (*Crime Prevention Through Environmental Design*, CPTED).

La primera vertiente de influencia inglesa, surge en el ámbito de las ciencias sociales y está asociada a un alto uso de recursos tecnológicos (como cámaras de vigilancia) enfocados principalmente en la protección de blancos vulnerables. La prevención situacional se caracteriza por centrarse

³ Actos, que si bien no siempre son delitos, están asociados a la percepción de desorden social y el temor. Incluyen actos, como por ejemplo, beber alcohol en la vía pública.

en tipos de conductas específicas indeseables, ya sean incivildades y/o delitos. Por otra parte, CPTED es una disciplina que surge principalmente bajo la influencia de la arquitectura y el desarrollo urbano, examinándose cómo estas variables facilitan o dificultan el ejercicio del control social informal sobre un espacio determinado. Además de abordar problemas de localización espacial de delitos e incivildades, CPTED busca aportar a la reducción del temor y la percepción del desorden social en espacios determinados cuando estos son influenciados por la existencia de determinadas características ambientales.

Entonces, respecto a la relación de la oportunidad delictiva e inseguridad y los espacios de transporte en barrios de Latinoamérica y Centroamérica, es relevante hacerse la siguiente pregunta: ¿cuáles son las características ambientales, es decir del espacio físico y de los comportamientos sociales, que inciden en la vulnerabilidad de los espacios de flujos peatonales y vehiculares para que se localicen la oportunidad delictiva y las áreas de percepción de inseguridad en esos barrios?

A continuación se expondrán antecedentes tanto delictivos como urbanos, así como casos de estudio e intervención práctica, para intentar responder la pregunta de investigación.

ANTECEDENTES

2.1. ANTECEDENTES DELICTIVOS

a. Delincuencia en Latinoamérica y Centroamérica

En las últimas décadas, la inseguridad y la violencia delictiva se han convertido en un problema estructural en América Latina y Centroamérica, tanto por su magnitud como por sus expresiones. Por esa razón, en la actualidad el tema de la seguridad ocupa, sin duda, un lugar prioritario en las agendas de discusión de los gobiernos y la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de que su estudio es fundamental para comprender la realidad de la región, en pocas ocasiones las medidas aplicadas en materia de seguridad ciudadana responden a una estrategia de largo plazo bien diseñada y orientada a mejorar la convivencia democrática (Espín, 2009).

En el caso de la seguridad, hoy en día la situación es compleja debido a que existe una inquietante conjunción entre “por una parte, unos niveles

elevados y sostenidos de delincuencia y, por la otra, la cronificación social de un miedo difuso al delito” (Curbet, 2009, p. 5). Este temor frente al delito no solo genera la pérdida de confianza en las instituciones sino, además, pone en duda la capacidad del Estado para manejar la creciente demanda de seguridad por parte de la población. A esto se añade que, históricamente, las estrategias aplicadas para enfrentar la inseguridad han sido más bien de carácter represivo, lo que en lugar de impulsar la inclusión social ha terminado por estigmatizar a ciertos grupos de la población como los jóvenes o migrantes (Espín, 2009).

b. La situación de la (in) seguridad en los países de la región andina

Para comprender la situación de seguridad en los países del área andina –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– es necesario, como punto de partida, señalar que el fenómeno de la inseguridad ciudadana tiene una dimensión objetiva y una subjetiva. La dimensión objetiva se fundamenta en la existencia de un riesgo real, es decir, de la probabilidad estadística que tiene una persona de ser víctima de un delito. Mientras que la dimensión subjetiva se fundamenta en un riesgo percibido, es decir, en el temor de las personas a la delincuencia (Curbet, 2009, p. 21).

Respecto a la medición de la dimensión objetiva de la inseguridad ciudadana, la misma, por lo general, se basa en cifras y datos oficiales proporcionados por las instituciones encargadas de recopilar información –denuncias– sobre los hechos delictivos. Para comparar vulnerabilidad delictiva entre países de la región se utiliza el homicidio como principal variable.

En la tabla 1 se pueden encontrar las tasas de homicidio de algunos países andinos para el año 2008. Como se puede observar, existen dos países con tasas relativamente más altas, Colombia y Venezuela, aunque la tendencia en el caso de Colombia en algunas ciudades es decreciente, mientras que en Venezuela es ascendente. Los tres países restantes presentan tasas entre los 10 y 20 homicidios por cada 100 mil habitantes, por lo que son considerados países donde la incidencia es moderada, según la clasificación de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Tabla 1: **tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes**

País	Tasa de homicidios	Año
Bolivia	12,17	2008 ¹
Colombia	33,00	2008 ²
Ecuador	18,80	2008 ³
Perú	11,57	2008 ⁴
Venezuela	52,00	2008 ⁵
Fuentes: 1) Instituto Nacional de Estadísticas 2) Policía Nacional 3) Policía Judicial 4) Policía Nacional 5) OEA		

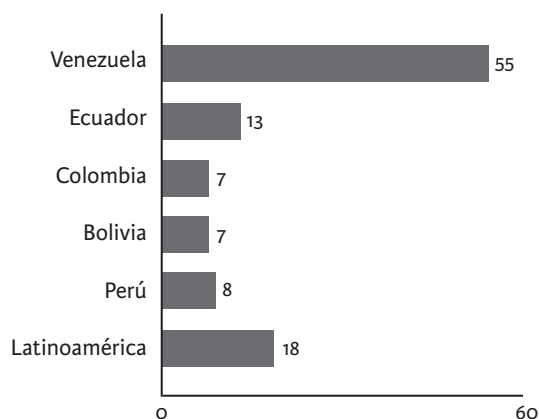
Fuente: elaboración propia con base en INE, Policía Nacional, Judicial y OEA

Las cifras presentadas, por sí mismas, reflejan una situación de seguridad complicada y compleja en los países de la región andina. Sin embargo, cuando se examinan las tasas de homicidio de jóvenes entre 15 y 24 años, la situación es aún más grave. En una publicación titulada “Mapa de la violencia: los jóvenes de América Latina”, se menciona que, en el año 2008, la tasa de homicidios de jóvenes en América Latina fue de 36,6 por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, en el caso de Colombia, la tasa de homicidios de jóvenes fue de 73,4, es decir existe una diferencia de más de 40 homicidios por cada 100 mil habitantes respecto de la tasa general del país. Esta es la diferencia más notable en los países del área andina. En el caso de Venezuela, la tasa fue de 64,2 por cada 100 mil habitantes, y en Ecuador de 26,1 (Waiselfisz, 2008).

En todo el mundo las preocupaciones locales por la seguridad ciudadana en las dos últimas décadas han ocupado los primeros puestos en los encuentros de opinión sobre los temas que más preocupan a la opinión pública (Curbet, 2009, p. 18). En el caso de América Latina, por ejemplo, según datos del Latinobarómetro 2009, de una lista de 13 garantías

sociales, económicas, civiles y políticas, las personas consideran que la que menos se encuentra garantizada es la protección contra el delito.

Gráfico 1: porcentaje de personas que considera a la delincuencia como el problema más importante



Fuente: Latinobarómetro 2009

La situación mencionada se relaciona con el clima de desconfianza que marca a la cultura y a las instituciones en los países de América Latina. En ningún país andino la confianza en otra persona supera el 30%. En Bolivia llega al 26% de los encuestados, en Venezuela al 23%, en Ecuador al 20%, en Colombia al 19% y en Perú al 17%. En sociedades como las de los países andinos, con elevados grados de inseguridad tanto objetiva como subjetiva, no sorprende que los niveles de confianza en otras personas y en las instituciones sean bajos, debido a que las causas de la desconfianza son estructurales.

En este contexto, Chile es un caso emblemático en la región andina comparando indicadores delictivos. Ostenta la tasa más baja de delitos, 5.3 cada 100 mil habitantes, pero una alta sensación de inseguridad, esto es más de un 60% de la población siente temor a ser víctima de un delito.

Sin embargo, el temor no solo genera desconfianza en el otro y estigmatiza a grupos humanos, sino también profundiza las desigualdades. Cuando un espacio se vuelve peligroso, quienes tienen los recursos

económicos suficientes adoptan medidas privadas para su protección o presionan por una mayor presencia policial, aunque se incrementa la vulnerabilidad en otras áreas. En un caso más extremo, cuando existe un mayor deterioro en un barrio, quienes tienen posibilidad de irse lo hacen, pero hay quienes no pueden hacerlo, así que se quedan y su miedo se incrementa. Por esto, no nos sorprende que la mayoría de las políticas públicas se enfoquen en responder a “las demandas de seguridad de una población atemorizada (políticas de seguridad) más que a desactivar los distintos conflictos que se hallan en el origen de las diferentes manifestaciones de delincuencia (políticas sociales)” (Curbet, 2009, p. 27).

Por último, la persistencia de este clima de incertidumbre generado por el sentimiento de inseguridad junto con la existencia de niveles altos de violencia produce una sensación, entre la población, de que la delincuencia se debe a falta de voluntad política para resolver el problema o, peor quizás, a una incapacidad del gobierno para hacerlo (Curbet, 2009, p. 24).

c. la situación de (in) seguridad en los países de Centroamérica: el caso de México

La delincuencia en Centroamérica se ha incrementado en los últimos 5 años de manera exponencial con la influencia de dos fenómenos muy claros: el crimen organizado y las maras⁴.

Centroamérica es un corredor geográfico para el tráfico de drogas, por lo que diversos países han sufrido el incremento tanto del tráfico y el consumo interno, lo que contribuye a una cultura de la violencia e incremento de indicadores delictivos. En este escenario, el caso de México como país que ha librado la batalla contra el narcotráfico y la delincuencia es muy conocido.

México ocupa la parte meridional de América del Norte. Limita al norte con los Estados Unidos, al sureste con Belice y Guatemala, al oriente con el golfo de México y el mar Caribe y al poniente con el océano Pacífico. El país es el décimo quinto más extenso del mundo, con una superficie cercana a los 2 millones de km². La población de México ronda los 112 millones de personas (Instituto Nacional de estadísticas y geografía INEG, Censo 2010).

4 Ver www.latinobarometro.org.

Políticamente, México es una república democrática, representativa y federal compuesta por 32 entidades federativas (Banco Mundial, 2007). La sede del gobierno y los poderes de la unión es la Ciudad de México, cuyo territorio ha sido designado como distrito federal. Según la Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana, elaborada por El Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), la Ciudad de México –que contempla al Distrito Federal (D.F.) y a la zona conurbada en el Estado de México– tiene una incidencia delictiva de 24,8% delitos, lo que significa que una cuarta parte de la población fue víctima de por lo menos algún delito en el 2005.

Con una tasa delictiva de homicidios cercana al 20,09% al año 2010, México presenta una acentuada polarización económica que ha creado una población amplia de gente pobre, 33,0% de pobreza moderada y 5,8% de extrema pobreza. El delito en México continúa en niveles altos, y frecuentemente es violento, especialmente en la ciudad de México, Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, y en el estado de Sinaloa. Otras áreas metropolitanas tienen niveles de delitos serios, pero más bajos.

Desde el punto de vista de la seguridad México posee niveles de pobreza ligados al aumento de los flujos migratorios, concentración de pobreza en asentamientos irregulares y traslado de habitantes hacia la periferia. La falta de opciones habitacionales y de suelo para los más pobres ha multiplicado asentamientos humanos al margen de la planeación, con carencias de infraestructura y servicios.

2.2. ANTECEDENTES URBANOS Y AMBIENTALES: MODELO DE TRÁFICO LENTO V/S MODELO URBANO DE LAS AUTOPISTAS.

a. Movilidad urbana en México

El modelo urbano que se ha desarrollado en México y Latinoamérica en las últimas 6 décadas está íntimamente ligado a la movilidad vehicular, derivado de haber zonificado las ciudades siguiendo el modelo urbano de los Estados Unidos. Este se basó en el desarrollo de ciudades dispersas con bajas densidades de construcción, articuladas por una extensa y larga red de vialidades (Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía INEG, Censo 2010). Tal es el caso de la ciudad de Monterrey y de Distrito Federal, entre otras.

En el nacimiento de las primeras ciudades que el hombre fue capaz de imaginar, Atenas, Roma y Constantinopla tenían una indiscutible fuerza urbana que integraba y cohesionaba a la sociedad. Sus ciudadanos estaban orgullosos de su capacidad para crear espacios que amalgamaran las voluntades de cada una de estas culturas. Templos, plaza, ágoras, mercados y bibliotecas, magníficos espacios públicos que ofrecían a los llegados a la ciudad la oportunidad de convertirse en ciudadanos. Ahora en pleno siglo XXI, nuestros políticos solo quieren construir calles y pasos a desnivel. El equipamiento social, aquel que hace mejor al ser humano, se ha dejado de hacer. Por lo tanto, la crisis urbana es evidente (Grupo Link, 2011a).

b. Concepto de tráfico lento

El tráfico lento es una herramienta reinventada por los holandeses y tiene como objetivo el logro de ciudades armoniosas y vibrantes (Grupo Link, 2011b). En México se están deshumanizando rápidamente las ciudades y nadie está haciendo nada. Existe un modernismo urbano mal entendido en el que se priorizan avenidas para autos y no la peatonalización de barrios.

Ciudades como San Cristóbal de las Casas y San Miguel de Allende representan modelos urbanos exitosos, peatonales, en que el comercio local funciona. El argumento para romper este tipo de modelos urbanos es el tráfico vehicular. Holanda y Europa son modelos positivos urbanos que buscan y logran un balance eficiente entre conectividad vehicular en la ciudad y una visión humanista que respete las tradiciones y convivencia urbana.

México tiene un gran rezago de urbanización en sus ciudades. Será imposible tener un país con un desarrollo urbano sustentable si no somos capaces de cambiar las premisas a un modelo urbano inteligente que sea socialmente sustentable y económicamente viable. La política urbana responde al protagonismo de hacer grandes obras viales.

c. Comunidad urbana

El concepto de Comunidad Urbana ha sido clave para pensar en diseños urbanos en torno al contacto de los vecinos. Estos diseños lo que buscan es generar espacios para que la comunidad pueda satisfacer sus principales necesidades ambientales.

En este sentido, la obra de Jane Jacobs es un gran aporte. Jacobs plantea en su primer libro, “Death and Life of Great American Cities” de 1960, que para que una calle sea segura requiere estar diseñada de tal forma que permita ver y ser visto. A esta estrategia la llamó *Ojos en la calle*. De alguna manera hace referencia al mecanismo de Vigilancia Natural que plantea de la metodología CPTED.

Para que este mecanismo funcione, el contacto deseado y el informal entre seres humanos que transitan por los espacios de flujo tanto vehicular como peatonal es fundamental. Por otro lado, para que este contacto se realice debe estar fundamentado en vínculos de confianza y diversas variables ambientales, tales como campos visuales despejados, iluminación apropiada, información ambiental, entre otras, todo lo que incide en que haya más o menos confianza de los usuarios de las calles de un barrio.

d. Nuevo urbanismo o urbanismo inteligente

El nuevo urbanismo plantea dejar de construir fraccionamientos para comenzar a construir comunidades urbanas, y está basado fuertemente en la territorialidad de nuestros actos. Esto es, a modo de ejemplo, contar en menos de 3 km con todos los servicios necesarios para estimular al habitante urbano a caminar, de manera que se generen vínculos, apego

y cuidado del espacio público, además de la posibilidad del encuentro deseado y casual entre los peatones.

3. MARCO TEÓRICO

A continuación se desarrolla el marco teórico de la metodología CPTED y el de la Prevención Situacional, ambos utilizados posteriormente para el análisis de los casos de estudio.

a. CPTED

CPTED es la sigla de la metodología *Crime Prevention Through Environmental Design* o prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental.

El concepto de CPTED, acuñado en 1971 por C. Ray Jeffery, se basa en la idea de que ocurren delitos en determinados espacios debido a las oportunidades de localización que ofrece el entorno físico. Esto permite plantear que es posible alterar el entorno físico de manera que disminuya la probabilidad de que ocurran delitos. De acuerdo a Jeffery,

El medio ambiente urbano puede influir en el comportamiento criminal en particular y en el comportamiento en general de dos maneras: físicamente, proporcionando el entorno físico al que los individuos responden; socialmente, proveyendo las relaciones sociales [...] las características físicas del medio ambiente urbano más negativas son ruido, polución y sobrepoblación. Las características sociales son alineación, soledad, ansiedad y deshumanización (Jeffrey, 1971, p. 191).

CPTED de primera generación (1971) propone cuatro conceptos básicos: a) control natural de accesos, b) vigilancia natural, c) mantención y d) reforzamiento territorial. Los tres primeros son básicamente instrumentales y comunes a otras teorías, en cambio el cuarto se vincula con la teoría de la territorialidad, que es parte de la ciencia ecológica. CPTED de segunda generación (1996) ya integra de manera crucial el quinto principio que es el de e) participación comunitaria. Esta metodología se basa en principios que son universales, pero que se aplican de manera local, modulados especialmente por las diversas comunidades que habitan el territorio en estudio. A continuación se definen los 5 principios CPTED.

El *control natural de los accesos* refiere a estrategias de diseño que apuntan a reducir la oportunidad delictiva. Promueve el diseño de elementos arquitectónicos a modo de umbrales para crear en los potenciales delincuentes la percepción de que hay un riesgo en elegir esa área porque tiene un usuario específico. No promueve el cierre o bloqueo de las circulaciones peatonales, más bien promueve la integración y conectividad de flujos, pero poniendo atención en el diseño de los espacios de entrada y salida de estos.

La *vigilancia natural* se define como la habilidad de ver y ser visto en el espacio urbano y se refiere a estrategias de diseño que buscan incrementar la visibilidad de un espacio, a través de una apropiada ubicación, diseño de ventanas, iluminación y diseño de paisaje, entre otras

acciones. Se busca aumentar la capacidad de los habitantes de observar la actividad que ocurre en el entorno, lo que provee la oportunidad de modificar comportamientos inadecuados o reportarlos a la policía o al dueño de la propiedad. Cuando la vigilancia natural es utilizada en su máximo potencial, aumenta la posibilidad de prevenir el delito al determinar que el comportamiento del agresor sea fácilmente observable.

El concepto de *mantención de espacios urbanos* se refiere a la necesidad de tener planes de manejo, de limpieza y jardinería de los espacios públicos. Según la metodología CPTED, es muy importante que el espacio urbano sea percibido por los usuarios como un espacio que recibe un cuidado adecuado. En este sentido, se asocia el concepto de mantención de espacio urbano con la teoría conocida como de *las ventanas rotas* (Kelling y Coles, 1996), que supone que un espacio deteriorado localiza un mayor número de delitos de oportunidad que uno en buen estado de mantención.

El concepto de *reforzamiento territorial* alude al sentido de afecto que establece el habitante con su entorno inmediato en virtud del cual lo cuida. El diseño de espacios que buscan motivar el desarrollo del sentido de afecto y pertenencia en sus usuarios se sirve de muchas técnicas. Ubicar deliberadamente actividades seguras en áreas potencialmente inseguras puede lograr este efecto. De esa manera aumenta no solo el uso, sino también la mantención del área.

El concepto de *participación comunitaria* se enfoca en la incorporación de los vecinos de una comunidad como actores esenciales en la seguridad ambiental. Enfatiza en las estrategias de fortalecimiento de organizaciones vecinales, comunales y de grupos conocedores y habitantes de un área donde la vigilancia natural, control natural de accesos y refuerzo territorial deben enfocarse hacia el desarrollo de una activa participación y organización local. Esta última debe ser estructuralmente integrada en la estrategia CPTED. Se considera al usuario del territorio en estudio como *nativo experto* de su sensación de seguridad, por lo que es un actor clave a la hora de aplicar la estrategia CPTED de manera integral.

b. Prevención situacional

La prevención situacional se ha transformado en un eje protagónico en política pública e investigación desde comienzos de los años ochenta en diversos países del mundo (Felson y Clarke, 1998). Esto coincidió con una coyuntura favorable política y académica, tanto en el Reino Unido como Estados Unidos y Australia, que es donde más se ha expandido desde esa fecha. En este sentido, y de manera específica, el desarrollo de un enfoque situacional en prevención del delito con bases teóricas e investigación empírica está fuertemente ligado al trabajo de la Unidad de Planificación Urbana de Home Office, UK, a comienzos de la década de los ochenta, especialmente al trabajo de Ronald Clarke.

En términos criminológicos, la prevención situacional representa un camino hacia:

- La priorización de la prevención del delito ante el control mediante políticas orientadas de manera práctica y menos académica.
- Un énfasis en alteraciones del medio ambiente físico.
- La relevancia del proceso de control social informal.
- La agresión más que el agresor como el primer foco de atención, situada en un contexto espacial.

Desde hace un tiempo, criminólogos asociados a la escuela de Chicago (1920), y posteriormente otros vinculados a investigaciones británicas, han identificado la importancia del control informal y el medio ambiente en el estudio de los patrones de crimen. Hough y Tilly (1998) definen la prevención situacional así:

- Estrategias dirigidas a enfrentar un patrón específico de delito.
- Estas involucran el manejo, diseño y modificación del medio ambiente inmediato en el que estos delitos ocurren.
- El objetivo de estas estrategias es reducir la oportunidad de que ocurran delitos.

Dentro de este esquema, la reducción de la oportunidad delictiva puede presentar tres formas interrelacionadas y superpuestas (Clarke, 1992):

- Aumentar el esfuerzo vinculado a la comisión de un delito dificultando la obtención del blanco delictivo.
- Aumentando el riesgo, real o percibido, de detección o aprehensión del delincuente.
- Reduciendo la recompensa de cometer el delito. En algunos casos esto implicará remover los blancos delictivos todos juntos.

La tesis de que una gran cantidad de delito responde a una oportunidad susceptible de modificarse al variar las oportunidades creció en la década de los setenta. Esta visión fue apoyada por investigaciones especialmente basadas en entrevistas a delincuentes residenciales (Brantingham y Brantingham, 1975; Bennett y Wright, 1984). Estos autores sugirieron que evitar el riesgo juega un papel importante en el proceso de toma de decisiones del delincuente en una situación delictiva.

c. Teoría de la decisión racional

En el corazón de la prevención situacional del delito aparece otra teoría conocida como *decisión racional del delincuente*. Esta conecta con el concepto de la criminología que enfatiza la racionalidad y el proceso voluntario de pensamiento llevado a cabo por personas que cometen delitos. Conceptualiza el proceso de toma de decisiones en el que la elección, vinculada o no a aspectos delictivos, se llevaría a cabo con base en una ponderación del peso relativo entre el riesgo percibido y el esfuerzo de obtener la relativa ganancia. En este caso el agresor es visto como un tomador de decisiones quien cuidadosamente calcula las ventajas y desventajas asociadas con ciertas actividades.

La teoría de decisión racional ofrece un modelo económico al delito, análogo a un modelo de análisis costo-beneficio. Aquí el foco se sitúa desde el individuo hasta los costos y beneficios, así como también la forma en que ellos se expresan a sí mismos en el contexto o situación en que ocurre el delito.

La prevención situacional hace ciertas asunciones acerca de agresores y víctimas. Los primeros son vistos como actores tomadores de decisión,

que ponderan el potencial de una acción delictiva, su riesgo y costo antes de cometer un crimen. En este balance, el agresor es visto de manera abstracta respecto de su contexto social y estructural.

4. CASOS

A continuación se presentan dos casos de estudio, uno en la población el Caleuche en Chile, y otro en Colonia Terremoto, San Luis de Potosí, México. En ambos casos el factor de flujos tanto peatonales como vehiculares es muy relevante para el diagnóstico y diseño de estrategias CPTED y de prevención situacional. Las estrategias realizadas en ambos barrios contemplaron el diseño participativo de un nuevo sistema de flujos peatonales, considerando principalmente la estrategia de *ruta segura*.

4.1. Contacto humano y confianza en una comunidad residencial: caso el Caleuche, Chile (2006)

a. antecedentes

Foto 1⁵



Foto 2⁶



5 En la fotografía se observa al equipo de jóvenes graffiteros que están en un andamio pintando el mural del Cristo del Sagrado Corazón, que fue uno de los dibujos acordados comunitariamente luego de la etapa de diagnóstico y diseño participativo del proyecto “Hermoseando Tu Villa” (Rau, 2006).

6 En la fotografía se observa el patio piloto de Villa El Caleuche en el marco del Proyecto “Hermoseando Tu Villa” una vez que se terminó de pintar los bloques de vivienda (Rau, 2006).

Foto 3⁷



Puente Alto es una comuna con más de 600 mil habitantes⁸ y se localiza en la periferia sur poniente de la Región Metropolitana de la ciudad de Santiago en Chile. En los indicadores delictivos del año 2006 se encontraba como una comuna con altos índices de victimización y temor (Adimark y Fundación Paz Ciudadana, 2002).

Se constituyó un equipo de trabajo interdisciplinario al interior del municipio con un fuerte liderazgo del alcalde, lo que se llama un equipo de gestión CPTED. A este equipo se sumaron actores relevantes de la seguridad local, como la policía, asociaciones deportivas, representantes de juntas de vecinos, bomberos, entre otros. Con información de georreferenciación de denuncias de delitos realizadas a Carabineros de Chile, se localizaron los principales *hotspots* delictivos en el territorio comunal.

De esa manera se concluyó que una alta concentración de robo por sorpresa y hurtos se localizaban en el centro comercial y urbano de Puente Alto, así como también una alta concentración de robo contra la propiedad se localizaba en el sector sur poniente de la comuna que se correspondía espacialmente con la localización de extensas áreas de vivienda social donde se localiza la Población El Caleuche.

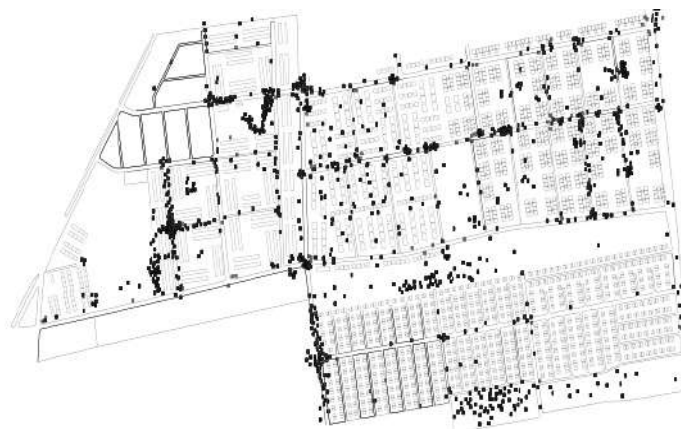
⁷ En la fotografía se observa cómo los vecinos de Villa El Caleuche pintan sus propias viviendas (Rau, 2006).

⁸ Ver en <http://www.mpuentalto.cl/>

El centro urbano de Puente Alto se reconstruyó en un lapso de tres años siguiendo parámetros CPTED e impactando positivamente en la percepción de seguridad de sus usuarios, así como en la productividad del comercio (Rau y Stephens, 2003). Lo anterior además fortaleció la figura del alcalde, quien ha sido hasta el momento reelecto por tres períodos consecutivos. En el sector de la vivienda social, conocido como el sector de El Caleuche, se realizaron tres tipos de trabajos. El primero (2003) consistió en la implementación de la metodología CPTED mediante la elaboración de un diagnóstico participativo, luego diseños participativos y finalmente la recuperación de espacio público respondiendo a las preferencias ambientales detectadas por la comunidad (Rau y Stephens, 2003). Posterior a ello se realizó una encuesta de victimización y sensación de temor a escala de barrio incorporando en la muestra a vecinos de Villa el Caleuche, Villa Altos del Maipo y de Villa Volcán 1 y 2. Todas las villas son colindantes y la muestra de la encuesta correspondió a 1200 personas.

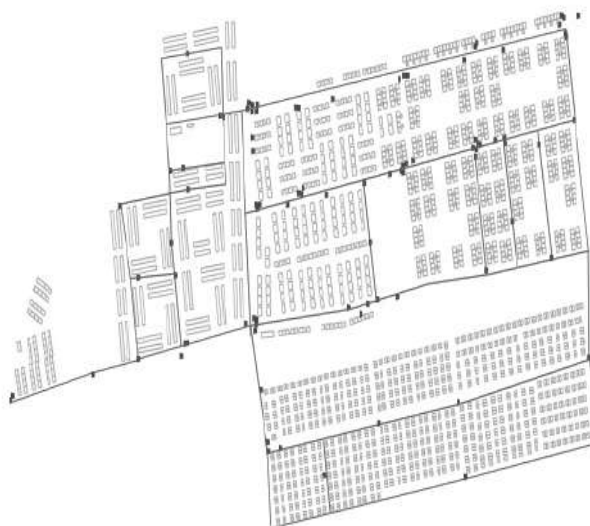
De los datos de la encuesta y posterior análisis se obtuvieron resultados muy interesantes en formato de mapas (mapa 1) y bases de datos. Principalmente, se descubrió que en la dinámica de interacción de estas cuatro villas coexistía lo que se llamó el *límite de apropiación comunitaria* (Rau y Stephens, 2003) (mapa 2). Este era un espacio de flujos peatonales y vehiculares principalmente, que recorría las cuatro villas en que el mecanismo de vigilancia natural decaía dado un quiebre en el vínculo de reforzamiento territorial de los residentes con el territorio. Este espacio, no obstante, contaba con altos niveles de campos visuales que eran utilizados por delincuentes de oportunidad, es decir en el límite se daba una condición inversa de vigilancia natural que era muy favorable para la comisión de delitos de oportunidad (Rau, 2004).

Mapa 1: **victimización**



Fuente: elaboración propia

Mapa 2: **límite de apropiación comunitaria**



Fuente: elaboración propia

El año 2006 el alcalde de Puente Alto contactó nuevamente a la empresa consultora PBK Consulting⁹ para retomar el trabajo en la Villa El Caleuche. Ya habían pasado 3 años desde la intervención en el espacio público y posterior estudio y se quería monitorear lo que ocurría en la Villa desde la perspectiva de la seguridad ambiental. En un principio se presentó una limitante, la escasa existencia de presupuesto municipal para la ejecución del proyecto. Se planificó realizar integralmente todas las etapas de un proyecto CPTED: diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación. Se comenzó el proyecto realizando nuevamente un diagnóstico participativo en el formato de asambleas. En el diagnóstico se planteó inmediatamente la limitante de los recursos para no crear falsas expectativas. El proyecto fue bautizado por la comunidad como “Hermoseando Tu Villa”. Con base en el diagnóstico, se determinó con la comunidad pintar los muros de la vivienda social de bloques de tres pisos de altura de color gris con colores diversos y murales en casos específicos. Lo anterior, después de asegurar que el presupuesto municipal alcanzaba para comprar la pintura.

Con base en el límite de *apropiación comunitario* se organizaron talleres de diseño participativo para estimular la creatividad de los vecinos. Los jóvenes residentes de la villa se organizaron para pintar murales, especialmente aquellos que tenían experiencia en graffiti. Toda esta organización comenzó a fortalecer los vínculos comunitarios de confianza y colaboración entre vecinos. Se determinó partir por un espacio puntual de la villa considerado *obra de confianza* que fue un patio de los 9 que componen toda la estructura espacial de villa El Caleuche. Cuando ya se hubo acordado los diseños de los diversos patios se pasó a la etapa de ejecución. Como no se podía contratar mano de obra especializada, se organizaron grupos de trabajo con los vecinos y aquellos que tenían experiencia en construcción capacitaron a los que no la tenían. Destacó en este sentido la activa participación de las mujeres de la villa como mano de obra. Al finalizarse el proyecto de patio piloto se aplicó una encuesta a modo de evaluación a un universo de 100 vecinos de la Villa.

9 www.pbk.cl

b. Evaluación

Se aplicó el siguiente cuestionario a 100 vecinos de Villa El Caleuche una vez terminado el patio piloto. Se trató de un cuestionario abierto, ya que se sospechaba la presencia de tráfico de drogas y el ambiente era muy sensible como para hacer preguntas directas en torno a seguridad y drogas. De esto se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfico 2: cuestionario tipo



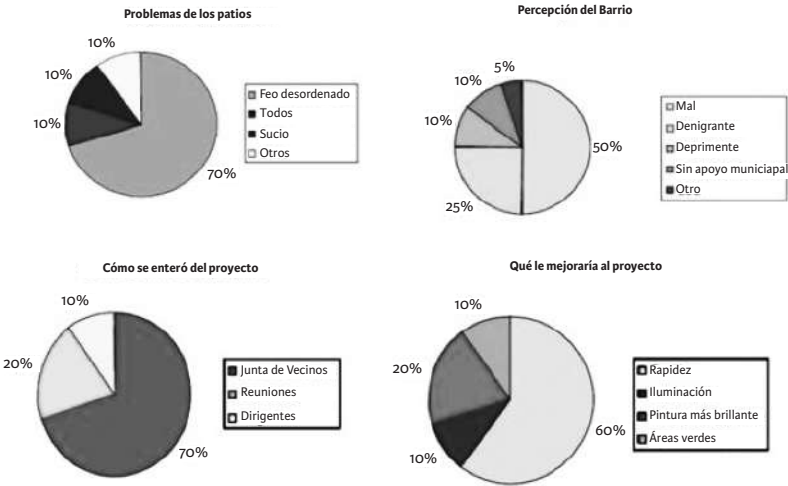

ENCUESTA DE EVALUACIÓN PROYECTO PILOTO "HERMOSEANDO SU BARRIO"

Nombre	Jorge Sanguinetti Tapia
N° Departamento	# 31
Calle y Block	Quelén # 1183

1. Pertenecer usted al patio piloto?	NO, NO PERTENECO.
2. Como encontraba usted que estaba el patio piloto antes de la intervención?	MUY DESORDENADO
3. Que problemas presentaba este patio?	MUY sucio
4. Como se sentía en el barrio antes de la intervención?	MAL POR QUE ESTABA MUY FEO
5. Como se enteró usted del proyecto?	Por la junta de vecinos
6. Que le mejoraría al proyecto?	NADA
7. Le gustan los murales o sólo le gusta la pintura de las fachadas?	Solo Pinturas de las fachadas
8. Que tema le gustaría tratar en los talleres de los viernes?	el de la basura
9. que aporte haría usted como vecino a este proyecto?	lo que puedo
10. Que espera de sus vecinos en este proyecto?	que se unan más

Fuente: elaboración propia con base en estudio de caso

Gráfico 3: **resultados encuesta**



Fuente: elaboración propia con base en estudio de caso

Como se aprecia en el gráfico anterior:

- En la categoría *problemas en los patios*, un 70% consideró que los patios eran feos y desordenados, un 10% que eran sucios, un 10% que reunían todos los problemas y un 10% no especificó.
- En la categoría *percepción del barrio*, un 50% consideró que su barrio estaba mal, un 25% que era denigrante, un 10% deprimente, un 10% que no contaba con apoyo municipal y un 5% marcó “otro”.
- En la categoría *cómo se enteró del proyecto*, un 70% contestó que por la junta de vecinos, un 20% por reuniones y un 10% por los dirigentes.
- En la categoría *qué le mejoraría al proyecto*, un 60% contestó rapidez, un 20% pintura más brillante, un 10% incorporaría iluminación y un 10% áreas verdes.

- En la categoría *temas que le gustaría incorporar en los talleres*, a un 20% le interesaría contar con talleres en torno a la prevención de delincuencia, a un 20% de drogadicción, a un 10% de tratamiento de residuos y basura, un 10% manifestó interés por deportes, un 20% por temas novedosos y un 20% declara no poder asistir.
- En la categoría *preferencia por murales*, un 65% de los vecinos manifestó no querer murales y un 35% sí.
- En la categoría *cómo va a colaborar en el proyecto*, un 70% de los encuestados estaba dispuesto a colaborar, un 25% a ayudar en lo que pudiera y un 5% no quería aportar.
- En la categoría *qué esperan de sus vecinos*, un 60% declaró que espera cooperación, un 20% unión y un 20% que mantengan el proyecto.

4.2. San Luis de Potosí, Colonia Terremoto (México, 2011)



a. Antecedentes

El año 2011 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) solicitó a PBK Consultores una asesoría para integrar los componentes de Prevención Situacional y de CPTED en dos proyectos piloto a realizarse en México. El primero se desarrolló en la ciudad de Tapachula y el segundo en la ciudad de San Luis de Potosí. PBK diseñó una propuesta que consideraba las cuatro fases componentes de una estrategia CPTED. Este proyecto

se realizó en coordinación con el Programa Hábitat de SEDESOL y el gobierno local de cada ciudad.

La fase de diagnóstico se subdividió en tres etapas: la primera fue la capacitación de 53 funcionarios del Gobierno Local y SEDESOL en ambas ciudades en la metodología CPTED y Prevención Situacional. La segunda fue la observación directa de los expertos en terreno, más un proceso de diagnóstico participativo con las comunidades de las tres colonias seleccionadas. La tercera fue la construcción de la línea de base de evaluación de impacto.

b. Antecedentes demográficos

San Luis de Potosí tiene una población cercana a los 772,828 mil habitantes que se traduce en un 30.32% del total estatal; el 31% de la población tiene menos de 15 años y el 4% tiene 70 años y más. La media de edad es de 23 años en hombres y 26 años en las mujeres, y un 42% tienen entre 25 y 59 años de edad. Con respecto a la distribución de la población, el 94,67% vive en la zona urbana y el 5,33% en la zona rural.

San Luis de Potosí posee una privilegiada ubicación en el territorio mexicano debido a que es un punto intermedio entre las tres ciudades más importantes del país: la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, y entre 4 grandes puertos de altura: Tampico, Altamira, Manzanillo y Mazatlán. Sus climas variados le permiten ser uno de los pocos estados en los que se puede desarrollar una infraestructura empresarial importante.

c. Antecedentes administrativos

El estado de San Luis de Potosí cuenta con 58 municipios, los cuales se encuentran distribuidos en cuatro zonas geográficas principales: Región Huasteca, Región Media, Región Centro y Altiplano Potosino. Según la Constitución política, la máxima autoridad es el Gobernador Constitucional elegido democráticamente por un período de 6 años. Se le considera la cuna de la revolución mexicana por haber sido redactado en ella el Plan de San Luis (1910), llamamiento general al levantamiento armado, génesis de la nueva democracia mexicana. Es residencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Estado, cuenta con un ayuntamiento y un cabildo electos por el voto universal directo y está dividida en cua-

tro distritos electorales. Su alcalde es elegido democráticamente por un período de 3 años.

d. Antecedentes sociales

El 5% de la población total se caracteriza por sus niveles de marginación y pobreza. Con respecto a la pobreza alimentaria, el 1.95 % del total de hogares (3,338) se encuentra en déficit. Actualmente, San Luis de Potosí cuenta con 52 centros de asistencia médica, 1120 escuelas, 208 templos religiosos, 4 cementerios, 27 mercados y 392 plazas. La ciudad de San Luis de Potosí cuenta con 5 centros de desarrollo comunitario: Valle de San José, Silos, Maravillas, Familiar Simón Díaz, Simón Díaz Colonia Trojes del Sur. El programa Hábitat ha identificado 29 polígonos de pobreza con 15,387 hogares conformados por 70,348 personas. El número de personas promedio por hogar es de 4. De 2004 a 2010 se realizaron 459 obras y acciones sociales con una inversión que benefició a poco más de 13 mil hogares en áreas de pavimentación de calles, drenaje, electrificación e instalación de redes.

e. Antecedentes delictivos

La ciudad está dividida en 700 colonias, agrupadas en 7 zonas en las que el delito se distribuye de la siguiente manera:

Según el estudio de expectativas y acciones del ayuntamiento de San Luis de Potosí año 2002-2009, los delitos de mayor ocurrencia son el robo y el fraude, lesiones y daños en la propiedad ajena y portación de armas, acumulando el 70% del total. Según un estudio realizado por Sedesol el 2009, las zonas que presentan mayor pobreza en San Luis de Potosí son la zona Saucito-Terceras, con un 60,52%, seguido de la zona Progreso-Satélite con un 28,25% y la zona Morales-Industrial Aviación, con 6,83%.

Este mismo estudio señala que el total de personas con problemas sociales representa el 2,84% de la población total de la zona urbana. La zona sur industrial es la que tiene mayor porcentaje de problemas sociales con respecto a su población. Con respecto a los índices de violencia, la zona centro Progreso-Satélite detecta mayor índice, con 41,6%, seguida de la zona centro, con 32,2% (año 2009). Dentro de la zona urbana de

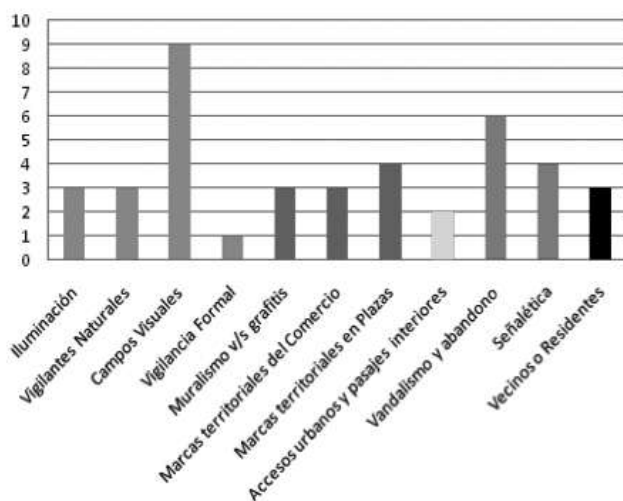
San Luis de Potosí, el área que presenta más grupos pandilleriles es la Centro, con 50,24% seguida de la zona Progreso-Satélite con un 31,58%, por lo que se percibe como las dos áreas más vulnerables e inseguras (año 2009). En cuanto a la incidencia delictiva, los robos a comercio (20,8%) y robo de vehículos (43,6%) son los tipos de delito que se dan con mayor frecuencia (año 2009).

En San Luis de Potosí se observa una intensa actividad de Pandillas, lo que queda demostrado con el Informe Pandillas Juveniles en el Municipio de San Luis de Potosí, Estudio 1 del Municipio de San Luis de Potosí realizado en Septiembre del año 2010. En este informe se plantea que “La utilización genérica del concepto de “pandillas juveniles” para englobar a toda una gama de múltiples organizaciones juveniles de muy diverso carácter y modus operandi, puede conllevar graves distorsiones a la hora de diseñar y poner en práctica políticas públicas para su control. Ni todas las pandillas juveniles son violentas como las maras, (de hecho pocas lo son en ese grado); ni todas las pandillas juveniles, aun siendo violentas son tan amenazantes para la gobernabilidad democrática como otras entidades conformadas por adultos, incluidas algunas toleradas por el Estado en su combate contra el crimen organizado. Es obligatorio, pues, definir con toda rigurosidad los objetos de estudio de este campo”.

f. Línea de base de evaluación de impacto

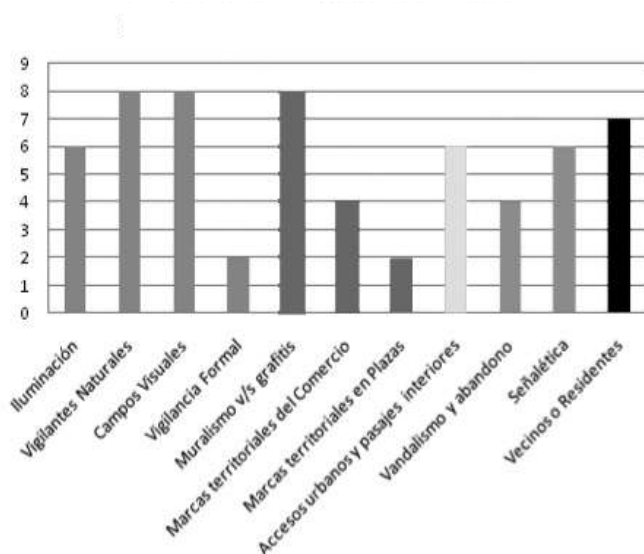
En el caso de la colonia Terremoto de San Luis de Potosí, nuevamente la construcción de la línea de base permitió sacar una fotografía mucho más precisa de los problemas delictivos y ambientales. Se construyó nuevamente un set de variables con indicadores cuantificables a partir de los principios de la metodología CPTED. A este set se le asignó una escala de 1 a 10 en nivel de intensidad y frecuencia.

Gráfico 4: **San Luis de Potosí/Colonia Terremoto**



Fuente: elaboración propia con base en estudio de caso

Gráfico 5: **San Luis de Potosí/Colonia Rural Atlas**



Fuente: elaboración propia con base en estudio de caso

El gráfico 1 muestra que los campos visuales despejados en Colonia Terremoto son la variable más alta (9). Por otro lado, vandalismo y abandono (6), sobre todo en cuanto al mobiliario urbano, es la variable negativa que se presenta con mayor frecuencia en esta zona.

El gráfico 2 muestra que vigilancia natural (8) y campos visuales despejados (8) es la variable positiva más recurrente en esta área de estudio, en contraposición a las variables muralismo/grafiti (8) y falta de iluminación (6), características negativas más encontradas en esta zona.

g. Propuesta de intervención CPTED en colonia terremoto

La propuesta de intervención CPTED basada en el diagnóstico para Colonia Terremoto que se realizó en talleres participativos de diseño con la comunidad, consistió en reestructurar un sistema peatonal seguro basado en rutas seguras, espacios de transporte que cuenten con nuevos pavimentos, iluminación, información ambiental, paisajismo, entre otras características.

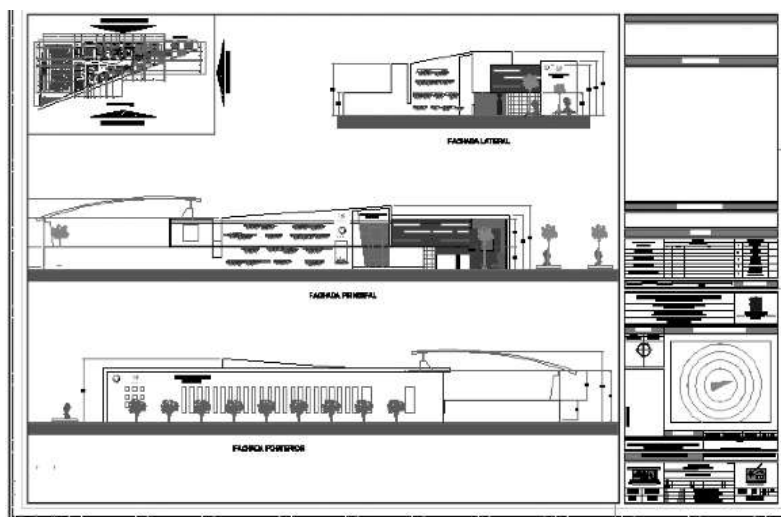
En este nuevo sistema de flujos peatonales seguros se propone construir un centro de desarrollo comunitario. Se visualiza en la foto aérea la localización del CDC en el terreno triangular. Sin embargo, es muy importante que este cuente con una ruta segura por Avda. General Porfirio Díaz hasta San José del Barro. Esta ruta segura debe contar con iluminación apropiada, información ambiental y campos visuales despejados. Además, es muy importante pavimentar e iluminar apropiadamente las calles indicadas con líneas azules en la foto aérea, al menos en una primera etapa, y el total de la Colonia en etapas consecutivas.

Foto Aérea 1: **Colonia Terremoto**



Fuente: elaboración propia con base en estudio de caso

Plano 1: **Colonia Terremoto**



Fuente: elaboración propia con base en estudio de caso

Es muy relevante este proyecto desde la óptica de la metodología CPTED, ya que se localiza en un territorio en que existe un límite virtual de uso del suelo, es decir, solo lo ocupan algunos grupos territoriales. Lo relevante es que este CDC convoque a todos los actores de Colonia Terremoto y colabore en construir la paz y coherencia comunitaria. Destaca en el programa arquitectónico un gran auditorio, lo que sin duda contribuirá al sentido de cohesión de los diversos grupos que habitan en Colonia Terremoto.

En el diseño de fachada se observa una arquitectura más bien defendible, lo que se comprende dada la problemática de seguridad ambiental que se enfrenta. Sin embargo, se recomienda que exista suficiente vigilancia natural asimétrica desde el interior del CDC al espacio público, por lo que las ventanas y accesos son relevantes en términos de transparencia.

Por otro lado, si los muros exteriores simulan una “fortaleza”, se puede realizar un trabajo comunitario para pintarlos como murales significativos para la comunidad local. De esa manera, los actores territoriales no experimentarán este edificio como un elemento extraño, sino más bien cercano y que se debe cuidar.

5. REFLEXIONES

Los casos piloto contribuyen con información real a contrastar las teorías del modelo CPTED y Prevención Situacional. Surgen diversos aspectos que contribuyen también a contestar la pregunta de investigación inicial: ¿cuáles son las características ambientales, es decir, del espacio físico y de los comportamientos sociales que inciden en la vulnerabilidad de los espacios de flujos peatonales y vehiculares para que se localice en ellos la oportunidad delictiva y las áreas de percepción de inseguridad en barrios de Latinoamérica y Centroamérica?

Con la información recabada en terreno en el barrio el Caleuche de Latinoamérica, Chile, y del barrio Terremoto, de Centroamérica, México, se observa que hay cuatro ejes conceptuales que deben desarrollarse para entender la relación de vulnerabilidad delictiva en espacios de flujo. A continuación se profundizan y detallan estos cuatro ejes: a) velocidad

del contacto en espacio de flujos peatonales, b) profundidad en vínculos de confianza en espacios de flujos peatonales y de pausa, c) conciencia colectiva de seguridad urbana como objetivo global, d) rol del municipio en la gestión del espacio público seguro.

5.1. La velocidad del contacto en el espacio de flujos peatonales

En ambos barrios influye en la seguridad, tanto objetiva como subjetiva, el vínculo de contacto que tienen entre sí los vecinos. Este contacto que se da principalmente en los espacios de flujos peatonales, que en general son las calles, ya que hay carencias de plazas y parques, también varía dependiendo del tiempo del contacto. Es decir, si el espacio vial permite que el peatón camine tranquilo y pueda ejercer el mecanismo de vigilancia natural, se da la probabilidad de un contacto más profundo. Si el peatón, en cambio, siente temor de ser víctima de un delito o amenaza ambiental, tiende a caminar más rápido, ejerce menos el mecanismo de vigilancia natural y los contactos son más superficiales. Entonces, la velocidad de contacto tiene que ver directamente con la sensación de seguridad que experimenta el peatón en el territorio que utiliza para desplazarse.

Esta sensación de seguridad en el desplazamiento está modulada por características ambientales que en la propuesta de ruta segura se contemplan desde la perspectiva CPTED: amplios campos visuales, iluminación apropiada, pavimentos homogéneos e información ambiental, entre otras. Para que se realice el contacto en estos espacios de flujo es fundamental que haya otros peatones utilizando el mismo espacio y que se pueda constituir una comunidad virtual en movimiento.

5.2. Profundidad en vínculos de confianza en espacios de flujos peatonales y de pausa

El contacto casual o buscado por sí solo no basta para que el mecanismo de vigilancia natural sea efectivo. Se requiere que exista una red social rica y activa en la comunidad que usa el espacio. Si aquello se da, es posible que los vínculos de confianza construidos entre los miembros de la comunidad, en caso de delito, determinen la acción confrontacional y no la mera observación.

El caso del Barrio el Caleuche enseña lo relevante que es la arquitectura social, intangible pero fundamental para medir niveles de confianza entre los vecinos y su voluntad real y compromiso de no solo preservar un proyecto de restauración urbana, sino también de paz social.

Para promover la confianza comunitaria se requiere diseñar espacios tanto de flujo como de encuentro con características ambientales que promuevan la convivencia armónica, es decir espacios públicos atractivos, lúdicos y que respondan a las profundas necesidades ambientales de todos los usuarios del sistema.

5.3. Conciencia colectiva de seguridad urbana como objetivo global

Una estructura social no solo opera desde el mecanismo de vigilancia natural, sino que, a su vez, este mecanismo debe sostenerse en vínculos sutiles que tienen que ver con acuerdos tomados entre las partes.

Estos acuerdos deben estar alineados para enfrentar colectivamente problemáticas que atentan contra la paz social de los miembros de la comunidad, ya sea residencial o virtual. Asimismo, debe existir como prerequisite una conciencia colectiva de la amenaza o riesgo potencial delictivo y estrategias acordadas y divulgadas para contrarrestar este riesgo. Para construir esta conciencia colectiva se requiere información clara, disponible y representativa para todos los miembros de la comunidad, ya sea residencial o en tránsito, en todo tipo de espacios, tanto de detención como de flujos, sean estos vehiculares o peatonales.

Ambos casos piloto son únicos y específicos, por lo que es difícil generalizar en torno a soluciones tipo. La alternativa, más bien, parece ser construir muy buenos diagnósticos socio-espaciales por sector y luego desarrollar intervenciones como “trajes a medida”.

Por último, es importante recalcar que la percepción de inseguridad frente a la posibilidad real de ser víctima de un delito es individual, por ello la unidad de medida es el *ser humano*. Desde esa concepción, es necesario diseñar los espacios de flujos peatonales en primer orden; luego, debe integrarse al vehículo y otros medios de transporte subordinados a la experiencia ambiental del peatón, si es que realmente se busca reducir la vulnerabilidad e inseguridad urbana y promover una cultura de paz y encuentro armónico entre los habitantes de diversos barrios y ciudades del mundo.

5.4. Rol del municipio en la gestión del espacio público seguro

El municipio es un actor institucional clave en el diseño y construcción de espacios públicos seguros. En sus diversos departamentos es muy importante considerar aspectos de CPTED y Prevención Situacional cuando se diseñan y ejecutan proyectos urbanos, en especial de espacios públicos y flujos peatonales, para reducir la oportunidad delictiva y aumentar la percepción de seguridad.

Un municipio puede desarrollar una ordenanza CPTED que incorpore los principios de CPTED y oriente y regule el diseño y construcción de espacios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

Adimark y Fundación Paz Ciudadana (2002). Índice de Delincuencia y Temor, Chile.

Banco Mundial (2007). *World Development Indicators*.

Bennett, T. y Wright, R. (1984). *Burglars on Burglary: Prevention and the Offender*. Hampshire, England: Grover Publishing Company Limited.

Brantingham, P. L. y Brantingham, P.J. (1975). Residential Burglary and Urban Form. *Urban Studies* (2), 273-84.

Clarke, R. (1992). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Albany, NY: Harrow and Heston.

Curbet, J. (2009). *El rey desnudo: la gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona, Editorial UOC.

Espín, J. (2009). *La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la Región Andina*. 1ª Ed. San José, C.R.: FLACSO.

Felson, M. y Clarke, R. (1998). *Prevención Situacional del Delito*. Police Research Series, Paper 98.

Grupo Link. (2011a). *Movilidad Inteligente: ciudades que facilitan la vida*. México.

Grupo Link. (2011b). *Reflexiones urbanas*. México.

Hough, M. y Tilly, N. (1998). Getting the Grease to the Squeaks – Research Lessons for Crime Prevention. *Crime Detection and Prevention Series* 85, Home Office, Londres.

Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía INEG (2010). *Censo*. México.

Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía INEG (2012). *Censo*. México.

Jacobs J. (1960). *Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.

Jeffery, C. Ray. (1971). *Crime Prevention through Environmental Design*. California.

Kelling, G. y Cole, C. (1996). *Fixing Broken Windows*. New York: The Free Press.

Latinobarómetro (2009). www.latinobarometro.org

Rau, M. (2004) *Seguridad ciudadana y espacio urbano residencial: límite de apropiación comunitaria* (tesis de magister). Pontificia Universidad Católica de Chile.

Rau, M. y Prosser, P. (2012). *Programas dirigidos a reducir el delito: una revisión sistemática de la literatura. Fascículo cuarto: estudio de evaluación de impacto de estrategias en prevención situacional*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Rau, M. y Stephens, R. (2003) *Informe de vulnerabilidad espacial delictiva y percepción de temor en Puente Alto*, Fundación Paz Ciudadana.

Van Soomeren. P. (1996). Presidente de E-DOCA Hábitat II.

Waiselfisz, J. (2008). *Mapa de la violencia: los jóvenes de América Latina*. Red de Información Tecnológica Latinoamericana, RITLA.

CAPÍTULO 04

CAPACIDADES MUNICIPALES PARA LA GESTIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE

Andrés Chacón Romero Abogado y Magíster en

Gerencia y Políticas Públicas

Director Ejecutivo de la Asociación de

Municipalidades de Chile (AMUCH)

Abogado y Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

Roberto Lagos Flores

Cientista Político y Magíster en Sociología

Director de Estudios de la Asociación de

Municipalidades de Chile (AMUCH)

CAPACIDADES MUNICIPALES PARA LA GESTIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE

Andrés Chacón Romero ¹

Abogado y Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)

Roberto Lagos Flores ²

Cientista Político y Magíster en Sociología

Director de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)

RESUMEN

Este trabajo comprende las condiciones, características y capacidades actuales de un grupo mayoritario de municipalidades de Chile para la gestión en seguridad pública, y analiza aquellos rasgos comunes, fortalezas y debilidades institucionales, que les permiten formar parte del ciclo de políticas públicas de seguridad vigente. El análisis de los recursos y capacidades municipales para la seguridad se aplicó sobre la base de la información recopilada a partir de 171 municipalidades del país, precisamente en aquellas más grandes y con mayor desarrollo. Dicha información permitiría obtener una mejor comprensión del grupo principal de municipios que enfrenta actualmente las tareas de prevención del delito y seguridad

¹ Andrés Chacón Romero es Abogado, Universidad Central de Chile. Diplomado en Estudios Políticos, Universidad de Chile. Magíster en Gerencia y Políticas Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez. Magíster en Psicología organizacional, Universidad Adolfo Ibáñez. Diplomado de Estudios Avanzados (DEA) de la Universidad de Sevilla y Doctorado en Educación, Universidad de Sevilla. Se ha desempeñado como profesor de las cátedras de Derecho Municipal, Administrativo y otras, en las universidades Central, Autónoma, Américas y Cardenal Raúl Silva Henríquez. En la actualidad es Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

² Roberto Lagos Flores es cientista político, Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Seguridad Ciudadana y Magíster en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Coordinador Observatorio de Seguridad Municipal de Chile. Investigador Escuela de Gobierno Local. Director de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

en sus territorios. De esta manera, el foco estuvo puesto en la identificación y comprensión de la situación actual de la seguridad municipal en cuanto a unidades, dependencia, información, programas y coordinaciones de seguridad existentes en los municipios, en constante diálogo con la bibliografía sobre seguridad pública y la literatura especializada. La identificación y conocimiento de la realidad municipal actual para gestionar la seguridad permite comprender mejor el funcionamiento de los municipios según sus condiciones para el abordaje de este fenómeno, de manera de desarrollar recomendaciones de política pública a la luz de este análisis.

PALABRAS CLAVE

Seguridad pública, prevención del delito, capacidades municipales, gestión municipal de la seguridad.

PRESENTACIÓN

La delincuencia es el principal problema público en la sociedad chilena y las municipalidades comienzan a tener responsabilidades en esta materia. En efecto, el abordaje de este fenómeno ha sido parte sustancial de los últimos años de la vida política de las municipalidades chilenas, requiriendo de la colaboración y conexión con el resto de las políticas sociales y urbanas que se desarrollan a nivel local. Sin embargo, la realidad de esta tarea es extremadamente heterogénea. Hay municipios que, de acuerdo a sus funciones y responsabilidades, han tomado la audaz tarea de desarrollar políticas de seguridad y fortalecer su organización para mejorar los asuntos públicos relacionados con la delincuencia y la victimización. En tanto, algunos no registran avances en la materia y otros progresan lentamente, desplegando incipientemente sus propios recursos.

En este trabajo se busca comprender las condiciones, características y capacidades actuales de los municipios chilenos para la acción en seguridad pública y analizar aquellos rasgos comunes que les permiten ser parte del ciclo de políticas de seguridad vigente, comprendiendo los desafíos que tienen como organización. Es decir, se analizan las capacidades y recursos municipales destinados a seguridad pública en 171 municipios, prácticamente el 50% de las municipalidades del país, y precisamente en aquellos municipios más grandes y con mayor desarrollo, permitiendo

obtener una mejor comprensión del grupo principal, que actualmente enfrenta las tareas de prevención del delito y seguridad en sus territorios.

Este trabajo se presenta organizado en cinco capítulos. Primero, se presenta el marco conceptual. Luego, las dimensiones metodológicas del estudio. En tercer lugar, un análisis de la situación actual de la seguridad municipal en cuanto a unidades, recursos, información y planes de seguridad presentes, en constante diálogo con la bibliografía sobre seguridad pública y la literatura especializada, generando un índice de capacidades municipales estimativo en función de la gestión municipal de la seguridad. Y finalmente, una síntesis con conclusiones. Se añade al final del trabajo el listado de los municipios analizados.

MARCO CONCEPTUAL

La seguridad pública es uno de los temas más relevantes para la opinión pública chilena. De hecho, la encuesta nacional del Centro de Estudios Públicos (CEP) de octubre 2013 señaló que la delincuencia es el segundo principal problema de la población, detrás de la salud, con un 53%. Además, según la encuesta nacional de Seguridad Ciudadana de 2013 realizada por ENUSC, la delincuencia es el tercer principal problema del país con un 12,2%, detrás de pobreza y educación.

Según la misma ENUSC, la victimización a nivel de hogares es de 24,8%, y el nivel de percepción de exposición al delito de 38,3%. Estas altas cifras reflejan una preocupación importante de la ciudadanía y la consiguiente necesidad del país por encarar este tema. Por otra parte, en función de una variable relacionada, según la Encuesta de Opinión Pública GFK-Adimark de junio de 2014, la aprobación al gobierno en el tema de la delincuencia alcanzó un 21% de aprobación y un 75% de desaprobación.

En definitiva, si bien el fenómeno de la criminalidad y la delincuencia en Chile no alcanza la magnitud e intensidad de otros países de la región, posee dimensiones e indicadores que merecen preocupación y exigencia para mejorar su gestión, puesto que se caracteriza por la alta frecuencia de delitos contra la propiedad, la alta percepción de temor de las personas y la existencia de barrios críticos afectados por la delincuencia (plan Chile Seguro 2010-2014, plan Seguridad Para Todos 2014-2018).

Este tema país, además de ser importante por las cifras, es reconocido por la literatura especializada que ha demostrado que el delito es

un hecho normal en las sociedades modernas, con múltiples causas y que se manifiesta de diversas maneras (Kessler, 2009; Garland, 2005), ya sea que ocurra en espacios urbanos, periurbanos o rurales (Sozzo, 2000; Vanderschueren, 2007).

Estos antecedentes conforman un fenómeno de alta preocupación gubernamental, alto impacto social y que es vivido localmente en cada uno de los barrios, comunidades y territorios del país, repercutiendo notoriamente en las municipalidades que tienen algún grado de injerencia en el tema, ya sea a través de servicios complementarios o por iniciativa propia. De hecho, el abordaje descentralizado de este fenómeno ya es algo común en la bibliografía actual y concita cada día mayor aprobación (Dammert, 2005; Olavarría, 2006; Vanderschueren, 2007). Este enfoque hacia lo local requiere de un abordaje colaborativo, integral y en armonía con el resto de las políticas sociales, urbanas y con instituciones de prevención y control que tienen presencia en cada una de las comunas. De hecho, muchos estudios mencionan la necesidad del fortalecimiento de los gobiernos locales como elemento imprescindible para mejorar los asuntos públicos relacionados con la delincuencia y la victimización (Selmini, 2009; Ruiz y Lizana, 2009).

En algunos países la seguridad pública pasó a ser un aspecto clave de la gestión municipal moderna y sus autoridades incorporan personal capacitado para lograr un desempeño eficaz en la materia, que pueda dar respuestas adecuadas para los barrios de su competencia con pertinencia local. Ejemplos de ello son los casos de Quito en Ecuador, Bogotá en Colombia, Villa María del Triunfo en Perú y Barcelona en España o Montreal en Canadá. Muchos municipios incluso han regulado o normado su espacio local para favorecer el control y la prevención, destinado financiamiento adicional para la seguridad pública y creado unidades de seguridad al interior de los municipios, desarrollando estrategias de trabajo en barrios desde la perspectiva municipal, casos cada vez más estudiados por sus logros promisorios y experiencias exitosas (Olavarría, 2006; Vanderschueren, 2007; Appiolaza, 2009).

Dado este enfoque moderno de la seguridad con pertinencia local es que surge la necesidad de mejor comprender las condiciones, características y capacidades de las municipalidades chilenas para el abordaje de este tema. Aún más, es un trabajo en permanente actualización y una tarea pendiente de las autoridades dedicadas al tema. Sabiendo que ha habido escaso avance en torno a una legislación municipal que modernice

su gestión y permita enfrentar de mejor modo nuevas tareas y funciones como la prevención de la delincuencia.

Actualmente, la información de la seguridad desde la perspectiva municipal es escasa e incipiente, pero pese a ello muy útil y beneficiosa. Está dada básicamente por el uso de diagnósticos comunales, intervención en barrios focalizados y la existencia de planes de acción que consideran la especificidad de territorios y características sociales, delictuales y económicas de esos espacios. De esta forma se construyen estrategias ad hoc a estos contextos (Paz Ciudadana, 2009; Munizaga, 2010; Plan Chile Seguro, 2010-2014). Sin embargo, todo ello ha sido aplicado en estudios de caso y buenas prácticas concretas, acotadas y referidas a territorios en particular, por lo que falta un análisis más global. Resulta necesario aumentar la comprensión desde la perspectiva municipal y conocer las capacidades actuales que poseen las administraciones municipales para trabajar en seguridad pública, tal como sucede en el abordaje actual de los problemas de educación, salud o medio ambiente.

Es sabido que existen municipalidades que poseen direcciones de seguridad, personal, presupuesto, planes y programas y evaluaciones de alto nivel en prevención del delito y seguridad pública, como Las Condes, Lo Barnechea, Temuco, Valdivia o Santiago, y otras municipalidades que solamente colaboran en el abordaje de este fenómeno y obtienen esporádicamente fondos centrales para este trabajo, como Pirque, Peñaflor o Villarrica. En otras palabras, existen municipalidades que, de acuerdo a sus funciones y atribuciones, desarrollan políticas de seguridad y fortalecen su organización para tratar con el tema, y otros municipios que avanzan gradualmente, en la medida de lo posible, en el mismo proceso.

Esta acción municipal para la seguridad pública es discutida por abundante bibliografía que indica que las municipalidades están en medio de la construcción de un relato nuevo de la prevención del delito y conforman un escenario que recibe dos tipos de presiones: *desde arriba* y *desde abajo*. Desde arriba, porque el Estado central se ha visto sobrepasado por el tema, no ha dado abasto y ha solicitado apoyos a entidades descentralizadas para abordar este fenómeno; y desde abajo, porque muchos municipios han reivindicado su capacidad para hacerse cargo del problema (Sozzo, 2008, pp. 61-62). No obstante, se puede agregar que la presión desde abajo también proviene de la comunidad que se ha dado cuenta de que estas instituciones locales pueden realizar tareas para combatir la delincuencia y oportuna y eficientemente.

Este trabajo se propone contribuir a la visión local de la seguridad y el rol de las municipalidades, realizando un diagnóstico institucional que va más allá de los indicadores clásicos que se centran en la criminalidad y delincuencia, pues lo hace analizando desde la mirada municipal las políticas de seguridad y recursos institucionales con que cuentan los municipios chilenos, teniendo presente que esta tarea es una condición importante dentro del nuevo ciclo político y social que enfrenta Chile, contribuyendo a un mejor desarrollo de las políticas públicas en la materia.

METODOLOGÍA

Para conocer y comprender las características y capacidades con que cuentan los municipios para enfrentar las tareas de seguridad pública, se levantó información comparada de los 171 municipios más grandes y con mayores recursos, pertenecientes a los grupos 1, 2, 3 y 4 de la tipología municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Gobierno de Chile, dejando arbitrariamente fuera de este análisis a municipalidades más pequeñas, rurales, distantes y pobres, integrantes del grupo 5, conociendo de antemano su escasa o nula injerencia en la materia y la primacía que poseen para ellas otros temas como pobreza, salud o educación, que deben trabajar prioritariamente antes de enfrentar tareas de prevención de la delincuencia³. Además, sus comunas son las que presentan menos problemas delictivos de todas las comunas del país.

La clasificación de SUBDERE que se sigue en este trabajo, y que permitió delimitar el número de municipios observados, es la siguiente:

- 1) Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo
- 2) Comunas Mayores, con Desarrollo Medio
- 3) Comunas Urbanas Medianas, con Desarrollo Medio
- 4) Comunas Semi-Urbanas y Rurales, con Desarrollo Medio
- 5) Comunas Semi-Urbanas y Rurales con Bajo Desarrollo

3 La tipología municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) permite observar la heterogeneidad presente a nivel nacional fruto de una metodología que diferencia en términos de: (i) capacidad para la generación de recursos del territorio comunal, (ii) condición socioeconómica de la población, (iii) el territorio comunal, y (iv) características de la gestión municipal.

De acuerdo a la anterior tipología, el universo de municipalidades disponibles para este estudio fue de 206, básicamente entidades que están catalogadas entre los grupos 1 y 4.

A partir de ello se procedió al levantamiento de datos de todos los municipios por medio de un sistema de encuestas y de gestión para su aplicación a distancia. Este mecanismo permitió superar inconvenientes de acceso a la fuente y posibilitó realizar la labor en un plazo breve⁴.

El proceso de recolección de datos se desarrolló como sigue:

a) Se procuró obtener información del universo de 206 municipios de mayor desarrollo y recursos, previamente definido por la tipología municipal de la SUBDERE.

b) Luego se realizó un catastro de información a través de la aplicación de a) un cuestionario telefónico, y b) un cuestionario electrónico a todos los encargados de seguridad pública de las municipalidades seleccionadas⁵.

El catastro permitió obtener información completa y relevante de 171 municipalidades⁶. Los análisis de la siguiente sección se realizaron con ellos como base⁷.

4 Esta metodología posee las ventajas del bajo costo, evita la posible influencia del encuestador, permite acceder a lugares remotos y es flexible en el tiempo para ser contestada. No obstante, posee las desventajas de la dificultad de acceso al informante clave, desconocimiento de si el encuestado ha comprendido la totalidad de las preguntas y el alto número de encuestas sin contestar. En la práctica, esto último fue superado mediante una mesa de ayuda destinada a rectificar y/o actualizar los datos, responder inquietudes y realizar seguimiento de encuestas. La recolección de datos correspondió temporalmente a diciembre de 2013 para todos los casos municipales.

5 Se realizó el levantamiento a través de las siguientes etapas: la primera referida a la aplicación de la encuesta o la coordinación de una fecha para aplicar la misma. La segunda etapa consistió en su aplicación. Se repitió el procedimiento cuantas veces fue posible por cada municipalidad para obtener los datos, luego de al menos ocho intentos. Se censaron por tanto 206 municipalidades.

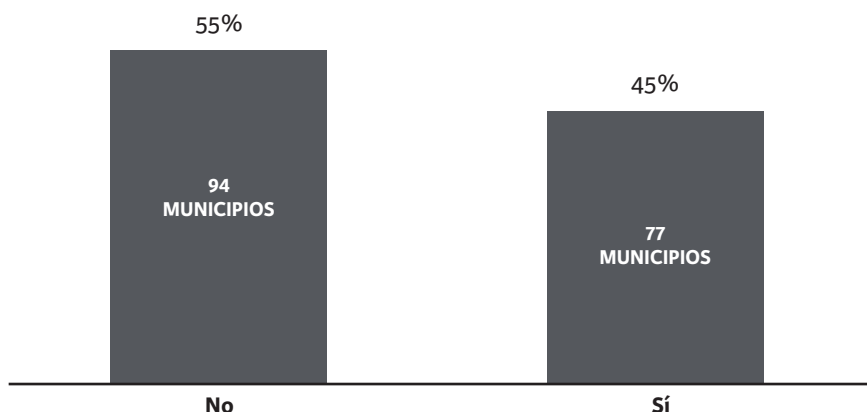
6 Se obtuvo una tasa de logro suficiente, pues este trabajo cuenta con información del 83% de municipios más grandes y de mayor desarrollo en Chile de un universo de 206.

7 Ver anexo con el listado de municipalidades.

ANÁLISIS DE CAPACIDADES MUNICIPALES

En primer lugar, en este trabajo se indagó en la organización municipal que de modo específico aborda los temas de seguridad pública. Se constató que existían 77 municipios con un área dedicada especialmente a la seguridad (45%). Por el contrario, un 55% de los municipios no poseían una unidad de estas características.

Gráfico 1: Área de seguridad municipal



Fuente: elaboración propia

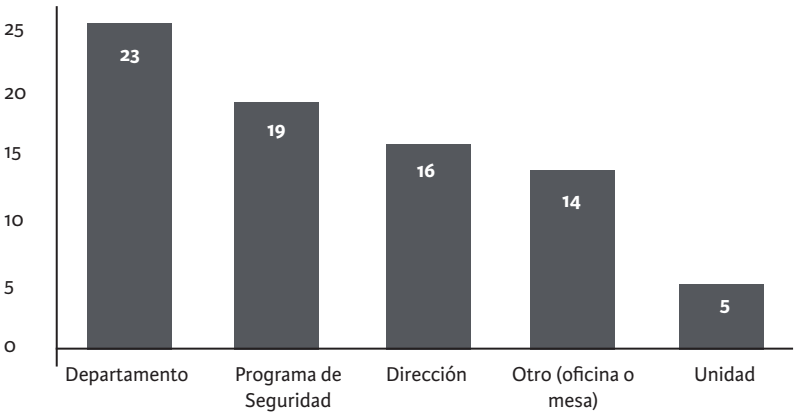
Siguiendo esta línea de indagación, esas 77 municipalidades que sí poseían una unidad relacionada con la seguridad lograron variadas formas de constituirse, a saber:

- 23 municipios contaban con un “departamento” de seguridad
- 19 poseían un “programa” de seguridad
- 16 contaban con una “dirección” de seguridad
- 5 poseían una “unidad” de seguridad

Otros 14 municipios cuentan, en primer lugar, con una “oficina” en que abordan temas relacionados y, en segundo y tercer lugar, una mesa de seguridad o una secretaría técnica.

Esta descripción pormenorizada del tipo de organización municipal se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. **Tipo de organización para la seguridad municipal**



Fuente: elaboración propia

El hecho de que el 45% de los municipios posea una unidad con funciones de seguridad pública y para fines tan relevantes como la prevención del delito, indica con claridad el desarrollo incipiente de la institucionalidad para enfocarse en este tema con todo lo que ello significa en términos de costos organizacionales y programáticos. Sin embargo, se manifiesta a su vez la deuda pendiente de un importante número de municipios frente a este tema que tanto impacto tiene en las personas en sus diversos territorios.

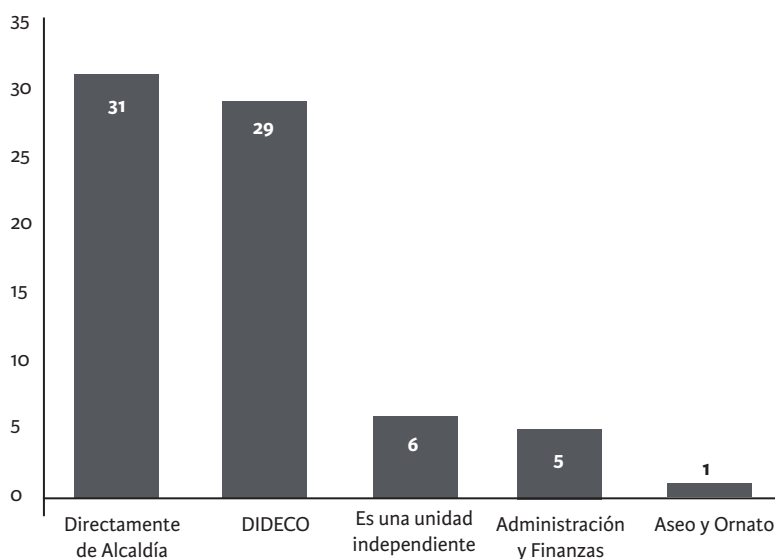
Ahora bien, también fue posible identificar el área o departamento municipal del cual depende el departamento o programa de seguridad en el caso de los municipios que señalaron poseer una unidad especializada en la materia, recordando que representan al 45% de municipios estudiados.

Como se observa en el gráfico siguiente, 31 unidades de seguridad dependen directamente de alcaldía, 29 de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y 6 actúan como unidad independiente dentro

del entramado municipal. Cifras menores representan las dependencias de las áreas de administración y finanzas, y de aseo y ornato.

El tema de la dependencia es relevante por cuanto representa de alguna forma la importancia de la seguridad para el municipio y el capital social y político que esta posee para las autoridades locales. Dependier directamente de la alcaldía significa mayor visibilidad para la comunidad local y presencia y jerarquía política dentro de la organización. Dependier de DIDECO, como es frecuente, implica una mayor coordinación con el resto de la institucionalidad y un adecuado acople con otras políticas locales de desarrollo comunitario y asistencia social. Ambos son los enfoques más usados y con características propias.

Gráfico 3. Dependencia organizacional de la seguridad municipal



Fuente: elaboración propia

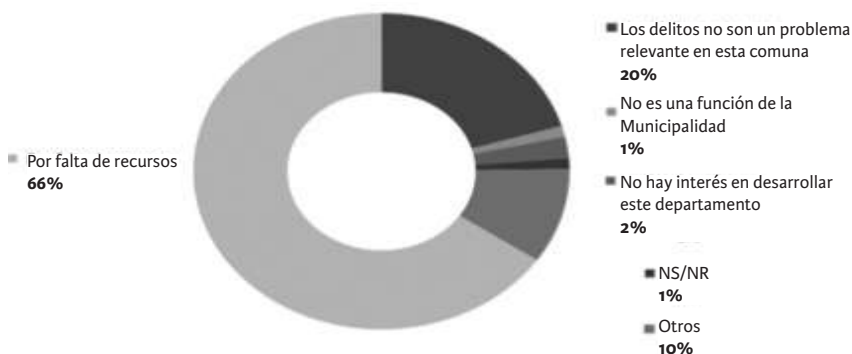
Como se desprende de las líneas anteriores, es posible afirmar que esta es una nueva manifestación de la heterogeneidad municipal en todos sus ámbitos y de la inexistencia de un modelo único de gestión

municipal de seguridad. En suma, cada municipio adapta a su realidad y circunstancias estas tareas y las acoge de acuerdo a los lineamientos de la autoridad según sus facultades para gestionar esta tarea.

Un punto complementario es analizar la situación del 55% de municipios que no contaban con una institucionalidad local que aborde la seguridad y prevención del delito. Para ello se identificaron diversas razones, siendo la mayoritaria para el 66% de los municipios que no poseían un departamento de seguridad la falta de recursos. Es decir, si bien estos municipios asumen la seguridad como un problema relevante para su comuna, no tienen los recursos necesarios para poner una unidad específica en funcionamiento. Esto permite observar la necesidad de continuar con el crecimiento organizacional para la acción en seguridad, presente en los planes de trabajo municipales de un amplio número de ellas.

Por otra parte, la segunda razón mayoritaria radicaba en que para un 20% de los municipios los delitos no eran un problema relevante. Esto podría suponer razones estructurales, como la ausencia de necesidad local de su abordaje y la preocupación por otros temas sociales (gráfico 4).

Gráfico 4. Razones inexistencia dirección de seguridad municipal



Fuente: elaboración propia

Según se desprende del gráfico anterior, el resto de las razones minoritarias están dadas por el escaso interés del municipio por desarrollar esta unidad (2%), que el municipio no posee esta función (1%) y otras

razones, como por ejemplo que el municipio es muy pequeño para realizar esta tarea, que está en trámite formular un programa preventivo o la falta de personal idóneo para su formación (10%).

Descartando ese 20% en que los municipios indicaron que la seguridad no es un problema y el otro 3% que no tenía interés o no la comprendía como una función municipal, se puede señalar lo siguiente: hay un amplio 70% de municipalidades que, no teniendo un departamento de seguridad, lo necesita y aspira a instalar una unidad específica con facultades en su municipio, sin embargo encuentran impedimentos o carencias para su conformación. Sobre esa realidad es posible actuar o desarrollar estrategias de apoyo, tanto a nivel gubernamental como de otras instancias que colaboren en el desarrollo institucional de los municipios del país para crear las condiciones para la acción local de la seguridad pública. Hay un espacio amplio para su crecimiento.

Por otra parte, también fue posible conocer las capacidades municipales en lo referente a la obtención y uso de datos de hechos delictuales acaecidos en las comunas y su relación con la administración municipal. La evidencia recogida demostró que en general el 57% de los municipios poseían este tipo de información. No obstante, había un 41,5% de municipalidades que no contaba con información delictual, lo que revela un importante vacío de información, problemática que atañe a una serie de servicios municipales y puede debilitar su gestión social. El Ministerio del Interior y Carabineros de Chile cuentan con plataformas oficiales y públicas con información delictual de comunas y regiones del país en distintas modalidades a disposición de las entidades que lo necesiten. Así se constata un vacío en el uso y tratamiento de información y datos por parte de los municipios del estudio, por ello se supone la falta de recursos municipales para su abordaje, de tiempo y de gestión, pero principalmente recurso humano calificado para esa misión.

De este modo, el tema representa una gran dificultad para los municipios pues muchos no contarían con insumos necesarios para diseñar y ejecutar acciones de prevención del delito, lo que les impide atraer nuevos recursos y conspira contra una buena toma de decisiones al respecto. Esto puede explicar por qué la mayoría de los municipios no ha dado respuesta plenamente satisfactoria a la necesidad de formación de unidades especializadas de prevención y seguridad.

Gráfico 5. **Información delictual a nivel comunal**



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, aquel 57% de municipalidades que señaló contar con información estadística delictual, indicó obtenerla de diversas fuentes:

- En 80 municipalidades los datos son entregados por Carabineros
- En 37 son entregados por el Ministerio del Interior
- En 22 municipios los datos son propios
- En 3 son obtenidos de otras fuentes, como institutos o universidades

Este es un tema clave de la gestión municipal moderna, pues la necesidad de contar con información adecuada que permita definir una política de seguridad a nivel local o trazar una estrategia acotada a algún barrio en particular, implica conocer las demandas ciudadanas y el comportamiento de la delincuencia según indicadores comprobados y específicos. También es necesario para desarrollar análisis y seguimiento local de delitos, sucesos y acciones de corte social relacionados con la criminalidad. En efecto, resulta preocupante el precario uso, manejo y presencia de información por parte de los actores municipales y la multiplicidad de fuentes de información posible, observándose una difusa herramienta de gestión.

Por otra parte, existen en la actualidad una serie de líneas de trabajo diseñadas para dar respuesta a los problemas de seguridad y prevención delictual a nivel local, que se traducen en una oferta técnica de intervención cuya ejecución corresponde muchas veces a las municipalidades.

Esta oferta programática es puesta a disposición por organismos del nivel central, de modo preferente por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y en coordinación con Carabineros, relación que se concreta en la existencia y ejecución de programas preventivos, de cooperación a nivel local y que mayormente están orientados a grupos más vulnerables.

En este aspecto, los municipios más grandes del país señalaron en un alto porcentaje estar ejecutando programas de este tipo en beneficio de su población, algo que es refrendado por la literatura como positivo, una buena práctica a imitar por otras instituciones. Los programas de nivel local en funcionamiento se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 1. Tipos de programas de nivel local en funcionamiento

Prevención situacional (alarmas, cámaras de vigilancia, luminarias, recuperación de espacios públicos)	83,6%
Prevención de la violencia intrafamiliar	81,9%
Prevención de la violencia escolar	73,7%
Prevención de drogas	73,1%
Convivencia comunitaria	66,7%
Trabajo con jóvenes en riesgo social	60,2%
Apoyo a víctimas de delitos	48%
Labores de vigilancia y control municipal	46,2%
Reinserción social y laboral	38%

Fuente: elaboración propia

Como se desprende de lo anterior, los programas de prevención situacional, prevención de violencia intrafamiliar y prevención de violencia escolar son las líneas de acción más desarrolladas por los municipios chilenos. Estas tres estrategias presentan en común la preocupación por impedir o anticiparse a la comisión de delitos y prevenir conductas que generen violencia en sectores acotados de la población. Se reconoce de este modo estar generando acciones de educación para la convivencia en núcleo familiar y escuela para generar buen trato y prevenir conduc-

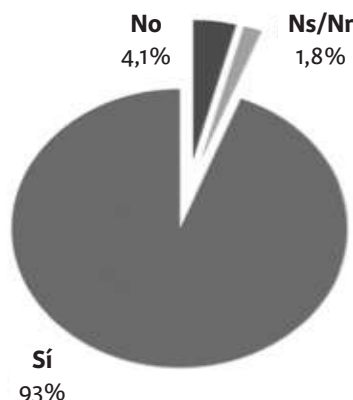
tas violentas o delictivas, así como también para impedir delitos en los espacios públicos y reducir la percepción de inseguridad modificando factores y condiciones de riesgo en el espacio público-privado mediante alarmas, cámaras y otras acciones que actualmente se hacen masivas en el territorio nacional.

A estas tres líneas de acción mayoritarias hay que agregar acciones para la buena convivencia vecinal, prevención de drogas, atención a víctimas y vigilancia municipal que logran articular una oferta amplia y que puede llegar a sectores diversos de la población en que se necesita de este apoyo público. Se infiere en esta dimensión un gran campo de acción municipal y masiva presencia de actividades preventivas y de desarrollo local para cada una de las comunidades que representan.

En otro punto de la investigación, fue posible comprobar la opinión de los actores locales respecto de planes de seguridad comunal y de prevención, considerando que la construcción de un plan de prevención del delito se ha convertido en una herramienta estratégica fundamental y que muchos municipios la han encarado con éxito. De hecho, es una poderosa herramienta que permite integrar y mejor gestionar la oferta programática presente en la actualidad a nivel local y que se observó en el punto anterior. A este respecto, el 87% de los agentes municipales consideró que es “muy importante” la existencia de programas específicos a nivel gubernamental para la prevención del delito, mientras un 11% lo calificó como “importante”. Es decir, el 98% de los encargados del tema de seguridad y prevención de las municipalidades consideró que es relevante trabajar con programas de nivel nacional focalizados en sus comunas, un indicador de la dependencia actual del gobierno central. Por otra parte, un 93% de los agentes municipales señaló requerir un plan de prevención del delito en su comuna impulsado por el gobierno nacional.

Siguiendo ambos indicadores, se puede concluir que los municipios se manifiestan muy a favor de la necesidad de destinar fondos públicos desde el nivel central a la prevención del delito en el espacio comunal. Se constata así un masivo acuerdo por recibir un plan de gobierno en materia de prevención del delito que encause las acciones municipales y facilite su gestión. Esta es una señal de la inercia por la dependencia del nivel central para encarar el trabajo de las políticas locales.

Gráfico 6. ¿Requiere de un plan gubernamental en la comuna?



Fuente: elaboración propia

Del mismo modo, y en relación al financiamiento, un 65% de los municipios afirmó la necesidad de contar con los fondos del gobierno central para la implementación de este plan de acción, y un alto porcentaje (38%) indicó que es el gobierno regional el encargado de destinar estos fondos. Un porcentaje menor (24%) consideró que esos recursos debieran provenir de los propios municipios.

En otro punto del análisis, y como tareas visibles y conocidas, aparte de los programas preventivos que funcionan en lugares focalizados de cada comuna, las labores de control, vigilancia y patrullaje preventivo cobran cada vez más relevancia, sobre todo en la disminución de los altos niveles de inseguridad y temor al delito que se dan en la sociedad chilena. En este tema, y en aquellos municipios que indicaron contar con una unidad de seguridad, un 21% de las municipalidades cuenta con móviles de vigilancia municipal para la realización de labores de prevención con vehículos y personal de seguridad municipal. En otras palabras, 36 municipalidades entregan este servicio, que permite otorgar conocimiento y comunicación entre cada dirección y oficina de seguridad

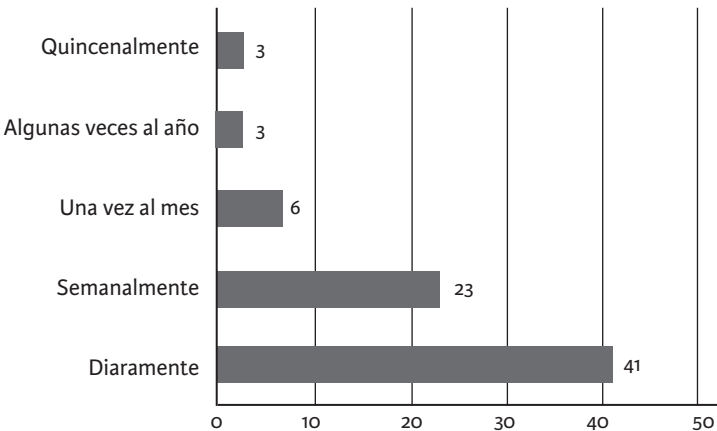
y su municipio, y la propia comunidad que requiere y se beneficia con este servicio de prevención.

La vigilancia municipal ha cobrado mayor presencia y éxito en esta materia, y colabora *in situ* con las policías, logrando conocimiento del territorio, realizando acciones de prevención orientadas a resolver problemas y generando lazos y proximidad con los ciudadanos. Todo esto favorece una buena articulación con Carabineros para no entorpecer las funciones propias de esta institución y cumplir fielmente sus propias atribuciones.

Un aspecto sustancial que sigue esta misma línea de análisis es conocer las acciones de prevención que desarrollan las municipalidades y Carabineros. De este modo, se puede indagar en el grado de comunicación y coordinación con la policía, precisamente la entidad destinada a nivel nacional a realizar acciones de prevención, vigilancia y control de la delincuencia, poseyendo las facultades y atribuciones necesarias que la diferencia claramente de la vigilancia de inspectores y agentes municipales.

En este tema, los municipios presentaron en una gran medida acciones sistemáticas y frecuentes de coordinación con la policía. Es decir, 41 municipios se coordinan a diario con la policía de Carabineros, 23 municipios lo hacen semanalmente y en menor medida se consideran relaciones de una vez al mes, quincenalmente o algunas veces al año. Esto puede ser observado en el siguiente gráfico:

Gráfico 7. **Frecuencia en la relación con Carabineros**



Fuente: elaboración propia

A la frecuencia de coordinación se puede agregar las acciones surgidas de la relación existente entre municipalidades y Carabineros, la cual es básicamente multipropósito y adquiere diversas facetas. Aquí un listado con los ejemplos más frecuentes:

- Compartir información estadística de los delitos cometidos en la comuna.
- Organizar charlas conjuntas con los vecinos.
- Desarrollar acciones de patrullaje.
- Administrar cámaras de vigilancia.
- Realizar solicitudes para eventos masivos.
- Coordinar en terreno estrategias ante conflictos de la población.
- Recuperar lugares públicos.
- Prestar apoyo con procedimientos antidelictuales.
- Desarrollar acciones de control de tránsito.
- Desplegar supervisión en conjunto de locales con expendio de bebidas alcohólicas.
- Desarrollar trabajos en conjunto con la comunidad.
- Detectar puntos de conflicto.

Como se comprende de todo lo anterior, la relación de socios en la prevención de la delincuencia toma forma, así como la contribución al grado de aumento de la eficiencia de los organismos policiales por el simple hecho de estar en constante coordinación y control informal con estos agentes municipales que les permiten a ambas entidades crecer en el vínculo y mejorar su gestión.

Finalmente, también fue posible identificar aquellos aspectos a mejorar en la dirección u oficina de seguridad municipal. Cada municipio indicó un listado de urgencias en la materia que deben ser atendidas para mejorar su gestión. Este punto es importante porque en el marco de la buena gestión de la seguridad local siempre es deseable un autoanálisis de encargados y directores de servicio de modo de acometer soluciones y remediales atinentes a esta realidad, de las cuales las más destacadas y frecuentes fueron las siguientes:

- Aumentar la dotación de Carabineros para la vigilancia en la comuna.
- Dotar de personal a la dirección de seguridad.
- Proveer más capacitación para el personal de la unidad de seguridad.
- Aumentar el equipamiento de la Oficina de Seguridad
- Aumentar el presupuesto de la unidad.

- Redefinir el rol de los móviles de seguridad ciudadana.
- Incorporar mayor tecnología a la dirección de seguridad.

Una conclusión que surge de este acopio de opiniones es la necesidad de profesionalizar el servicio de la seguridad municipal: más capacitación, recursos, equipamiento y tecnología, todo al servicio de la comunidad y la calidad de vida de la población.

Esta profesionalización, que va de la mano con un reacomodo de funciones o tareas y la incorporación de funcionarios capacitados y nuevos servicios, dice relación con mejorar cada unidad municipal y desarrollar mejores acciones de prevención, conociendo que estas unidades desarrollan funciones que van más allá de su propia misión organizacional toda vez que en el 51% de los municipios están destinadas a otras tareas además de la seguridad pública, y que exceden sus competencias en esta área.

Esto es clave por cuanto la inseguridad pública no es una materia que se limita solo a la delincuencia o el crimen en la sociedad, por el contrario está ligada sobre todo a la pérdida de vínculos, lazos comunitarios y cohesión social. Por eso es tan relevante la profesionalización del servicio y la modernización municipal al servicio de la seguridad, que siendo objetiva y subjetiva, es mayormente una preocupación por causas sociales y culturales que erosionan el tejido social en la sociedad moderna.

Finalmente, y con el objetivo de generar un índice de capacidades municipales para la seguridad y entregar una visión sintética y novedosa de la seguridad municipal, es que se reutilizaron las principales dimensiones de los análisis anteriores, observando comparativamente los municipios y siguiendo las categorías de respuesta que señalaron los encargados de seguridad de las entidades participantes del estudio.

Este índice municipal fue elaborado a partir de 13 ítems que a continuación se señalan. El rango se encuentra entre 0 y 1, siendo 0 un indicador que representa la ausencia total de capacidades para el trabajo en seguridad pública (en todos los ítems que se indica) y 1 la presencia de todos los elementos que suponen un mayor desarrollo de la seguridad municipal.

Los ítems o elementos de análisis incluidos en el modelo son:

- a) Municipio cuenta con una unidad, dirección, departamento u oficina especialmente relacionada con la seguridad comunal
- b) Municipio cuenta con información delictual comunal.

- c) Municipio cuenta con planes y/o programas de prevención situacional.
- d) Municipio cuenta con planes y/o programas de prevención de violencia escolar.
- e) Municipio cuenta con planes y/o programas de asistencia a víctimas.
- f) Municipio cuenta con planes y/o programas de convivencia comunitaria.
- g) Municipio cuenta con planes y/o programas de prevención de violencia intrafamiliar.
- h) Municipio cuenta con planes y/o programas de prevención de drogas.
- i) Municipio cuenta con planes y/o programas para jóvenes en riesgo social.
- j) Municipio cuenta con planes y/o programas de reinserción social y laboral.
- k) Municipio cuenta con planes y/o programas de vigilancia y control municipal.
- l) Municipio cuenta con móviles para patrullaje preventivo.
- m) Municipio participa de reuniones frecuentes con carabineros (semanalmente al menos).

Los resultados de este índice se presentan en la siguiente tabla a modo de ranking de capacidades municipales.

Tabla 2. **Ranking capacidades para la seguridad**

Índice de Capacidades Municipales		
Nº	Municipalidad	Puntaje
1	Estación Central	1
2	Lo Barnechea	1
3	Pudahuel	1
4	Maipú	1
5	Iquique	1
6	Temuco	1
7	Quilicura	1
8	Melipilla	1
9	Talca	1
10	Cerro Navia	1
11	Peñalolén	0,92
12	Mejillones	0,92

13	Lampa	0,92
14	Renca	0,92
15	Lo Prado	0,92
16	Villarrica	0,92
17	La Unión	0,92
18	Alto Hospicio	0,92
19	Vallenar	0,92
20	Rancagua	0,92
21	Las Condes	0,85
22	San Miguel	0,85
23	Curicó	0,85
24	Puerto Montt	0,85
25	Coronel	0,85
26	Arauco	0,85
27	Chañaral	0,85
28	Peñaflor	0,85
29	La Serena	0,85
30	Arica	0,85
31	Lo Espejo	0,77
32	Isla de Maipo	0,77
33	Coquimbo	0,77
34	Antofagasta	0,77
35	Talcahuano	0,77
36	Quillota	0,77
37	Castro	0,77
38	La Cisterna	0,77
39	Loncoche	0,77
40	Talagante	0,77
41	Providencia	0,77
42	San Antonio	0,69
43	Valdivia	0,69
44	Malloa	0,69
45	Collipulli	0,69

46	Chimbarongo	0,69
47	El Monte	0,69
48	Quilpué	0,69
49	Victoria	0,69
50	Pitrufuquén	0,69
51	San Ramón	0,69
52	Lautaro	0,69
53	Romeral	0,69
54	San Pedro de la Paz	0,69
55	Coyhaique	0,69
56	Vitacura	0,69
57	Conchali	0,69
58	La Pintana	0,62
59	Vicuña	0,62
60	El Bosque	0,62
61	Villa Alemana	0,62
62	El Quisco	0,62
63	Puchuncaví	0,62
64	Molina	0,62
65	Llanquihue	0,62
66	Mariquina	0,62
67	Punta Arenas	0,62
68	Yerbas Buenas	0,62
69	Maule	0,62
70	Curanilahue	0,62
71	Colina	0,62
72	Frutillar	0,62
73	Quintero	0,62
74	Buin	0,62
75	Angol	0,62
76	Llaillay	0,62
77	Huechuraba	0,62
78	Independencia	0,62

79	Santiago	0,54
80	Purranque	0,54
81	Calera de Tango	0,54
82	Cabrero	0,54
83	San Bernardo	0,54
84	Calle Larga	0,54
85	Santa Cruz	0,54
86	Peralillo	0,54
87	Los Vilos	0,54
88	La Cruz	0,54
89	Cartagena	0,54
90	Tomé	0,54
91	Puerto Octay	0,54
92	Futrono	0,54
93	Osorno	0,54
94	Tierra Amarilla	0,54
95	Río Claro	0,54
96	Padre las Casas	0,54
97	Cunco	0,54
98	Hualpén	0,54
99	Chillán	0,54
100	Quillón	0,54
101	Cerrillos	0,54
102	Ñuñoa	0,54
103	Quinta Normal	0,46
104	El Tabo	0,46
105	Paillaco	0,46
106	Requínoa	0,46
107	Tocopilla	0,46
108	Linares	0,46
109	Los Lagos	0,46
110	Yungay	0,46
111	San Pablo	0,46

112	Traiguén	0,46
113	Panguipulli	0,46
114	Mauñín	0,46
115	Illapel	0,46
116	Los Álamos	0,46
117	Paine	0,46
118	Algarrobo	0,46
119	Nogales	0,46
120	Hualqui	0,46
121	Quellón	0,46
122	Calama	0,46
123	Macul	0,46
124	Puerto Varas	0,38
125	Constitución	0,38
126	Tiltil	0,38
127	Bulnes	0,38
128	Puyehue	0,38
129	Parral	0,38
130	Coltauco	0,38
131	Taltal	0,38
132	Vilcún	0,38
133	Río Negro	0,38
134	Mulchén	0,38
135	Diego de Almagro	0,38
136	Ancud	0,38
137	Caldera	0,38
138	Ránquil	0,38
139	Lota	0,38
140	Chaitén	0,31
141	Lebu	0,31
142	Hijuelas	0,31
143	San Vicente	0,31
144	San Fernando	0,31

145	Machalí	0,31
146	Salamanca	0,31
147	Quinta de Tilcoco	0,31
148	Nancagua	0,31
149	San Esteban	0,31
150	Las Cabras	0,31
151	Olmué	0,31
152	Copiapó	0,31
153	Cauquenes	0,31
154	San Felipe	0,31
155	Nacimiento	0,31
156	Pirque	0,23
157	San Nicolás	0,23
158	Doñihue	0,23
159	Colbún	0,23
160	Pinto	0,23
161	Curacaví	0,23
162	Pemuco	0,23
163	Natales	0,23
164	Rengo	0,15
165	Cabildo	0,15
166	Sagrada Familia	0,15
167	Laja	0,15
168	San José de Maipo	0
169	San Clemente	0
170	Olivar	0
171	Codegua	0

Fuente: Elaboración propia

Observando la tabla anterior se puede apreciar que solo 10 municipios poseen un puntaje ideal que implica la posesión de la totalidad de las capacidades municipales para la seguridad que el modelo señala. Estas comunas son: Quilicura, Lo Barnechea, Pudahuel, Maipú, Iquique, Temuco, Melipilla, Estación Central, Talca y Cerro Navia. Por otro lado, municipalidades como San José de Maipo, San Clemente, Olivar y Codegua obtienen puntaje cero, es decir se evidencia total ausencia de capacidades que integran el modelo.

Se comprende que responden a instituciones de desarrollo bajo, con componentes de ruralidad y pobreza y por tanto con menos capacidades para la acción en seguridad pública. No obstante, la mayor parte de los municipios chilenos posee puntajes intermedios que reflejan el desarrollo incipiente de una institucionalidad que ya hace frente a una nueva gestión al servicio de la seguridad pública municipal.

Todo esto entrega información útil y conveniente para comparar municipios y propender a un mayor desarrollo. Obviamente, el índice de capacidades municipales puede ser perfeccionado con la incorporación de nuevas variables al modelo, como recursos financieros, calidad de equipo profesional que allí participa o capacidad para la obtención de fondos concursables dedicados a la prevención, distintos del presupuesto municipal de carácter anual.

Sin embargo, esta es una primera aproximación al fenómeno que puede ser aún más enriquecida y comparada constantemente a través del tiempo. Solo así se podrá tener una mejor impresión de lo que sucede con los municipios y la seguridad a cabalidad, siempre pensando en el mejoramiento de sus capacidades y condiciones para hacer frente a este fenómeno de tanta complejidad en la sociedad contemporánea.

CONCLUSIONES

En este trabajo se describieron y analizaron algunas de las capacidades y características más importantes de las municipalidades en Chile para enfrentar problemas relacionados con delincuencia e inseguridad desde el punto de vista institucional. Esto fue posible mediante un análisis global exploratorio que contempló a las 171 municipalidades de mayor desarrollo del país.

Se comprobó la precariedad e informalidad en el abordaje de la seguridad, toda vez que, pese a que existe un incipiente desarrollo organizacional

en torno a este tema que se demuestra con la presencia cada vez más masiva de direcciones de seguridad, programas de prevención, labores de vigilancia municipal, manejo de información delictiva de la comuna y coordinaciones frecuentes con Carabineros, aún se carece de protocolos y normas estandarizadas que faculten a los municipios para el desarrollo eficaz de estas labores, así como de competencias y atribuciones para un correcto quehacer, pese a que es evidente su interés por intervenir en esta realidad de tanta preocupación para la comunidad. La informalidad de la gestión también se observa en la necesidad de profesionalizar sus funciones y en la alta adherencia respecto del nivel central, por tanto es discutible el rol descentralizador que muchas veces pretenden reflejar estas entidades y que el discurso gubernamental intenta entregar, todavía más cuanto es mayoritario que las municipalidades aún posean una deuda por un mayor y mejor manejo de la información delictual en cuanto a su uso y adaptación local.

En este plano se podría señalar la hipótesis de que se ha producido un desarrollo irregular tanto respecto de la difusión de las políticas locales de prevención como del contenido de las estrategias locales de seguridad pública que las municipalidades acogen en función de su propia diversidad organizacional, sobre todo cuando la irrupción de las administraciones municipales en esta materia ha cubierto con su gestión un espacio vacante dejado por el Estado central.

No obstante, se comprueba que las municipalidades chilenas sí poseen fortalezas que elevan su rol comunal, tales como su rol preventivo ineludible, siendo instituciones que poseen una amplia oferta preventiva (situacional, escolar e intrafamiliar) que conciben, apropian y desarrollan sostenidamente. También es permanente la colaboración que prestan con acciones de control mediante la vigilancia municipal y su relación variada y constante con Carabineros.

¿Qué se puede esperar a corto plazo?, la necesidad de fortalecer las unidades de seguridad y crear direcciones de seguridad en el resto de municipios que sí aspiran a su conformación con el fin de que puedan contribuir de verdad con este fenómeno y desarrollar políticas públicas locales que atiendan con calidad y oportunamente esta materia. Por ello es esperable aumentar el margen de acción institucional de las municipalidades y dotarlas de mayores recursos para diseñar y ejecutar estrategias de prevención, dado que ya se han convertido en actores clave del espacio local y lo seguirán siendo por un principio de oportunidad, el liderazgo civil que poseen con alcaldes y concejales popularmente elegidos, los

equipos locales legitimados y con conocimiento de la realidad local, y porque han enfrentado procesos de ensayo y error en el desarrollo de políticas y programas, por lo que se constituyen en polos de desarrollo y promotores del trabajo local y sostienen en un estadio mayor de gestión pública de la seguridad.

Es necesario crear una nueva infraestructura local para el abordaje de la delincuencia y la seguridad que acoja estas necesidades y, por lo mismo, cabe esperar las líneas de acción que desarrolle el plan Seguridad Para Todos 2014-2018 en Chile, que si bien considera la bajada local de las políticas y los municipios como entes con los cuales hay que trabajar y articular respuestas, es deseable que supere acciones gubernamentales del pasado que no han permitido instalar capacidades localmente, con el fin de llegar a una descentralización de verdad, que vaya a la par de las transferencias de competencias a los municipios y sus recursos correspondientes, pero que les permita asumir el liderazgo y control de los mismos, superando esa bajada limitada y escasa que actualmente poseen precisamente porque las capacidades y condiciones municipales ya están en plena formación y por tanto es deseable esperar un esfuerzo público de segunda generación que deje atrás las trabas y barreras del pasado.

BIBLIOGRAFÍA

Appiolaza, M. (2009). Prevención del delito en Argentina. En Guajardo, Carlos. *Seguridad y prevención: la situación en Argentina, Chile y Uruguay durante 2007*. CIPC y U. A. Hurtado.

Centro de Estudios Públicos (2013). *Encuesta Nacional de Opinión Pública*.

Dammert, L. (2005). Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades. *Revista Desafíos* (13), Bogotá, pp. 124-157.

Garland, D. (2005). *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa.

GFK-Adimark (2014). *Encuesta de Opinión Pública*.

INE. (2013). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana ENUSC*.

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. (2010). *Plan Chile Seguro 2010-2014*.

Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. (2014). *Plan Seguridad para todos 2014-2018*.

Munizaga, A. M. (2010). Aspectos claves acerca del rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y prevención del delito. *Conceptos* (15), Fundación Paz Ciudadana.

Olavarría, M. (2006). *El crimen en Chile. Una mirada desde las víctimas*. Santiago: RIL Editores.

Paz Ciudadana. (2009). *Foro transversal para la modernización estatal de la seguridad Pública*. Santiago de Chile.

Ruiz, J. y Lizana, N. (2009). Mejoramiento de barrios y prevención de la violencia: ¿Qué ha pasado en Chile? En Lunecke, A., Munizaga, A. y Ruiz,

J. *Violencia y delincuencia en barrios: sistematización de experiencias*. Fundación Paz Ciudadana y Universidad Alberto Hurtado.

Selmini, R. (2009). La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. *Revista URVIO* (6), FLACSO: Ecuador, pp. 41-57.

Sozzo, M. (2000). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Justicia Penal* (10), Ad Hoc, pp. 103-137

Vanderschueren, F. (2007). *Modelos democráticos de prevención del delito*. Santiago: U. A. Hurtado.

**ANEXO:
LISTADO
MUNICIPALIDADES
ESTUDIADAS**

Algarrobo
Alto Hospicio
Ancud
Angol
Antofagasta
Arauco
Arica
Buín
Bulnes
Cabildo
Cabrero
Calama
Caldera
Calera de Tango
Calle Larga
Cartagena
Castro
Cauquenes
Cerrillos
Cerro Navia
Chaitén
Chañaral
Chillán
Chimbarongo
Codegua
Colbún
Colina
Collipulli

Coltauco
Conchali
Constitución
Copiapó
Coquimbo
Coronel
Coyhaique
Cunco
Curacaví
Curanilahue
Curicó
Diego de Almagro
Doñihue
El Bosque
El Monte
El Quisco
El Tabo
Estación Central
Frutillar
Futrono
Hijuelas
Hualpén
Hualqui
Huechuraba
Illapel
Independencia
Iquique
Isla de Maipo
La Cisterna
La Cruz
La Pintana
La Serena
La Unión

Laja
Lampa
Las Cabras
Las Condes
Lautaro
Lebu
Linares
Llaillay
Llanquihue
Lo Barnechea
Lo Espejo
Lo Prado
Loncoche
Los Álamos
Los Lagos
Los Vilos
Lota
Machalí
Macul
Maipú
Malloa
Mariquina
Maule
Maullín
Mejillones
Melipilla
Molina
Mulchén
Nacimiento
Nancagua
Natales
Nogales
Ñuñoa

Olivar
Olmué
Osorno
Padre las Casas
Paillaco
Paine
Panguipulli
Parral
Pemuco
Peñaflor
Peñalolén
Peralillo
Pinto
Pirque
Pitrufuquén
Providencia
Puchuncaví
Pudahuel
Puerto Montt
Puerto Octay
Puerto Varas
Punta Arenas
Purranque
Puyehue
Quellón
Quilicura
Quillón
Quillota
Quilpué
Quinta de Tilcoco
Quinta Normal
Quintero
Rancagua

Ránquil
Renca
Rengo
Requínoa
Río Claro
Río Negro
Romeral
Sagrada Familia
Salamanca
San Antonio
San Bernardo
San Clemente
San Esteban
San Felipe
San Fernando
San José de Maipo
San Miguel
San Nicolás
San Pablo
San Pedro de la Paz
San Ramón
San Vicente
Santa Cruz
Santiago
Talagante
Talca
Talcahuano
Taltal
Temuco
Tierra Amarilla
Tiltil
Tocopilla
Tomé

Traiguén
Valdivia
Vallenar
Victoria
Vicuña
Vilcún
Villa Alemana
Villarrica
Vitacura
Yerbas Buenas
Yungay

CAPÍTULO 05

EXPERIENCIAS MUNICIPALES EN SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE: RANCAGUA, TEMUCO, ANTOFAGASTA Y LAS CONDES

Roberto Lagos Flores

Cientista Político y Magíster en Sociología
Director de Estudios de la Asociación de
Municipalidades de Chile (AMUCH)

EXPERIENCIAS MUNICIPALES EN SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE: RANCAGUA, TEMUCO, ANTOFAGASTA Y LAS CONDES

Roberto Lagos Flores¹

Cientista Político y Magíster en Sociología

Director de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)

RESUMEN

La seguridad pública es uno de los temas más relevantes para la sociedad actual, tanto a nivel nacional como regional y local. En este último plano, las municipalidades han comenzado a tener cuotas de poder y responsabilidad incitadas por el gobierno central que entrega fondos y programas de manera focalizada o por iniciativa propia, buscando soluciones a los problemas locales de inseguridad y delincuencia. En este marco destacan actualmente cuatro municipios chilenos: Rancagua, Las Condes, Temuco y Antofagasta, distantes territorialmente, diferentes en cuanto a problemáticas y prioridades de seguridad, pero audaces en abordar el fenómeno. Se trata de comunas grandes, con alta población y que comparten el esfuerzo por desarrollar sistemas de seguridad preventivos, anclados en una estructura de seguridad municipal y que sirven de ejemplos para el quehacer del resto de los municipios chilenos. Este trabajo es un esfuerzo por señalar aquellos aspectos que los hacen destacar y transformarse en referentes de la gestión municipal moderna en seguridad pública, así como de la identificación y conocimiento de la realidad actual municipal que permite gestionar la seguridad según sus

¹ Roberto Lagos Flores es cientista político por la Pontificia Universidad Católica de Chile; diplomado en Seguridad Ciudadana y magíster en Sociología, por la Universidad Alberto Hurtado. Además, es coordinador del Observatorio de Seguridad Municipal de Chile, investigador en la Escuela de Gobierno Local y director de estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

condiciones particulares para el abordaje de este fenómeno, de modo de desarrollar recomendaciones de política pública a la luz de este análisis.

PALABRAS CLAVE

Seguridad pública, prevención del delito, gestión municipal de la seguridad, direcciones de seguridad municipal.

«Un signo específico de las nuevas políticas de control del crimen es la relevancia concedida al ámbito local como espacio de intervención, así como el protagonismo de las administraciones y agencias locales en el desarrollo de las estrategias de seguridad».

(Antillano, 2007, p. 153)

PRESENTACIÓN

Si bien el fenómeno de la criminalidad y la delincuencia en Chile no alcanzan la intensidad y extensión de otros países de la región, sí hay señales claras que preocupan a las autoridades y a la sociedad en su conjunto. La delincuencia en Chile se caracteriza por la alta frecuencia de delitos contra la propiedad, la alta percepción de temor de las personas, aumentando considerablemente en el último año (ENUSC, 2014), y la existencia de barrios y sectores críticos afectados particularmente (Plan Chile Seguro, 2010-2014; Plan Seguridad para Todos, 2014-2018).

La Encuesta GFK-ADIMARK de marzo de 2015 indicó que el 87% de los chilenos desaprueba la forma en que el Gobierno está manejando el tema de la delincuencia, cifra que subió a 89% para el mes de julio. Este indicador da cuenta de una sensación de malestar con la autoridad que se repite en otras encuestas de opinión pública y que marca el rechazo de todos los sectores políticos y sociales a la gestión gubernamental al respecto.

Por otra parte, la última Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUSC, 2014) señaló que la delincuencia es el tercero de los problemas

principales del país, después de la pobreza y la educación, con un 13% de preocupación ciudadana. Además, esta medición nacional indicó que el 25% de los hogares habían sido victimizados en el último año. Las regiones de Tarapacá, Metropolitana, La Araucanía y el Bío-Bío son las que presentaron los mayores índices de victimización. A nivel nacional, entre 2012 y 2013 aumentó en 0,9 puntos porcentuales la proporción de personas que percibió que la delincuencia aumentó en el país durante los últimos doce meses, llegando a un 71%. Según la misma ENUSC de 2014, el nivel de percepción de exposición al delito en Chile fue de 43,8%.

Con todo, hay cifras altas que reflejan una preocupación importante de la ciudadanía y la consiguiente necesidad-país de encarar este tema. Aún más, este fenómeno cobra relevancia en el plano local y en la vida diaria de las personas, lo que conserva y acrecienta su tendencia hacia la desaprobación, culpando a gobierno tras gobierno. Esto se debe a que es un fenómeno que posee la particularidad de que ser percibido localmente en cada comuna y barrio y que produce la sensación de impunidad, abandono y desprotección de parte de las autoridades.

En este plano, las municipalidades chilenas, con el transcurso de los años, cada vez han ido trabajando más y dedicando mayores esfuerzos. Casi sin proponérselo, han debido gestionar problemas relacionados con la criminalidad y la inseguridad, muchas veces mediante programas y servicios derivados desde el Estado central y otras muchas como iniciativa propia de sus alcaldes y funcionarios municipales.

Este hecho es común en Latinoamérica, puesto que los gobiernos nacionales no han podido contener la amenaza de la inseguridad y la violencia urbana y han cedido espacio y cuotas de poder a instituciones policiales, de seguridad privada, a las propias personas y en gran medida a gobiernos subnacionales, como los municipios (Antillano, 2007; Sozzo, 2000 y 2009; Ruiz, 2010).

En Chile ya existe experiencia acumulada respecto de las nuevas tareas de las municipalidades y su relación con la seguridad. Sin embargo, aún falta mucho por sistematizar y comprender en torno a lo que verdaderamente sucede en este plano y las tareas que realizan a diario las autoridades comunales del país, realidad que es diferenciada en virtud de cada comuna y el contexto territorial que enfrenta.

En este trabajo se busca comprender a fondo algunas condiciones, características y capacidades actuales de cuatro municipios chilenos que han emprendido acciones en seguridad pública y prevención del delito, de forma sistemática, durante los últimos años.

Si bien todos ellos presentan una tendencia hacia la reducción de delitos de mayor connotación social (DMCS), son comunas de alta población, con recursos sobre el promedio, condiciones de mayor urbanidad y niveles altos de delincuencia, en comparación con otras comunas, más bien por las características endógenas de su entorno, variables sociales, económicas y de población.

Este trabajo se presenta ordenado en tres capítulos. El primero analiza el contexto general, el marco conceptual y metodológico en que se inserta este tema como problema socialmente relevante. En segundo lugar, se presenta un análisis de la situación de las comunas seleccionadas junto con un estudio institucional, organizacional y de políticas y programas más relevantes durante los últimos años. En la tercera parte y final, se presenta una visión de conjunto de la situación actual de estas comunas y sus implicancias para el sistema municipal chileno, en orden a debatir respecto de los aspectos críticos de estas experiencias y las lecciones que arrojan para la implementación de políticas de seguridad de nivel municipal.

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

Este trabajo se propone contribuir a aumentar el conocimiento de la realidad local de la seguridad dado por el rol que tienen actualmente las municipalidades en Chile, realizando un diagnóstico institucional-municipal y de los procesos locales vividos por los municipios y la gestión de la seguridad pública. Para ello se toman como casos de estudio las comunas de Rancagua, Las Condes, Antofagasta y Temuco, por cuanto ejemplifican las innovaciones en el campo de la seguridad que descansan en el plano local.

La gestión de alcaldes, concejo municipal, directores de seguridad y funcionarios municipales merece ser destacada, por cuanto dichos actores han impreso un sello de gestión distintivo en regiones distantes del país unas de otras, pero que comparten rasgos y características comunes, desarrollando sus propias visiones particulares del problema. Esta tarea es una condición importante para apoyar un mejor desarrollo de las políticas públicas locales en la materia.

Para comprender la situación de la gestión municipal de la seguridad pública se utilizó la metodología de los estudios de caso, concebidos como una forma de comprender a estas instituciones locales y su relación con

el fenómeno de la delincuencia y la criminalidad en un momento dado, dentro del contexto de la vida cotidiana de personas y organizaciones (Yin, 1994).

Cabe señalar que los estudios de caso son usados como herramientas de investigación que combinan diferentes técnicas, en este caso, aplicando dos fuentes de evidencia: primero, la observación de procesos y acontecimientos por medio de fuentes secundarias (documentos municipales, cuentas públicas, indicadores de delincuencia); segundo, por medio de observación en terreno y entrevistas con agentes calificados.

La ventaja de la metodología del estudio de caso es su capacidad para analizar una gran variedad de evidencia: documentos, elementos culturales y físicos, y observaciones, combinando estas evidencias efectivamente y obteniendo conclusiones válidas (Yin, 1994). Como se desprende de lo anterior, se utilizó una metodología de enfoque mixto en dos etapas:

1) Primera etapa de obtención y análisis de datos cuantitativos. Encuestas de seguridad (2009-2014, abarcando cinco años de gestión municipal); estadísticas e informes policiales de las comunas del país (2009-2014) para compararlas en detalle con las comunas seleccionadas; sitios de internet municipales, prensa escrita regional, documentos públicos y oficiales de la gestión municipal de la seguridad como Cuenta pública, PLADECO, Planes de Seguridad, y otros informes de gestión y financieros obtenidos vía Ley de Transparencia (Ley 20 285).

2) Segunda etapa de obtención y análisis de datos cualitativos. Abarca notas en el territorio (productos de visitas a terreno) y entrevistas a agentes claves por medio de preguntas semiestructuradas (directores y/o encargados de seguridad municipal).

Temporalmente, este estudio se enfoca en el período comprendido entre los años 2009 y 2014, al menos un ciclo de gestión municipal alcaldía, considerando que los actuales alcaldes en ejercicio fueron electos durante el período electoral de 2012.

CASOS MUNICIPALES

Como se mencionó en la metodología, se realizó un proceso selectivo y gradual para obtener los estudios de casos, que finalmente definió cuatro comunas-municipios con miras a contar con la mayor información posible de municipios que sean referentes en esta área y permitan sacar lecciones para todo el sistema municipal chileno.

1) Municipalidades pertenecientes a grandes comunas

Primero, reconociendo la heterogeneidad del sistema municipal chileno, es que se seleccionó a aquellos 128 municipios de Chile que poseen las mayores capacidades y recursos para gestionar problemas de mayor envergadura, como la seguridad, dejando fuera a municipios más pequeños, rurales y que no cuentan con recursos para trabajar en este tema. Se trata de las municipalidades que poseen a) mayor capacidad para la generación de recursos del territorio comunal, b) mayor condición socioeconómica de la población, c) territorio comunal mayormente urbano y d) características de la gestión municipal superiores al resto de los municipios. Rancagua, Las Condes, Temuco y Antofagasta poseen esta característica grupal.

2) Municipios que poseen las mayores capacidades para la gestión de la seguridad

Segundo, sobre la base de un estudio anterior (Lagos y Chacón, 2016 en este libro) en que se identificó a las municipalidades chilenas que poseen las mayores capacidades para gestionar la seguridad, utilizando indicadores como existencia de una dirección, departamento u oficina relacionada con la seguridad, acceso y uso de información delictual, existencia de planes de prevención (según diez tipos básicos), sistemas de vigilancia y control municipal, patrullaje preventivo y coordinación con Carabineros, se destacan las comunas de Rancagua, Las Condes, Temuco y Antofagasta como poseedoras de esta característica. Los cuatro municipios están dentro del tercio superior de las municipalidades chilenas con mayor capacidad para gestión de la seguridad municipal.

3) Municipios que poseen direcciones y/o departamentos de seguridad

Finalmente, utilizando el método de seleccionar casos comparativos similares/diferentes es que se seleccionan dos municipalidades que poseen una Dirección de Seguridad Ciudadana dentro de su estructura municipal, Antofagasta y Temuco, que son parte del organigrama y que no están bajo la dependencia de otra unidad municipal, sino solo de la Alcaldía; y adicionalmente, se seleccionan dos municipalidades que poseen un Departamento de Seguridad dentro de la estructura municipal, pero que están sujetas a otra unidad (Rancagua, que depende de la DIDECO, y Las Condes, que depende de la Dirección de Inspección). Esto permite contrastes organizacionales útiles para el estudio.

ANÁLISIS DE CAPACIDADES MUNICIPALES

En primer lugar, se describen brevemente aquellos detalles y pormenores de la gestión de la seguridad en cada uno de los municipios para, finalmente, entregar una visión de conjunto.

RANCAGUA

Rancagua se sitúa en 2014 como una comuna con indicadores negativos principalmente en materia de casos policiales respecto al hurto, y en menor medida respecto del delito de robo de vehículo y robo por sorpresa². Igualmente lo que más afecta a los vecinos de esta comuna son los delitos de robo a lugar habitado. Sin embargo, comparativamente, y pese a ser capital regional, no posee niveles elevados de victimización y delitos ni elevados niveles de vulnerabilidad social que incidan en la delincuencia. En las tres dimensiones, a) prevención del delito, b) control del delito y

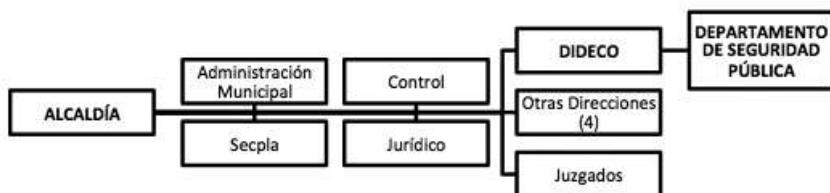
2 De acuerdo a los datos oficiales 2013 y 2014, provistos por la Subsecretaría de Prevención del delito (www.seguridadpublica.gov.cl), este tipo de delitos se vinculan con casos policiales por Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), Casos Policiales por Violencia Intrafamiliar (VIF) y Tasas de Casos Policiales por DMCS.

c) vulnerabilidad social, posee en 2015 un Índice de Vulnerabilidad Socio-Delictual (IVSD) de 0,498, ubicándose en el lugar 49 a nivel nacional³.

Junto con ello, los actores locales (cualitativamente) mencionaron los tres principales desafíos o materias a enfrentar en la comuna: primero, el tema en torno a los sitios eriazos, debido a la inseguridad que generan; luego, el consumo de drogas como problema social precursor de incivildades y delincuencia; y, finalmente, el delito de robo en lugar habitado⁴. La visión de terreno da cuenta de una comuna con deficientes condiciones de vida en ciertos sectores focalizados, con escaso equipamiento social, deterioro de recintos y con escasa participación y autogestión vecinal. Un problema común son los espacios públicos, especialmente las plazoletas ocupadas por grupos o pandillas que consumen alcohol y drogas, lo que genera inseguridad (PLADECO, 2014).

Organizativamente, el tema de la seguridad pública forma parte integrante del municipio bajo el alero de un Departamento de Seguridad, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario, DIDECO. Esta situación se refleja en el siguiente diagrama organizacional:

Diagrama 1: **organigrama municipalidad - seguridad Rancagua**



Fuente: elaboración propia a partir de organigrama en transparencia activa municipal

³ Este índice ha sido construido para comparar las 345 comunas de Chile, en que cifras más altas indican mayor vulnerabilidad socio delictual. Estudio Vulnerabilidad Socio Delictual disponible en www.amuch.cl. Una relectura de este estudio se presenta en este mismo libro: “Modelo para el diseño de un índice de vulnerabilidad socio delictual a nivel comunal, como instrumento de comparación a nivel nacional”.

⁴ Director de Seguridad, año 2015.

Como se puede apreciar, y de modo ilustrativo, es una entidad que está, organizacionalmente, bajo la DIDECO y las entidades de apoyo directo a Alcaldía, como por ejemplo la Unidad de Control o Secpla. No obstante, que no tenga el carácter de una dirección municipal no le quita la importancia relativa derivada de su carácter y función, como se verá más adelante. En cuanto a este Departamento de Seguridad Pública, tiene como objetivo:

Desarrollar acciones comunitarias de prevención de los delitos y disminución de la sensación de inseguridad, coordinado por la Municipalidad, con la participación de las Policías, Ministerio Público y demás organismos públicos relacionados con la materia, esto a partir de las necesidades de seguridad de los vecinos y por medio de su activa participación⁵ (sitio web municipal 2015).

Por otra parte, el Departamento de Seguridad tiene como objetivos específicos promocionar la participación y el compromiso de la comunidad en el tratamiento comunal de la seguridad; promover el autocuidado; diagnosticar y localizar los riesgos de inseguridad; incidir en las propiedades de inversión municipal relativas a la seguridad; convocar a las organizaciones vecinales; entregar asistencia legal, psicológica y social a víctimas de delitos y aprobar o rechazar los planes de seguridad que presenten particulares ante la ejecución de eventos masivos artísticos, religiosos, culturales, deportivos u otros que requiera autorización municipal⁶.

Más allá de estas funciones, operativamente esta unidad municipal gestiona la seguridad pública sobre la base de la prevención comunitaria del delito y de la colaboración a las tareas de control. Ambas son, según la literatura y la experiencia comparada, las dos dimensiones de trabajo que debe realizar la municipalidad en esta tarea. En este sentido, se ajustan plenamente a este tipo ideal de funcionamiento, constituyendo una visión de trabajo ajustada a la realidad social y a la normativa.

En particular, gestiona la seguridad mediante el funcionamiento de Comités Barriales, destinados a la dimensión de la prevención, apoyando

5 Facultades, funciones y atribuciones de unidades u órganos internos en transparencia activa municipal.

6 Sitio web municipal http://www.rancagua.cl/?modulo=seguridad_publica

la realización de denuncias de las personas frente a la comisión de delitos, fomentando la participación y responsabilidad de la comunidad y la coordinación vecinal y con entidades públicas y privadas; igualmente en labores de control y fiscalización y propiciando una serie de acciones coordinadas con organismos como el Ministerio Público, la Policía de Investigaciones y Carabineros, con el propósito de actuar coordinadamente.

Una buena práctica en seguridad, por la cual es ampliamente conocida Rancagua, es la puesta en práctica de un Sistema de Alerta Vecinal (SAV) que fue la base para que entre 2011 y 2014 se impulsara el programa Alerta Hogar ejecutado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Esta iniciativa municipal estimula que la ciudadanía se organice para la prevención de delitos mediante la tecnología.

Este sistema de alerta consiste en un envío masivo de mensajes de texto, bajo la forma de una llamada de emergencia realizada por la persona en problemas que necesite ayuda y protección. Esta práctica ya ha tenido desarrollos posteriores en el mismo municipio, con nueva tecnología y uso de redes sociales. En palabras del alcalde Eduardo Soto:

Los vecinos nos han planteado que este sistema debiera conectarse con Carabineros. Lo que queremos es que ojalá esté implementado en todos los sectores de Rancagua. Sería bueno avanzar en tener el servicio completo, una conexión inmediata a Carabineros para informar cuando se trata de un hecho delictual (Diario El Libertador, 20 de mayo de 2014).

Por otra parte, Rancagua, además de contar con un departamento especialmente relacionado con la seguridad comunal, cuenta con información delictual comunal externa (facilitada por Ministerio del Interior y las policías) y planes y programas de prevención situacional, prevención de violencia escolar, asistencia a víctimas, convivencia comunitaria, prevención de violencia intrafamiliar, prevención de drogas, programas para jóvenes en riesgo social, programas de reinserción social y laboral. Además, posee programas de vigilancia y control municipal, incluyendo el patrullaje preventivo. Asimismo, ha ejecutado históricamente programas nacionales con bajada de nivel local, como los programas Barrio en Paz Comercial y Residencial, Terapia Multisistémica, Plan Cuadrante y 24 Horas con Carabineros, Denuncia Seguro y Plaza Segura, entre otros. Aun cuando estos programas cambien de nombre, son prácticas de prevención social, comunitaria y situacional recurrentes en el nivel local.

Financieramente, del 100% del presupuesto para la seguridad, un 60% es producto de inversión propia municipal y el restante proviene de fondos externos, como por ejemplo el Ministerio del Interior. Se puede concluir de este repaso a las capacidades y condiciones municipales que para Rancagua la seguridad de sus vecinos es una tarea prioritaria, desarrollándose procesos, instrumentos y una organización que lo sustentan. De hecho, es un tema clave de su estrategia de desarrollo comunal a largo plazo (PLADECO, 2014).

TEMUCO

Temuco, según datos del año 2014, es una comuna que presenta problemas principalmente en materia de casos policiales respecto al hurto, y en menor medida respecto del delito de robo de vehículo, robo de accesorios de vehículo y robo por sorpresa⁷. Igualmente, lo que más afecta a los vecinos de esta comuna son los delitos de robo a lugar habitado y la alta victimización por robo de accesorios de vehículo⁸. No obstante, pese a ser capital regional, no tiene graves niveles de victimización y delitos, tampoco posee elevados niveles de vulnerabilidad social que incidan en la delincuencia. En las tres dimensiones, a) prevención del delito, b) control del delito y c) vulnerabilidad social, posee a 2015 un Índice de Vulnerabilidad Socio-Delictual (IVSD) de 0,593, ubicándose en el lugar 33 a nivel nacional, sobre Rancagua. Los casos de robos y hurtos son los que hacen bajar su calificación en materia de control⁹. Así y todo, esta comuna se ubica en un rango menor a la media nacional y con cifras

7 De acuerdo a los datos oficiales 2013 y 2014, provistos por la Subsecretaría de Prevención del delito (www.seguridadpublica.gov.cl), el que contiene Casos policiales por Delitos de Mayor connotación social (DMCS), Casos policiales por Violencia Intrafamiliar (VIF) y Tasas de casos policiales por DMCS.

8 Instituto Nacional de Estadísticas (www.inec.cl) en lo referido a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Pública (ENUSC, 2013).

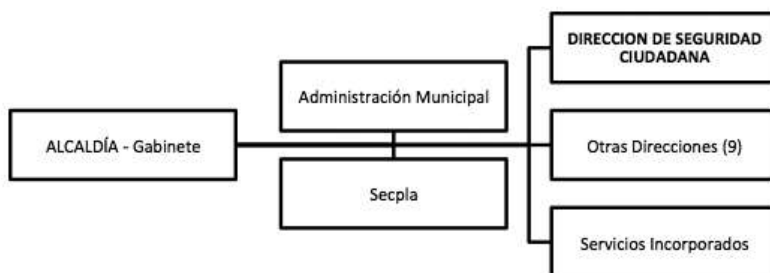
9 Este índice ha sido construido para comparar las 345 comunas de Chile. Cifras más altas indican mayor vulnerabilidad socio-delictual. Estudio Vulnerabilidad Socio-Delictual en www.amuch.cl. Una relectura de este estudio se presenta en este mismo libro: "Modelo para el diseño de un índice de vulnerabilidad socio delictual a nivel comunal, como instrumento de comparación a nivel nacional".

estables en los últimos años, considerando una importante disminución a partir del año 2010.

Desde una óptica cualitativa, los tres desafíos pendientes para este municipio en materia de seguridad son: trabajar sobre el delito de robo en lugar habitado, prevenir el consumo de alcohol y drogas, y abordar el robo de vehículos y de accesorios de vehículos, lo que tiene mucha relación con los indicadores delictuales actuales¹⁰. Desde la observación en terreno se aprecian algunos sectores más críticos en materia de incivildades y percepción de exposición al delito de parte de los vecinos. Es más, la municipalidad ya ha identificado sectores como el Centro, Amanecer, Pueblo Nuevo y Pedro de Valdivia en que las personas poseen un 60% de inseguridad (PLADECO, 2013).

En cuanto a la estructura municipal que alberga la función de seguridad, es posible indicar que existe una Dirección de Seguridad, como se ilustra en el siguiente diagrama. Esta dirección posee la misma jerarquía que otras nueve direcciones, lo que proyecta una adecuada instalación del tema en el entramado institucional, señalando su importancia estratégica, dependiendo operativamente de la alcaldía.

Diagrama 2: **organigrama municipalidad - seguridad Temuco**



Fuente: elaboración propia a partir de organigrama en transparencia activa municipal

10 Director de Seguridad, año 2015.

Por otra parte, esta dirección tiene tres funciones principales: asesorar al alcalde y al concejo municipal en materias de seguridad; desarrollar planes, programas y acciones en materias de prevención social y situacional del delito, y ejecutar programas de prevención, asistencia y orientación a víctimas de delitos, siempre promoviendo la coordinación con otras entidades¹¹.

Al igual que en Rancagua, en Temuco el 60% del presupuesto para la seguridad es producto de inversión propia municipal y el restante proviene de fondos externos, como del Ministerio del Interior. La dirección posee más de 100 funcionarios, dirige y ejecuta programas y supervisa y controla el objetivo estratégico de contribuir a la disminución de la delincuencia y la sensación de inseguridad en la comuna (PLADECO, 2013).

El elemento distintivo de este caso municipal, que lo convierte en una experiencia muy prometedora, es que la seguridad fue concebida como una estrategia comunal de largo plazo e integral. Es decir, se diseñó un plan de acción en que la prevención del delito y la seguridad es la base del trabajo comunal y todo el resto de las políticas locales se adaptan o acoplan a esta estrategia rectora del quehacer municipal (Plan Estratégico de Seguridad Pública, 2012-2016). Financieramente, el plan contempló más de mil quinientos millones de pesos para aunar los esfuerzos en seguridad municipal y cruza a toda la institucionalidad otorgándole valor y respondiendo a una necesidad ciudadana. En palabras del alcalde Miguel Becker: “Cuando le hemos preguntado a la comunidad cuál es el problema que más le preocupa, este es la delincuencia” (2015).

Este hecho, que le concede prioridad a este tema y reordena la oferta programática municipal y facilita el diseño estratégico en el gobierno local, permite una mejor coherencia y desarrollo de sus planes y políticas, de los cuales los más importantes ejecutados al año 2014 son el Plan Cuadrante y Plan 24 Horas con Carabineros (de enfoque policial preventivo), Prevención de Drogas, Barrio en Paz Residencial (prevención del delito en residencias) y Comercial (prevención del delito en el comercio), Plaza Segura (para el espacio comunitario). El municipio posee un Centro de Atención de Víctimas, un Centro de Hombres y un Centro de la Mujer para prevención de la violencia intrafamiliar. También ha sumado acciones promovidas por nivel central, como el programa de marcación de bienes

11 Sitio web municipal http://www.temucochile.com/themunicipio/direcciones_seguridad.htm

(“no compres robado”), el Programa Vida Nueva, Terapia Multisistémica, Oficina de Protección de los Derechos de la Infancia y Alarmas Comunitarias para la prevención del delito en barrios focalizados. También es destacable la Asociación a Víctimas de Violencia Rural, el Programa Acuerdos para una Buena Convivencia Escolar, y un fono emergencia para operativos y prevención, con lo cual se cubre una oferta de protección y prevención que no está presente en el resto de municipios.

ANTOFAGASTA

Antofagasta se sitúa en 2014 como una comuna con indicadores negativos principalmente en materia de casos policiales respecto al hurto y el delito de robo de vehículo¹². Además, lo que más afecta a los vecinos de esta comuna son los robos de accesorios de vehículo y el robo en lugar habitado¹³. Sin embargo, pese a ser capital regional, no tiene graves niveles de victimización y delitos, ni posee elevados niveles de vulnerabilidad social que incidan en la delincuencia. En las tres dimensiones, a) prevención del delito, b) control del delito y c) vulnerabilidad social, posee al 2015 un Índice de Vulnerabilidad Socio-Delictual (IVSD) de 0,408, ubicándose en el lugar 61 a nivel nacional, por ejemplo, sobre Rancagua y Temuco. Además, cuenta con mejores indicadores que comunas de la zona norte como Calama, Arica, Iquique y Sierra Gorda, que tienen mayor grado de vulnerabilidad social y delictual¹⁴. De este modo, sus cifras son estables en los últimos años.

Ahora bien, desde un prisma cualitativo, existen los siguientes desafíos a enfrentar en la comuna: primero, la necesidad de mejoramiento

12 De acuerdo a los datos oficiales 2013 y 2014, provistos por la Subsecretaría de Prevención del Delito (www.seguridadpublica.gov.cl), el que contiene casos policiales por Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), casos policiales por violencia intrafamiliar y tasas de casos policiales por DMCS.

13 Instituto Nacional de Estadísticas (www.inec.cl) en lo referido a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Pública (ENUSC, 2013).

14 Este índice ha sido construido para comparar las 345 comunas de Chile. Las cifras más altas indican mayor vulnerabilidad socio-delictual (estudio vulnerabilidad socio-delictual en www.amuch.cl). Una relectura de este estudio se presenta en este mismo libro: “Modelo para el diseño de un índice de vulnerabilidad socio delictual a nivel comunal, como instrumento de comparación a nivel nacional”.

de espacios públicos a un alto costo municipal, por ello la necesidad de apoyo nacional y regional; segundo, la necesidad de potenciar la dirección con mayor personal y móviles; tercero, la urgencia por mejorar la efectividad y expansión del sistema de tele-vigilancia¹⁵ en la comuna¹⁶. Desde la observación en terreno se aprecian algunos sectores más críticos en materia de incivildades y de percepción de exposición al delito de parte de los vecinos. Es más, la municipalidad ya ha identificado sectores como el Centro, Amanecer, Pueblo Nuevo y Pedro de Valdivia en que las personas experimentan un 60% de inseguridad (PLADECO, 2013) y diseñan estrategias atingentes.

En lo que respecta a la estructura municipal, es posible señalar que existe una Dirección de Seguridad, como se ilustra en el siguiente diagrama. Esta dirección posee la misma jerarquía que otras once direcciones, lo que manifiesta su importancia estratégica, pues depende directamente de la alcaldía.

Diagrama 3: **organigrama municipalidad - seguridad Antofagasta**



Fuente: elaboración propia a partir de organigrama en transparencia activa municipal

A este respecto, la Dirección de Seguridad tiene el objetivo de apoyar y fomentar las medidas “de prevención ciudadana y colaborar en su

¹⁵ Está siendo administrado por la gobernación de Antofagasta.

¹⁶ Director de Seguridad año 2015.

implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política”¹⁷ (sitio web municipal 2015). Estas se descomponen en líneas de trabajo: asesorar a la Alcaldía y al Concejo Municipal en materias de seguridad; formular proyectos; organizar y dirigir actividades relacionadas con la seguridad en la comuna; diseñar una estrategia comunal participativa sumando a la comunidad organizada; promover la participación ciudadana en seguridad; capacitar, difundir y asesorar en materias de seguridad; promover el uso de una línea gratuita de comunicación con los vecinos; canalizar denuncias de vecinos; apoyar a distintas unidades municipales cuando se produzcan situaciones de emergencia en la comuna; fomentar los comités de seguridad vecinal y ejecutar acciones de inspección municipal, entre otras materias¹⁸. Cabe señalar que de esta dirección depende el Departamento de Programas Preventivos y Proyectos. A su vez, el Sistema Móvil de Vigilancia Municipal y Programas Preventivos, y Planificación y Proyectos dependen administrativamente de este departamento.

En particular, el Sistema Móvil de Vigilancia Municipal posee camionetas y funcionarios para marcar presencia en los espacios públicos de la ciudad y trabajar complementaria y coordinadamente con carabineros. Esta es una iniciativa innovadora pues no solo observa y emite las denuncias en coordinación con la Dirección de Seguridad (DISEC), sino que está facultado para actuar ante faltas, anomalías o acciones delictuales en terreno a fin de comunicar su incidencia a la Dirección.

Otra iniciativa es el establecimiento del Patrullero Vecinal, dirigente vecinal o vecino asignado por la Junta de Vecinos que actúa como observador y colaborador comprometido con la comunidad que habita en una localidad con el fin de comunicarse directamente con la Dirección de Seguridad y denunciar las problemáticas delictivas o similares que afecten a su sector¹⁹, todo esto realizado en el marco de las estrecheces financieras y de recursos humanos propias de un sistema municipal debilitado, que necesita modernización para, por ejemplo, incorporar

17 Facultades, funciones y atribuciones de unidades u órganos internos en Transparencia activa municipal.

18 Sitio web municipal: <http://www.municipalidadantofagasta.cl/index.php/2013-05-09-14-45-31/direcciones-municipales/direccion-de-seguridad-ciudadana>

19 Cuenta pública 2014.

personas en calidad de planta o contrata a estas unidades municipales, algo solo posible ante una nueva Ley de Plantas Municipales, la que se discute en el parlamento.

Ahora bien, esta Dirección de Seguridad posee, además, un sistema de denuncias anónimas, un programa de capacitación a vecinos en seguridad y medidas de prevención para grupos y sectores más vulnerables. En este último punto, el municipio posee programas de intervención psicosocial integral reparatoria en torno a la violencia intrafamiliar (ISIR-VIF), Programa 24 Horas y Plan Cuadrante con Carabineros, Barrio en Paz Residencial y Programa Casa Comunal de la Mujer Carolina Arias, entre otros. Alta prioridad posee la bajada de nivel local de aquellos programas que son diseñados y programados desde el nivel central.

Territorialmente, se reconocen 8 áreas afectadas por la delincuencia (barrios críticos) y las estrategias de coordinación policial y con otras entidades de control del delito se centran precisamente en ellas. Otra práctica destacable es la instalación, con recursos propios, de cámaras de televigilancia en el centro de la ciudad, monto aprobado por el Concejo Municipal²⁰. En palabras de la alcaldesa Karen Rojo: “las cámaras apoyan mucho, pero no son el único elemento [...] el autocuidado y la cooperación de la gente es importante porque muchas personas ven cosas, pero no denuncian y eso entorpece la labor de carabineros en beneficio de las personas” (Diario el Nortero, 16 de diciembre de 2014). La misma autoridad ha señalado la urgencia de reducir la impunidad criminal, sobre todo en relación a los homicidios que en 2015 preocuparon a la ciudad con nueve en tan solo un mes (El Mercurio de Antofagasta, 2015).

Un punto a destacar es que el municipio ha establecido sistemas de gestión apropiados para esta tarea; así, poseen estrategias de participación e involucramiento de los usuarios; elaboran reglamentos y protocolos para su funcionamiento y mecanismos para el monitoreo y evaluación de sus gestiones.

De esta forma, la organización y su sistema de seguridad pueden ser implementados en otros municipios, contribuyendo a la replicabilidad del modelo. Lo interesante de este municipio es que para el funcionamiento de las acciones de prevención y seguridad el 100% del presupuesto es producto de inversión propia. El apoyo de entidades provinciales y regionales de gobierno ha sido escaso, asimismo desde el nivel central. De

20 50 millones de pesos en 2015.

ahí el valor de la gestión autónoma y voluntaria para adoptar modelos de prevención. El crecimiento de la dirección va en directa relación con el incremento financiero incorporado al presupuesto municipal anual y, por ello, es tan relevante la gestión de recursos en redes con otras entidades.

LAS CONDES

Según los datos actuales, Las Condes posee indicadores que señalan una estabilidad e incluso una baja en materia de delincuencia. De esta forma, los casos policiales de mayor preocupación son el hurto y el delito de robo desde vehículo²¹. De igual manera, lo que más victimiza a sus vecinos son el robo de accesorios de vehículo y también el hurto²². Sin embargo, pese a ser una comuna con gran población flotante y residentes con altos recursos, no posee niveles graves de victimización y delitos, tampoco elevados niveles de vulnerabilidad social que incidan en la delincuencia.

En las tres dimensiones, a) prevención del delito, b) control del delito y c) vulnerabilidad social, posee a 2015 un Índice de Vulnerabilidad Socio-Delictual (IVSD) de 0,066, ubicándose en el lugar 126 a nivel nacional. En un puesto muy favorable en Santiago, de hecho, es una de las 10 comunas con mejores indicadores socio delictuales de las 52 que componen la Región Metropolitana²³. Esto ratifica que esta comuna presenta una estabilidad y tendencia a la baja en los últimos cinco años.

De modo histórico, cabe recordar que en 1993 la comuna de Las Condes dio los primeros pasos para conformar una unidad municipal destinada a la seguridad, siendo pionera y caso de estudio destacado en Chile. Este municipio desarrolló en los noventa la primera fiscalía antidelinquencia

21 De acuerdo a los datos oficiales 2013 y 2014, provistos por la Subsecretaría de Prevención del delito (www.seguridadpublica.gov.cl), el que contiene casos policiales por Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), casos policiales por violencia intrafamiliar y tasas de casos policiales por DMCS.

22 Instituto Nacional de Estadísticas (www.inec.cl), en lo referido a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Pública (ENUSC, 2013).

23 Este índice ha sido construido para comparar las 345 comunas de Chile. Cifras más altas indican mayor vulnerabilidad socio-delictual. Estudio vulnerabilidad socio-delictual en www.amuch.cl. Una relectura de este estudio se presenta en este mismo libro: “Modelo para el diseño de un índice de vulnerabilidad socio delictual a nivel comunal, como instrumento de comparación a nivel nacional”.

con el fin de asistir jurídicamente a vecinos víctimas de delitos. Paralelamente, llevaron a cabo un sistema de vigilancia comunal por medio de guardias/inspectores municipales.

Desde esa época se mantienen vigentes programas de naturaleza socio-delictual como los planes de prevención dirigidos a niños y jóvenes en etapa escolar que presentan algún tipo de riesgo, materia que ha sido constantemente estudiada por otras municipalidades de Chile y el extranjero con el fin de replicar esta iniciativa municipal en otros territorios.

En cuanto a la estructura municipal, existe un Departamento de Seguridad, como se ilustra en el siguiente diagrama. Este departamento depende de la Dirección de Operaciones, en una situación similar a la de Rancagua en cuanto a jerarquía y dependencia. La Dirección es la que se debe a la Alcaldía.

Este departamento está encargado de:

[...] efectuar labores de seguridad ciudadana preventiva actuando mediante prevención y disuasión del delito por medio de la presencia de inspectores municipales y personal dependiente que cumple servicios las 24 horas del día y los 365 días del año en todo el territorio de la comuna²⁴.

La amplitud de sus funciones se observa al reconocer que tiene labores en materia de fiscalización de ordenanzas municipales en el ámbito comunal y en su actuación ante emergencias de cualquier clase que afecten a la comuna.

24 Facultades, funciones y atribuciones de unidades u órganos internos en transparencia activa municipal.

Diagrama 4: **organigrama municipalidad - seguridad Las Condes**



Fuente: elaboración propia a partir de organigrama en transparencia activa municipal

La prevención del delito en Las Condes se ordena en torno a tres grandes ejes de acción: 1) intervenciones sociales, 2) patrullaje preventivo y disuasivo, y 3) uso de tecnologías.

Así, por ejemplo, en materia de intervención social preventiva destaca la Casa Futuro, una entidad que atiende a adolescentes entre 14 y 18 años rechazados por el sistema formal de educación, y que tiene como objetivo la retención escolar, fortalecer sus capacidades, entregar tratamiento psiquiátrico y psicológico, y ayudarlos en su inserción laboral. En el mismo eje destaca el programa Vecinos Contra el Crimen, que consiste en charlas de capacitación a la comunidad para generar condiciones seguras.

En este mismo eje destaca el auspicioso Programa de Seguridad Vecinal Compartida, iniciativa que fue premiada como una buena práctica en el Concurso de Innovación Local de AMUCH en 2014 (Chacón y Osorio, 2014). Este programa comparte los costos por conceptos de seguridad en barrios donde los vecinos organizados requieren de estos servicios, cincuenta por ciento de financiamiento por parte de vecinos y cincuenta por ciento por parte de la municipalidad. En el segundo semestre de 2015 ya contaba con 80 proyectos de esta naturaleza en toda la comuna. Igualmente es positivo el desarrollo de la estructura de un delegado de seguridad que representa a la comunidad frente al Concejo Comunal de Seguridad.

En término de patrullaje, ejecuta un sistema de vigilancia móvil con datos de sucesos en tiempo real con rondas preventivas y disuasivas, organizadas sobre la base de una planificación delimitada por cuadrantes. Este procedimiento permite realizar inteligencia operativa y distribución

de los recursos en servicios diferenciados. Este mismo patrullaje está a disposición de un Plan Integral de Seguridad Escolar, en el que se resguardan 35 colegios de un Plan de Vigilancia Peatonal con 31 puntos resguardados según necesidades, y de un Plan de Vigilancia Domiciliaria²⁵.

En materia de uso de tecnologías, está la implementación de cámaras de video-vigilancia de última tecnología para prevención y control²⁶. Por otro lado, con el fin de combatir especialmente el delito de robo de vehículos, el municipio ha respondido con un sistema de vehículos con lectores de placas patentes y un lector fijo en puntos estratégicos de la comuna. Del mismo modo, poseen un sistema de alarma vecinal comunitaria (alarma PAT), que consiste en entregar en forma gratuita una alarma silenciosa de monitoreo municipal para activar en caso de emergencia. En palabras del alcalde De la Maza: “Tiene una alta eficiencia y capacidad de resolución que ha sido crucial para impedir varios delitos” (La Tercera, 27 de junio 2015)²⁷. En 2015 se registraron más de 12 500 alarmas domiciliarias entregadas.

El municipio posee un Centro de Coordinación y Control que le permite la gestión de los procedimientos y obtener información geo-referenciada en tiempo real. Junto con ello, un número de teléfono propio de seguridad (1402), que recibe sobre 500 llamadas promedio diariamente. En el mismo eje de tecnología para la prevención y la seguridad, poseen un Programa de Inspección Digital, que consiste en 76 inspectores dotados de equipos móviles para cursar infracciones con conectividad total. Adicionalmente, implementa un Sistema de Vigilancia Domiciliarias Móvil con el uso de la tecnología para cuidado de domicilios, lo que permite mayor control y sostener un sistema de comunicación con los vecinos.

El personal operativo de seguridad está compuesto por personal en retiro de las policías en su totalidad, lo que se suma a personal administrativo que llega a 350 personas con el fin de realizar tres turnos de vigilancia, todo coordinado desde Alcaldía y la Dirección de Operaciones (El Mercurio, 11 de junio 2015).

25 En lo que va del año 2015 se han encargado sobre 4400 casas.

26 Durante 2015 se incluye un proyecto para utilizar un globo con gas helio implementado con cámara de vigilancia de alta resolución, de tecnología israelita.

27 La entrega de estos equipos es gratuita para todos los residentes en la comuna y una práctica que también opera en otros municipios, como Vitacura y Lo Barnechea.

En materia de proyecciones cualitativas, para este municipio resulta prioritario avanzar en 1) control de la reincidencia de delitos de robos de mayor connotación social, 2) mejoras a la falta de dotación policial, y 3) modernización de la gestión de inspectores municipales mediante mayores atribuciones legales²⁸. Desde la visión de terreno, se observa una comuna precordillerana consolidada, con infraestructura urbana de calidad, gran demanda de terrenos para construir proyectos inmobiliarios, y una población residente de altos ingresos y bienes, lo que naturalmente representa un atractivo para la actividad delictual. Ante ese contexto socioterritorial el municipio ha dispuesto como uno de sus objetivos estratégicos de largo plazo el “velar por la tranquilidad y seguridad de la población, realizando acciones directas con los vecinos y acciones coordinadas con Carabineros e Investigaciones, en el ámbito de prevención de la delincuencia y drogadicción (PLADECO, 2013, p. 9).

A diferencia del muchas comunas, un sello que la distingue es que el 100% del presupuesto para el funcionamiento de la seguridad municipal en Las Condes es producto de recursos propios, dada su capacidad de gestión y esfuerzo por poseer autonomía respecto del gobierno central y lograr actuar libremente en el desarrollo de servicios y políticas locales.

VISIÓN DE CONJUNTO

Las cuatro municipalidades descritas representan casos a estudiar, referenciar y compartir porque, en primer lugar, han creado una estructura municipal acorde al problema que enfrentan, siguiendo la tendencia en Chile y en Latinoamérica de crear estructuras municipales ad hoc. En este punto, no representa mayor diferencia que dos organizaciones posean direcciones y las otras departamentos. La virtud está en la coordinación intramunicipal para sacar adelante las tareas encomendadas por la autoridad y en su capacidad de gestión autónoma. Las Condes es un buen ejemplo, pues si bien manifiesta subdependencia para llegar a Alcaldía, la dirección matriz permite acoplar otras estrategias y coordinaciones para apoyar las tareas de seguridad pública. En suma, será mejor aquella entidad en la medida que resulte funcional a la propia organización interna.

28 Director de Seguridad año 2015.

En segundo lugar, han destinado capital humano y financiero para desarrollar la función pública de la seguridad; los cuatro casos poseen personal profesional y técnico en cada unidad, con preparación especializada para sus labores: trabajadores sociales en labores preventivas, inspectores municipales para fiscalización, funcionarios con preparación policial de base, cientistas sociales para labores de análisis criminal y territorial, etcétera, todos según la disposición del propio municipio. Esto demuestra que el personal a cargo de estas intervenciones es acorde a la complejidad del fenómeno y al costo de ellas. Estos municipios operan con recursos propios por sobre el 60% de su presupuesto para la seguridad, pero igualmente son capaces de adosar presupuesto anual externo para encarar proyectos específicos, en particular, Temuco y Rancagua en 2013 y 2014.

En tercer lugar, han profesionalizado sus labores al contar y trabajar con información estadística de nivel comunal (datos externos y propios), desarrollan coordinaciones frecuentes con las policías y un extenso trabajo comunitario y social con miras a generar condiciones seguras para sus vecinos. Esta nueva infraestructura municipal para la gestión de la prevención y la seguridad ha trascendido los cambios políticos de los gobiernos comunales en un nuevo indicador de la calidad de estos casos municipales. Cabe recordar que el proceso de selección de prácticas indicó las previamente como las municipalidades con mayores condiciones y capacidades organizacionales para asumir las tareas de seguridad.

En resumen, los cuatro casos analizados cuentan con criterios que la literatura estima como elementales para esta labor local: poseen programas de prevención situacionales (instalación de alarmas domiciliarias, cámaras de vigilancia, recuperación de espacios públicos, luminarias, tecnología móvil para la prevención, etcétera) y programas preventivos para grupos vulnerables (jóvenes en riesgo, mujeres, adulto mayor, entre otros); desarrollan sistemáticamente medidas de autocuidado y apoyan la creación de una cultura de la seguridad (campañas comunales y medios de comunicación locales al servicio de la prevención); y cuentan con unidades internas de análisis de información criminal y social, y la propia dirección y/o departamento (PNUD, 2014).

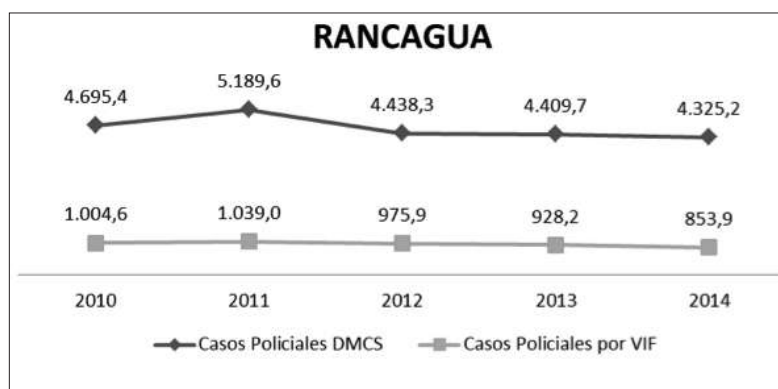
No obstante, estos casos municipales incluso van más allá del piso mínimo definido por el PNUD, pues han incidido en la agenda pública al proponer una modernización del sistema municipal y las funciones de seguridad que les atañe. Rancagua, por ejemplo, al diseñar un sis-

tema de prevención tecnológico (SAV) adaptado posteriormente por el gobierno central, logró influenciar desde abajo hacia los niveles superiores de gobierno; Temuco, al estructurar un plan estratégico comunal cuyo centro es la seguridad; Antofagasta, al innovar con un sistema de vigilancia móvil que puede ser acotado en recursos, pero que se puede multiplicar en el tiempo; Las Condes, al proponer mayores facultades y atribuciones para los inspectores municipales en labores de seguridad pública (El Mercurio, 4 junio 2015).

Los buenos augurios de estas experiencias pueden reflejarse en los siguientes gráficos en que se indican los niveles de delincuencia de los últimos cinco años. Los cuatro casos poseen niveles de estabilidad e incluso reducción de casos policiales por delitos de mayor connotación social, incluida la violencia intrafamiliar, proyectando una buena gestión municipal para aprovechar esta coyuntura delictual.

El gráfico 1 muestra la situación de Rancagua, en él se observa una disminución de los casos policiales de delitos de alta connotación entre 2010 y 2014, debido a que la tasa inicial fue de 4695 cada 100 mil habitantes y logra llegar a 4325. De igual forma ocurre con los casos policiales por violencia intrafamiliar, donde hay una disminución importante: de una tasa de 1004 en 2010, se pasa a 853 en 2014.

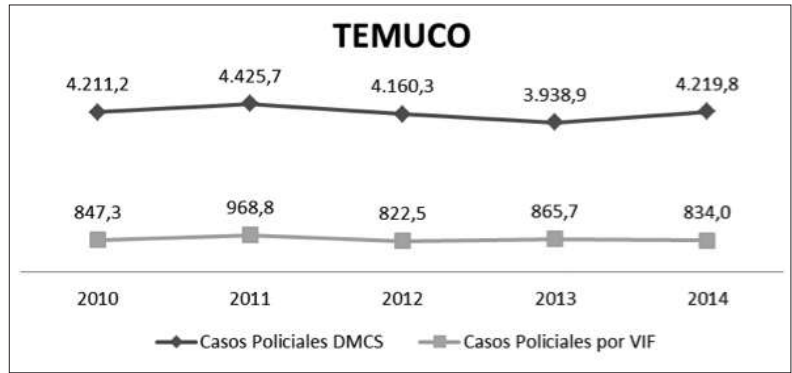
Gráfico 1: casos policiales 2010-2014 – Rancagua



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas policiales de Carabineros, AUPOL

El siguiente Gráfico 2 muestra a Temuco, cuyos casos policiales de delitos de alta connotación son estables en el tiempo, con una leve alza para 2014 (inicia el período con una tasa de 4211 cada 100 mil habitantes y cierra con 4219). Misma situación de estabilidad sucede con los casos policiales por violencia intrafamiliar (847 en 2010 y 834 en 2014).

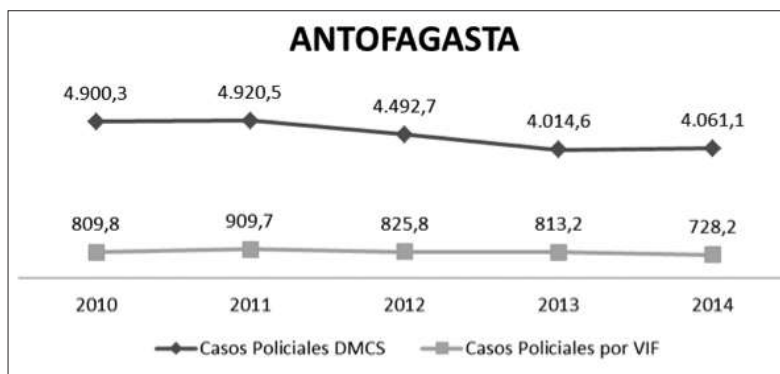
Gráfico 2: **casos policiales 2010-2014 – Temuco**



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas policiales de Carabineros, AUPOL

En tanto, Antofagasta, como señala el Gráfico 3, exhibe una disminución en estos indicadores delictivos, pues inicia el período con una tasa de 4900 cada 100 mil habitantes y cierra con 4061; lo mismo sucede con los casos policiales por violencia intrafamiliar, en que se aprecia una importante disminución (de 809 en 2010 a 728 en 2014).

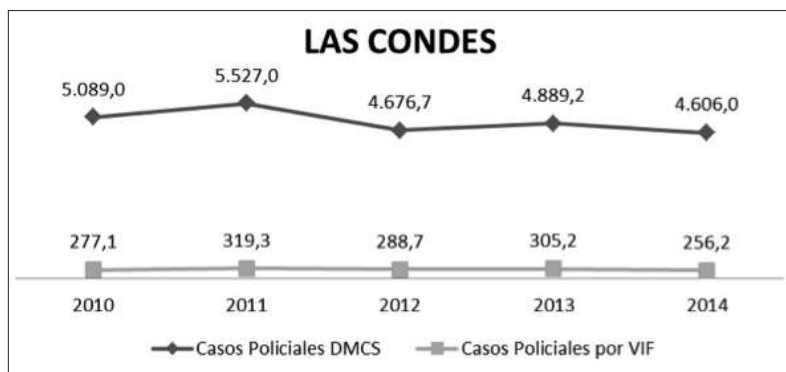
Gráfico 3: casos policiales 2010-2014 – Antofagasta



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas policiales de Carabineros, AUPOL

Finalmente, se presenta el Gráfico 4 correspondiente a Las Condes, en que se indica una disminución por casos policiales de alta connotación, pues comienza el período estudiado con una tasa 5089 cada 100 mil habitantes y disminuye a 4606 en 2014. De la misma forma hay una leve baja en casos policiales por violencia intrafamiliar (pasa de 277 en 2010 a 256 en 2014).

Gráfico 4: Casos Policiales 2010-2014 – Las Condes



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas policiales de Carabineros AUPOL

Finalmente, se pueden indicar algunos elementos que, como se señaló anteriormente, explican una buena gestión municipal en la materia y por ende superan los indicadores mínimos para relevar casos municipales referenciales. Estos fueron chequeados en cada municipio con los agentes municipales, especialmente Directores de Seguridad respectivos y confrontados con la documentación disponible en informes comunales de acceso público como los sitios de internet municipales, principalmente cuenta pública vigente, PLADECO actual, planes de seguridad e informes de gestión y financieros obtenidos vía Ley de Transparencia.

En la Tabla 1 se indican aquellos elementos distintivos en materia de experiencias municipales destacadas que la literatura recoge como inherentes a la innovación pública local y que están presentes en los cuatro casos de estudio. Obviamente, cada uno de ellos permite su comparación y, como tales, se observa la presencia mayoritaria de estos elementos (participación, normativización, recursos, seguimiento, redes y replicabilidad) y que permiten señalarlos como casos exitosos de nivel municipal.

Tabla 1: elementos de buenas prácticas en las direcciones de seguridad municipal

	Rancagua	Temuco	Antofagasta	Las Condes
Estrategias de participación e involucramiento de los usuarios (participación)	X	X	X	X
Elaboración de reglamentos y protocolos y/o rendición de cuenta (normativización)	X	X	X	X

Obtención de recursos complementarios (recursos)	X	X	-	-
Incorporación de mecanismos para el monitoreo y evaluación (seguimiento)	X	X	X	X
Creación de alianzas de trabajo entre otras áreas en el territorio (redes multinivel)	X	X	-	X
La organización y el sistema de seguridad puede ser implementado en otros municipios (replicabilidad)	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia a partir de casos municipales y referencia bibliográfica (Cabrero, 2008; Barzelay y Cortázar, 2004).

Dos municipios contienen todos los elementos, Rancagua y Temuco; luego, Las Condes y Antofagasta poseen solo un par de vacíos (recursos complementarios y redes), dados por el carácter autónomo de Las Condes –el primer elemento– y en Antofagasta –ambos– por la falta de tiempo en el trabajo en red fruto de una dirección de seguridad relativamente nueva, en comparación con el resto. Ahora bien, es también una carencia que se puede cubrir en el siguiente ciclo de política local.

Otra conclusión extraída de los casos municipales descritos es que se observan sistemas de seguridad municipal de carácter endógeno, es decir que emergen *desde* la base municipal y no debido a la injerencia del gobierno central o de otra entidad. En todo análisis de buenas prác-

ticas el carácter endógeno es criterio de mérito propio, reconocimiento y éxito. Esto quiere decir que la innovación estratégica y el desarrollo de la organización se producen *bottom up*, por medio de la acción política local, que es desde donde debe venir para ser sustentable y también se hace parte del movimiento organizativo que le sirve a su propósito.

En todos estos casos, la seguridad es una poderosa idea fuerza que se hace práctica y acción, que aglutina una estrategia local y permite conformar una organización nueva, como sea su entramado, pero que se basa en una demanda y una necesidad que hicieron actuar a estas instituciones. Es un factor que explica el cambio y que da continuidad al proceso transformador en cada uno de estos territorios.

Una conclusión final de esta revisión exploratoria es reiterar algo que está presente en abundante bibliografía de seguridad local: descentralizar el tema de la seguridad y la prevención en las comunas es una condición y un estadio deseado para una mejor protección y cohesión social. Es más, “todos los modelos de países desarrollados consideran como protagonista fundamental a las autoridades locales” (Vanderschueren, 2007, p. 83). En estos cuatro casos la autoridad municipal ha liderado y encabezado el proceso, ha destinado recursos y movilizizado distintos capitales (sociales, económicos, culturales y simbólicos) para el funcionamiento de la organización y ha logrado producir en el plano local un sistema funcional al mandato del Estado para abordar la seguridad pública, logrando no solo que un organismo estatal apoye a la seguridad, como el municipio, sino que también lidere el desarrollo comunitario que tiene la función recientemente incorporada de adoptar las medidas en el ámbito de la seguridad pública al nivel comunal (Orgánica Constitucional de Municipalidades, 2015).

BIBLIOGRAFÍA

Antillano, A. (2007). ¿Qué son las políticas de seguridad? *Capítulo Criminológico* 35 (2), pp. 145-177.

Barzelay, M. y Cortázar, J. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C: BID.

Orgánica Constitucional de Municipalidades (2015). BOLETÍN nro. 9601-25. Proyecto de ley que modifica la Ley nro. 18695. Mensaje Presidencial.

Cabrero, E. (2008). *Innovación Local en América Latina*. México: CIDE.

Chacón, A. y Osorio M. (2014). *Buenas Prácticas Municipales: Innovación para el Desarrollo Local*. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH.

GFK-Adimark (2014). *Encuesta de Opinión Pública*. Santiago.

Lagos, R. y Chacón, A. (2016). Capacidades municipales para la gestión en seguridad pública en Chile. En Lagos, R. (ed.). *Seguridad Pública en Chile: del fenómeno local a la acción local*. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

Ministerio del Interior e INE. *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*. (2005-2014). Gobierno de Chile, Santiago.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, (2010). *Plan Chile Seguro 2010-2014*. Gobierno de Chile, Santiago.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2014). *Plan Seguridad para todos 2014-2018*. Gobierno de Chile, Santiago.

Ruiz, L. (2010). La gestión urbana de la seguridad: política criminal y municipios. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 12-09, 08:1- 08:25.

Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *Revista URVIO*, (6), FLACSO, pp. 58-73.

Sozzo, M. (2000). Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Justicia Penal* (10), Ed. Ad Hoc, pp. 103-137.

Vanderschueren, F. (2007). *Modelos Democráticos de Prevención del Delito*. Santiago: U. A. Hurtado.

Yin, R. (1994). *Case Study Research*. Thousand Oaks, Sage Publications.

REFERENCIAS

Municipalidad de Antofagasta. 2014. *PLADECO 2013-2022*.

Municipalidad de Antofagasta. 2015. *Cuenta Pública 2014*.

Municipalidad de Rancagua. 2014. *PLADECO 2013-2022*.

Municipalidad de Rancagua. 2015. *Cuenta Pública 2014*.

Municipalidad de Las Condes. 2013. *PLADECO 2014-2017*.

Municipalidad de Las Condes. 2015. *Cuenta Pública 2014*.

Municipalidad de Temuco. 2013. *PLADECO 2012-2017*

Municipalidad de Temuco. 2012. *Plan Estratégico de Seguridad Pública 2012-2016*

Municipalidad de Temuco. 2015. *Cuenta Pública 2014*.

Diario El Libertador. Edición del 20 de mayo de 2014.

Diario El Nortero. Edición del 16 de diciembre de 2014.

Diario El Mercurio. Edición del 4 de junio de 2015

Diario El Mercurio. Edición del 11 de junio de 2015

Diario El Periódico. Edición del 31 de julio de 2015.

Diario El Mercurio de Antofagasta. Edición del 9 de septiembre de 2015

CAPÍTULO 06

MODELO PARA EL DISEÑO DE UN ÍNDICE DE VULNERABILIDAD SOCIO DELICTUAL A NIVEL COMUNAL, COMO INSTRUMENTO DE COMPARACIÓN A NIVEL NACIONAL

Jean Paul Piña

Sociólogo

Investigador en el Área de Análisis y Estudios de la
Fundación Paz Ciudadana

MODELO PARA EL DISEÑO DE UN ÍNDICE DE VULNERABILIDAD SOCIODELICTUAL A NIVEL COMUNAL COMO INSTRUMENTO DE COMPARACIÓN A NIVEL NACIONAL

Jean Paul Piña ¹

Sociólogo

Investigador en el Área de Análisis y Estudios de la Fundación Paz Ciudadana

RESUMEN

El presente artículo busca entregar pistas a los gobiernos municipales chilenos respecto del tipo de problemáticas de seguridad ciudadana que los afectan en su situación particular en el contexto regional y nacional, y entregar orientaciones para generar los primeros pasos en materia de qué tipo de políticas públicas implementar y qué criterios técnicos utilizar para su focalización. Este artículo busca ser una guía para sistematizar la multiplicidad de datos existentes elaborados por distintas instancias a nivel gubernamental y generar así información útil para identificar los principales problemas relacionados directa o indirectamente con la seguridad, y tomar decisiones a nivel local ².

¹ Jean Paul Piña es sociólogo de la Universidad de Chile y egresado de Magíster en Inteligencia Comunicacional de la Universidad Mayor, con más de 10 años de experiencia en materias de seguridad pública en el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Intendencia de Santiago, Subsecretaría de Prevención del Delito y Municipalidad de Santiago. Es, además, investigador del Observatorio de Seguridad Municipal de Chile. Actualmente se desempeña como investigador en el Área de Análisis y Estudios de la Fundación Paz Ciudadana.

² Una versión preliminar de este artículo fue publicada por la Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH, en 2015. Sin embargo, el presente artículo ahonda en tres aspectos distintivos: 1) actualiza información, 2) complementa información y, por ende, mejora el modelo de análisis en base a un índice socio delictual, y 3) incorpora un “análisis de casos municipales” que enriquecen el trabajo y ayudan a producir conocimiento nuevo respecto del tema planteado.

PALABRAS CLAVE

Índice, seguridad pública, municipios, vulnerabilidad, delito, victimización, riesgo social, prevención y control del delito.

EL PROBLEMA DE IDENTIFICAR EL PROBLEMA

Un desafío no menor en la elaboración de cualquier política pública se encuentra en la necesidad de poder identificar los principales problemas que afectan a un territorio de manera de focalizar adecuadamente los recursos, que siempre son escasos, ante las demandas de la ciudadanía, además de poder realizar un adecuado proceso de toma de decisiones con la mayor cantidad posible de información, especialmente cuando se trata de dar respuestas en materia de seguridad pública (Tocornal et al., 2011; Foro de expertos en seguridad ciudadana, 2004).

Ante este dilema, resulta útil contar con información cuantitativa que contextualice la realidad comunal en relación con el contexto regional y nacional. Un problema puede parecer importante al interior de la comuna, pero tal vez al compararlo con el resto del país no resulte tan grave o genere matices a la hora de la interpretación de resultados. Ya ha habido muy interesantes propuestas que han desarrollado este tema en lo relacionado a la calidad de la información para tomar decisiones y hacer frente a la creciente delincuencia en Chile (Araya, 2009; Armijo, 2009; Fundación Paz Ciudadana, 2010; Olavarría et al., 2008).

Ahora bien, trabajar con fuentes de información cuantitativas presenta un segundo problema: existen múltiples fuentes, bases de recursos, tipos y escalas, datos heterogéneos, que utilizan distintas unidades de medida y provienen de diversas fuentes, como por ejemplo AUPOL (Carabineros de Chile), ENUSC (encuestas a hogares), SIMCE (resultados escolares), CASEN (caracterización socioeconómica de la población), SINIM (información municipal), etcétera.

Mucha de esta información tiene variadas fuentes. Algunas de ellas no poseen relación y por tanto se deben buscar puntos de encuentro y complemento. A veces son parte de otras entidades que no tienen estricta relación con el fenómeno criminológico ni delictual, pero se relacionan al menos indirectamente (Foro de expertos en seguridad ciudadana, 2004; Soto y Schuschny, 2009). Por tanto, ¿cómo es posible unificar y

simplificar esta información, de manera de tener claridad en cuanto a los principales problemas que afectan a una comuna?

Es con base en este problema que este artículo se propone construir y modelar un índice de vulnerabilidad socio delictual a nivel comunal a partir de datos secundarios oficiales que permitan identificar los principales problemas de seguridad pública que afectan a las comunas y establecer su situación en el contexto regional y nacional, describiendo la situación en algunas comunas a modo de estudio de caso.

Este índice propuesto busca recopilar información oficial de distintas instancias estatales, representativa de la realidad de las comunas del país en materia de seguridad pública, elaborar un índice único que permita posicionar a las distintas comunas según sus problemáticas en la materia en el contexto regional y nacional, y elaborar recomendaciones para abordar los problemas detectados desde el nivel municipal.

EL PROCESO DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN

En primer lugar, es importante definir estándares de la información que se va a recopilar. Por ello hay tres criterios importantes a considerar: a) que se trate de información que tenga alguna relación con temas de seguridad pública o los factores de riesgo que explican la vulnerabilidad delictual, b) que sean datos de carácter oficial y público, entregados por organismos del Estado, y finalmente c) que sean datos de alcance nacional, que permitan comparar la realidad comunal con otras realidades comunales de la misma región, además de posicionarlas en el nivel nacional.

Respecto a este último criterio, habrá muchas comunas, especialmente de tipo rural, que no podrán contar con toda la información, por lo que será necesario adaptar el índice con base en la información disponible.

A este respecto se utilizaron las siguientes fuentes de información:

a) Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública (www.seguridadpublica.gov.cl).

- Casos policiales por delitos de mayor connotación social a nivel anual 2013-2014.
- Casos policiales por violencia intrafamiliar, a nivel anual 2013-2014.

- Tasa de casos policiales cada 100 000 habitantes³ por delitos de mayor connotación social a nivel anual 2013-2014.
- Tasa de casos policiales cada 100 000 habitantes a nivel anual 2013-2014.

b) Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio de Economía (www.ine.cl). Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Publica, ENUSC 2013⁴.

- Sistema Nacional de Información Municipal, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Subdere (www.sinim.cl).

c) Información sobre calidad educacional, indicadores de pobreza, existencia de organizaciones sociales y áreas verdes⁵.

Es posible organizar la información en una estructura de dimensiones y subdimensiones que permita facilitar la interpretación conjunta de la gran variedad de datos de naturaleza distinta que se obtienen de las fuentes recopiladas.

(I) Dimensión 1: control del delito. Esta dimensión refiere a la necesidad de reforzar las medidas de control y prevención situacional en el espacio público para disminuir la probabilidad de ocurrencia de delitos. Se construye de la siguiente manera:

3 La Subsecretaría de Prevención del Delito utiliza como indicador de habitantes la proyección de población a partir del Censo 2002, debido a los cuestionamientos al Censo 2012. Lo anterior produce algunas discrepancias relevantes respecto a algunas comunas que han sufrido cambios poblacionales bruscos en los últimos 10 años, como sucede en el caso de Santiago, comuna para la cual se proyectaba una disminución en la población, pero que en la práctica ha tenido un crecimiento explosivo a raíz de diversos procesos de renovación urbana.

4 La ENUSC solo se aplica a comunas urbanas de más de 30 000 habitantes, por lo que gran parte de las comunas del estudio no cuentan con este dato. Sin embargo, resulta relevante para abordar la problemática en las zonas urbanas, como capitales regionales y provinciales.

5 En la plataforma SINIM hay comunas que no entregan información sobre todas las variables, principalmente respecto de retiro de alumnos de enseñanza básica y media, resultados PSU para escuelas municipales, número de organizaciones sociales y m² de áreas verdes con mantenimiento, lo que puede afectar al índice para algunas comunas.

C1. Frecuencia de casos policiales (número de casos registrados durante el 2014)

- Robo de vehículo
- Robo de accesorios de vehículo
- Robo por sorpresa
- Robo con intimidación
- Hurto

C2. Tasa de casos policiales cada 100 000 habitantes (tasa de casos policiales registrados durante el 2014)

- Robo de vehículo
- Robo de accesorios de vehículo
- Robo por sorpresa
- Robo con intimidación
- Hurto

C3. Variación de casos policiales entre 2013 y 2014

- Robo de vehículo
- Robo de accesorios de vehículo
- Robo por sorpresa
- Robo con intimidación
- Hurto

Se utilizan estas dimensiones porque, dadas las diferencias entre las comunas, hay algunas con pocos habitantes que, registrando un bajo número de delitos, manifiestan alta representatividad para la población, aunque baja en el contexto regional. Lo contrario ocurre con comunas con alta población que pueden presentar una alta cantidad de casos policiales, pero baja en relación a sus habitantes.

La variación también es importante porque da cuenta de la evolución de la situación delictual. Algunos delitos pueden no presentar un número significativo, pero sí un alza considerable respecto del año anterior, lo que es indicativo de un problema emergente en la comuna que debe ser abordado.

(II) Dimensión 2: prevención del delito. Esta dimensión da cuenta de los delitos que afectan a los habitantes de la comuna, independientemente de que hayan sucedido en la comuna o en otro lugar. Los indicadores de esta dimensión permiten tomar decisiones respecto a campañas preventivas o capacitaciones a vecinos para entregar medidas de autocuidado que dificulten la ocurrencia de delitos, ya sea en su vivienda, el espacio público de la comuna u otro lugar.

P1. Victimización (hogares en que alguno de sus miembros ha sido víctima de delitos en los 12 meses previos a diciembre de 2013)⁶

- Robo de vehículo
- Robo de accesorios de vehículo
- Robo por sorpresa
- Robo con intimidación
- Hurto

P2. Robo en lugar habitado (indicadores de delitos ocurridos en la propia vivienda de los vecinos de la comuna)

- Casos policiales por robo en lugar habitado
- Tasa de robos en lugar habitado cada 100 000 habitantes
- Variación de robos en lugar habitado entre 2013 y 2014
- Victimización por robo en lugar habitado

Para esta dimensión se incluyen los delitos de robo en lugar habitado porque necesariamente ocurren en la vivienda de los vecinos de la comuna, por lo que se deben abordar mediante estrategias de autocuidado y prevención colectiva (comités de vigilancia, alarmas comunitarias, marcación de bienes), más que mediante el control del espacio público.

(II) Dimensión 3: vulnerabilidad social. Esta dimensión considera factores indirectos a la ocurrencia de delitos, pero que pueden favorecer las condiciones para el inicio de carreras delictuales y/o aumento de la percepción de inseguridad en las comunas.

⁶ Esta dimensión aplica solo para las comunas en las que se realizó la encuesta ENUSC 2013. Esta diferencia entre comunas implica que para el cálculo del índice final se utilizarán fórmulas distintas que veremos más adelante.

Esta dimensión considera, como subdimensiones, la conflictividad social, las condiciones de riesgo para niños, niñas y adolescentes (indicadores de calidad del sistema educacional), la vulnerabilidad social y la existencia de espacios que favorezcan la integración social, como la existencia de organizaciones sociales y disponibilidad de áreas verdes en las que desarrollar actividades.

V1. Conflictividad Social

- Casos policiales por lesiones
- Tasa de lesiones cada 100 000 habitantes
- Variación de lesiones entre 2013 y 2014
- Victimización por lesiones
- Casos policiales por VIF
- Tasa de VIF cada 100 000 habitantes
- Variación de VIF entre 2013 y 2014

V2. Condiciones de riesgo para niños niñas y adolescentes

- Porcentaje de población en edad escolar
- Porcentaje promedio de asistencia escolar
- Porcentaje promedio de retiro de alumnos de establecimientos de educación básica
- Porcentaje promedio de retiro de alumnos de establecimientos de educación media
- Promedio de alumnos por docente de aula
- Porcentaje de puntajes PSU iguales o superiores a 450 puntos

V3. Condiciones de riesgo para la comunidad

- Porcentaje de población bajo la línea de la pobreza (CASEN)
- Tasa de organizaciones sociales cada 100 000 habitantes
- m² de áreas verdes por habitante

CÁLCULO DEL ÍNDICE DE VULNERABILIDAD SOCIODELICTUAL (IVuSDe)

Para efecto del cálculo del Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual a nivel comunal (IVuSDe) es necesario normalizar los distintos tipos de datos obtenidos (frecuencias, tasas, porcentajes, etc.), de manera de poder obtener un indicador único que dé cuenta de la complejidad de las realidades comunales y facilite la toma de decisiones.

Para esto se calcularon los puntajes z para cada indicador (esto es, identificar su posición en la curva normal en relación con los puntajes obtenidos por las demás comunas).

Dado que no todas las comunas a nivel nacional cuentan con información sobre victimización, fue necesario elaborar dos fórmulas de cálculo para efectos de obtener un índice de vulnerabilidad socio delictual que a su vez pudiera hacer comparable la realidad de las comunas.

De esta forma, se establecieron las siguientes fórmulas:

a) Fórmula A (para comunas con información ENUSC):

-Dimensión control del delito: $(\text{promedio } z\text{frecuencias casos policiales} * 0,33) + (\text{promedio } z\text{tasas casos policiales} * 0,33) + (\text{promedio } z\text{variaciones casos policiales} * 0,33)$

-Dimensión prevención del delito: $(\text{promedio } z\text{victimización} * 0,66) + (\text{promedio } z\text{robo en lugar habitado} * 0,33)$

-Dimensión vulnerabilidad social: $(\text{promedio } z\text{conflictividad social} * 0,4) + (\text{promedio } z\text{condiciones riesgo NNA} * 0,3) + (\text{promedio } z\text{condiciones de riesgo comunidad} * 0,3)$

-IVuSDe: $(\text{control del delito} * 0,45) + (\text{prevención del delito} * 0,3) + (\text{vulnerabilidad social} * 0,25)$

b) Formula B (para comunas sin información ENUSC):

-Dimensión control del delito: $(\text{promedio } z\text{frecuencias casos policiales} * 0,33) + (\text{promedio } z\text{tasas casos policiales} * 0,33) + (\text{promedio } z\text{variaciones casos policiales} * 0,33)$

-Dimensión prevención del delito: promedio robo en lugar habitado

-Dimensión vulnerabilidad social: $(\text{promedio conflictividad social} * 0,4)^7$
+ $(\text{promedio condiciones riesgo nna} * 0,3)$ + $(\text{promedio condiciones de riesgo comunidad} * 0,3)$
-Índice de vulnerabilidad socio delictual a nivel comunal (IVuSDe):
 $(\text{control del delito} * 0,5) + (\text{prevención del delito} * 0,2) + (\text{vulnerabilidad social} * 0,3)$

Básicamente, la diferencia entre las dos fórmulas se encuentra en el peso estadístico que se le asigna a la dimensión prevención del delito, ya que en las comunas sin ENUSC esta se basa solo en los indicadores de robo en lugar habitado, siendo un indicador bastante menos robusto, por lo cual se le asigna menos peso en el cálculo final.

RANKING REGIONAL-NACIONAL DE VUNERABILIDAD SOCIODELICTUAL

A continuación se presentan cuatro tablas con los resultados del ranking obtenido a partir de los análisis realizados para las 345 comunas del país, ordenadas según región, desde Arica y Parinacota hasta la región de Magallanes.

La información está organizada según regiones, de norte a sur; cada región está ordenada según su puntaje en el Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual a nivel comunal (IVuSDe) y utilizando la siguiente simbología:

Las comunas cuyos valores del índice IVuSDe estén subrayados corresponden a las 10 comunas con peor puntaje a nivel nacional. Estas son:

- Santiago
- Quinta Normal
- La Granja
- Estación Central
- Cerrillos
- Quilicura
- San Miguel
- Lo Espejo

7 No considera victimización por lesiones.

- Iquique
- Calama

Respecto del resto de comunas, se puede observar, analizar e interpretar su posición en las tablas siguientes en función de esta lectura:

a) El índice general es el Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual (IVuSD) que se identifica en la columna 5 de las siguientes tablas comunales. Su lectura permite conocer la puntuación de cada comuna y es fruto de la integración de los 3 índices que lo preceden: índice control + índice prevención + índice social. Es un puntaje dado a cada comuna en términos de indicadores de delincuencia actuales.

b) Estos tres índices también se pueden leer, individualmente, en las columnas 2, 3 y 4 de las siguientes tablas comunales con el fin de conocer el detalle y peso que posee cada dimensión a la hora de elaborar el índice general. Su lectura es muy útil para saber qué diferencia una comuna de la otra y dónde se encuentran sus principales debilidades.

c) También se incorporan dos rankings: el de la columna 6, ranking nacional en que se establece la posición que posee cada una en comparación con el país. En la columna 7 se individualiza el ranking regional en que se establece la posición que posee cada una de las comunas en comparación con las comunas de la región. Toda esta información está integrada en las tablas que se presentan en las siguientes páginas.

Como se puede inferir de todo lo anterior, son variadas, fecundas y provechosas las lecturas posibles de cada una de las tablas que se presentan a continuación, en la intención de individualizar los puntajes obtenidos por cada comuna del país en el marco del diseño de un índice de vulnerabilidad sociodelictual como instrumento de comparación a nivel nacional. En síntesis, una fórmula comparativa para intentar reducir los sesgos producto de la heterogeneidad de las comunas de Chile.

En la Tabla 1 se observa la situación para las regiones de la Zona Norte de Chile (de Arica a Coquimbo). Se detalla la información delictual comparada para 44 comunas del país. En primer lugar, se presentan tres índices específicos y luego el puntaje de cada territorio bajo el rótulo del Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual.

Como se aprecia, Camarones, Iquique, Calama, Copiapó y Ovalle son las comunas con peor índice de cada región. En tanto, menores niveles regionales los poseen las comunas de General Lagos, Colchane, Sierra Gorda, Alto del Carmen y Combarbalá.

Tabla 1: Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual regiones de Arica, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo

Comuna	Índice control	Índice prevención	Índice social	Índice Vulnerabilidad Delictual	Rank.Nacional	Rank. Regional
Camarones	0,140	-1,091	3,148	0,796	13	1
Arica	0,748	0,099	0,645	0,527	44	2
Putre	-0,182	-0,537	2,316	0,496	48	3
General Lagos	-0,379	-0,458	-0,975	-0,574	318	4
Iquique	0,765	1,275	0,573	<u>0,870</u>	9	1
Alto Hospicio	0,621	0,934	0,975	<u>0,803</u>	12	2
Pozo Almonte	-0,317	-0,341	1,333	0,173	103	3
Huara	-0,108	-0,717	0,727	0,021	147	4
Camiña	-0,383	0,321	-0,201	-0,188	213	5
Pica	-0,410	-1,028	0,030	-0,401	290	6
Colchane	-0,251	-1,349	-1,288	-0,782	337	7
Calama	1,350	1,061	0,430	<u>1,033</u>	3	1
Mejillones	0,023	0,456	1,425	0,530	43	2
Tocopilla	0,372	-0,060	1,471	0,517	45	3
Antofagasta	0,296	-0,034	1,122	0,403	61	4
María Elena	-0,462	-0,394	0,520	-0,154	203	5

San Pedro De Atacama	-0,165	-0,013	-0,241	-0,157	207	6
Taltal	-0,403	-0,436	0,218	-0,223	230	7
Ollagüe	-0,178	-0,581	-1,601	-0,686	331	8
Sierra Gorda	-0,141	-0,736	-2,049	-0,832	340	9
Copiapó	0,985	0,047	0,976	0,701	24	1
Tierra Amarilla	-0,066	0,338	1,494	0,483	53	2
Caldera	0,147	0,944	0,565	0,432	56	3
Chañaral	-0,324	0,122	0,550	0,027	144	4
Vallenar	0,011	-0,498	0,304	-0,069	177	5
Huasco	-0,451	-0,761	0,797	-0,139	197	6
Diego De Almagro	-0,112	-0,158	-0,512	-0,241	233	7
Freirina	-0,538	-0,839	0,509	-0,284	250	8
Alto Del Carmen	-0,453	0,225	-0,443	-0,315	260	9
Ovalle	0,191	0,250	0,697	0,335	73	1
La Serena	0,762	-0,101	-0,123	0,282	82	2
Los Vilos	-0,132	1,066	0,237	0,218	96	3
Coquimbo	0,466	0,004	-0,048	0,199	99	4
Paiguano	-0,350	0,503	0,513	0,079	122	5
Vicuña	-0,195	-0,035	0,523	0,052	133	6
La Higuera	-0,194	-0,344	0,539	-0,004	157	7
Andacollo	-0,251	0,351	0,112	-0,022	160	8
Salamanca	-0,235	-0,101	-0,387	-0,254	236	9
Monte Patria	-0,209	-0,774	0,010	-0,257	237	10
Illapel	-0,082	-0,361	-0,446	-0,257	238	11
Punitaqui	-0,333	-0,443	-0,313	-0,349	273	12
Río Hurtado	-0,435	1,359	-1,389	-0,363	278	13
Canela	-0,203	-0,473	-0,615	-0,381	285	14
Combarbalá	-0,681	-0,516	-0,874	-0,706	333	15

Fuente: elaboración propia

En la región de Arica se observa que si bien la comuna de Camarones es la que obtiene el peor puntaje a nivel regional, en el contexto nacional ocupa el ranking 13, lo que se debe principalmente a que presenta bajos índices de vulnerabilidad social.

Igualmente, destaca la región de Tarapacá, que presenta dos comunas ubicadas entre las 30 con peor índice a nivel nacional (Iquique y Alto Hospicio), mientras que en la región de Coquimbo la comuna con peor índice es Ovalle, la cual en el contexto nacional ocupa el lugar 73 en el ranking.

A continuación se presenta la Tabla 2 con información para la zona centro del país.

Tabla 2: Índice Vulnerabilidad Sociodelictual regiones de Valparaíso y Metropolitana

Comuna	Índice control	Índice prevención	Índice social	Índice Vulnerabilidad Delictual	Rank. Nacional	Rank. Regional
El Quisco	-0,081	3,395	0,067	0,659	26	1
Cartagena	0,222	1,200	0,972	0,643	28	2
Algarrobo	-0,056	2,379	0,378	0,561	35	3
El Tabo	-0,233	2,578	0,479	0,543	38	4
Puchuncaví	-0,050	2,520	0,206	0,541	40	5
Quintero	0,215	0,972	0,271	0,383	64	6
Villa Alemana	0,389	0,400	0,342	0,380	65	7
Valparaíso	0,785	0,158	-0,204	0,350	69	8
Viña Del Mar	0,688	0,040	-0,092	0,298	79	9
San Felipe	0,475	-0,127	0,474	0,294	81	10
Quilpué	0,520	0,261	-0,234	0,254	90	11
Papudo	-0,130	0,457	0,712	0,240	92	12
Isla De Pascua	-0,015	-0,009	0,824	0,238	94	13

San Antonio	0,491	-0,522	0,495	0,188	100	14
San Esteban	-0,042	-0,135	0,503	0,103	114	15
Casablanca	-0,067	0,390	0,084	0,069	125	16
Concón	0,315	0,060	-0,389	0,063	127	17
Santa María	-0,186	0,303	0,293	0,055	130	18
Los Andes	0,320	-0,176	-0,289	0,019	148	19
Putendo	-0,165	0,063	0,283	0,015	151	20
La Ligua	-0,102	0,176	0,089	0,011	152	21
Limache	0,032	-0,413	0,133	-0,076	178	22
Quillota	0,088	-0,344	-0,058	-0,078	179	23
Rinconada	0,078	-0,298	-0,243	-0,094	184	24
Llaillay	0,030	-0,195	-0,257	-0,101	186	25
La Calera	0,143	-0,606	-0,036	-0,127	195	26
La Cruz	-0,083	-0,306	-0,554	-0,269	243	27
Olmué	-0,318	0,293	-0,603	-0,281	248	28
Zapallar	-0,040	0,065	-0,932	-0,287	253	29
Calle Larga	-0,227	-0,074	-0,630	-0,317	261	30
Nogales	-0,360	-0,607	-0,109	-0,334	267	31
Hijuelas	-0,267	-0,734	-0,208	-0,342	269	32
Panquehue	0,096	-0,527	-1,087	-0,384	286	33
Cabildo	-0,259	-0,800	-0,413	-0,413	291	34
Catemu	-0,250	-0,269	-0,884	-0,444	299	35
Santo Domingo	-0,304	0,739	-2,028	-0,613	323	36
Petorca	-0,515	-0,568	-1,098	-0,700	332	37
Juan Fernández	-0,455	-1,349	-0,744	-0,721	335	38
Santiago	3,208	0,389	-0,073	<u>1,542</u>	1	1
Quinta Normal	1,348	0,726	0,942	<u>1,060</u>	2	2
La Granja	0,805	1,073	1,218	<u>0,989</u>	4	3
Estación Central	1,604	0,268	0,535	<u>0,936</u>	5	4
Cerrillos	1,256	0,361	0,947	<u>0,910</u>	6	5

Quilicura	0,706	1,233	0,776	<u>0,882</u>	7	6
San Miguel	1,923	0,494	-0,528	<u>0,882</u>	8	7
Lo Espejo	0,650	0,159	1,979	<u>0,835</u>	10	8
San Ramón	0,851	0,305	1,439	0,834	11	9
Independencia	1,531	-0,042	0,419	0,781	14	10
Lo Prado	0,489	0,581	1,366	0,736	16	11
San Bernardo	0,688	0,527	1,056	0,732	17	12
La Pintana	0,684	0,716	0,824	0,729	18	13
Lampa	0,320	0,320	1,916	0,719	19	14
Colina	0,715	0,275	1,253	0,718	20	15
La Cisterna	1,687	-0,185	0,042	0,714	21	16
Renca	0,715	0,383	1,106	0,713	22	17
Conchalí	1,189	0,197	0,453	0,708	23	18
Cerro Navia	0,410	0,148	1,701	0,654	27	19
Melipilla	0,791	0,348	0,710	0,638	29	20
Recoleta	0,910	0,305	0,505	0,627	30	21
Providencia	1,710	0,470	-1,191	0,612	31	22
El Bosque	1,028	0,203	0,333	0,607	32	23
Huechuraba	0,942	-0,090	0,679	0,566	34	24
Peñalolén	0,890	0,371	0,181	0,557	36	25
Macul	1,053	0,518	-0,332	0,547	37	26
Pudahuel	0,685	0,230	0,655	0,541	39	27
Pedro Aguirre Cerda	0,732	0,549	0,177	0,538	41	28
La Florida	0,940	0,064	0,203	0,493	50	29
San Joaquín	0,867	0,142	0,204	0,484	52	30
Ñuñoa	1,249	0,255	-0,865	0,422	59	31
La Reina	0,703	0,530	-0,389	0,378	67	32
Talagante	0,447	0,298	0,146	0,327	76	33
Buín	0,317	0,029	0,659	0,316	77	34
Tiltil	-0,093	0,061	1,031	0,275	85	35

Vitacura	1,438	0,708	-2,600	0,210	98	36
Puente Alto	0,079	0,473	-0,029	0,170	104	37
Lo Barnechea	0,487	0,327	-0,649	0,155	107	38
Peñaflor	0,005	-0,078	0,611	0,132	110	39
Calera De Tango	0,113	0,473	-0,226	0,083	118	40
Paine	-0,069	0,041	0,397	0,081	120	41
San José De Maipo	-0,039	0,084	0,274	0,079	121	42
Las Condes	1,000	0,239	-1,822	0,066	126	43
Maipú	0,257	0,131	-0,400	0,055	131	44
Padre Hurtado	-0,051	-0,016	0,008	-0,026	163	45
Curacaví	-0,028	0,201	-0,292	-0,061	176	46
María Pinto	-0,085	-0,082	-0,102	-0,089	181	47
Isla De Maipo	-0,263	-0,181	0,187	-0,111	189	48
El Monte	-0,319	-0,245	0,292	-0,121	194	49
Pirque	-0,135	-0,207	-0,140	-0,151	202	50
Alhué	-0,378	0,274	-0,759	-0,362	277	51
San Pedro	-0,340	-0,215	-0,979	-0,507	310	52

Fuente: elaboración propia

Como se desprende de lo anterior, para la región de Valparaíso se observan resultados positivos en el índice, destacando solo las comunas del litoral central con los peores resultados, a saber, El Quisco y Cartagena, puesto que resienten sus niveles delictivos en el área de prevención del delito (poseen altos índices de robo en lugar habitado).

En tanto, niveles muy positivos poseen las comunas de Catemu, Santo Domingo, Petorca y

Juan Fernández, con los mejores niveles regionales en materia del índice aquí propuesto.

La Región Metropolitana, por su parte, concentra los mayores índices negativos, con 21 comunas con los peores niveles de las 30 comunas del

país, lo que ocurre principalmente por presentar indicadores negativos en la dimensión control del delito.

Como se aprecia, las comunas con los peores resultados en el índice son El Quisco, Cartagena, Algarrobo y El Tabo, de la región de Valparaíso, y Santiago, Quinta Normal, La Granja, Estación Central y Cerrillos, de la región Metropolitana.

Las comunas de la región Metropolitana que poseen los mejores niveles en el índice delictual son María Pinto, Isla De Maipo, El Monte, Pirque, Alhué y San Pedro.

A continuación se presenta la Tabla 3 que contiene el Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual para las regiones de O'Higgins, Maule, Bío-Bío y La Araucanía.

Tabla 3: Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual regiones de O'Higgins, Maule, Bío-Bío y La Araucanía

Comuna	Índice control	Índice prevención	Índice social	Índice Vulnerabilidad Delictual	Rank. Nacional	Rank. Regional
Rancagua	1,165	-0,232	0,153	0,493	49	1
San Fernando	0,340	0,051	0,646	0,330	75	2
Mostazal	0,068	0,057	0,747	0,269	86	3
Rengo	0,216	-0,124	0,350	0,148	108	4
Graneros	-0,036	-0,251	0,710	0,145	109	5
Doñihue	-0,217	0,100	0,644	0,105	113	6
Requinoa	-0,297	-0,202	0,753	0,037	139	7
Malloa	-0,210	0,001	0,293	-0,017	159	8
Machalí	-0,241	0,654	-0,212	-0,053	172	9
Olivar	-0,176	0,400	-0,363	-0,117	191	10

Chimbarongo	-0,269	0,117	-0,025	-0,119	192	11
Pichilemu	-0,203	-0,031	-0,193	-0,166	210	12
San Vicente	-0,102	-0,459	-0,068	-0,200	220	13
Chépica	0,201	-0,356	-0,775	-0,203	221	14
Pichidegua	-0,278	-0,528	0,114	-0,210	223	15
Santa Cruz	-0,035	-0,058	-0,713	-0,243	234	16
Coinco	-0,427	0,166	-0,288	-0,267	242	17
Nancagua	-0,122	-0,378	-0,497	-0,286	251	18
Codegua	-0,399	-0,378	-0,206	-0,337	268	19
Peumo	-0,224	-0,531	-0,457	-0,355	274	20
Quinta De Tilcoco	-0,214	0,040	-0,875	-0,361	276	21
Navidad	-0,221	-0,205	-0,730	-0,370	280	22
Las Cabras	-0,376	-0,450	-0,572	-0,450	300	23
Palmilla	-0,334	-0,732	-0,469	-0,454	302	24
La Estrella	-0,328	-0,067	-1,205	-0,539	313	25
Coltauco	-0,340	-0,638	-0,826	-0,545	315	26
Peralillo	-0,534	-0,706	-0,576	-0,581	319	27
Pumanque	-0,246	0,029	-1,565	-0,587	320	28
Marchihue	-0,289	-1,147	-0,869	-0,635	325	29
Lolol	-0,460	-0,555	-1,029	-0,649	327	30
Litueche	-0,522	-0,347	-1,118	-0,666	329	31
Placilla	-0,514	-0,785	-1,515	-0,868	341	32
Paredones	-0,628	-0,704	-1,580	-0,929	342	33
Linares	0,282	0,655	0,742	0,509	46	1
Talca	0,827	0,361	0,094	0,504	47	2
Maule	-0,019	0,514	0,430	0,222	95	3
Curicó	0,403	0,118	-0,016	0,213	97	4
Empedrado	-0,087	-0,501	1,044	0,169	105	5
Colbún	-0,279	0,457	0,514	0,106	112	6
San Javier	0,004	-0,113	0,395	0,098	115	7

San Clemente	-0,261	-0,205	0,744	0,052	134	8
Parral	0,042	0,209	-0,078	0,039	137	9
Molina	0,113	-0,626	0,423	-0,031	164	10
Retiro	0,064	-0,206	-0,092	-0,037	166	11
Río Claro	-0,034	0,593	-0,472	-0,040	167	12
San Rafael	-0,377	0,519	-0,025	-0,092	183	13
Yerbas Buenas	0,044	0,000	-0,433	-0,108	188	14
Licantén	-0,154	-0,688	0,338	-0,113	190	15
Longaví	-0,110	-0,196	-0,201	-0,154	204	16
Constitución	-0,122	-0,748	0,334	-0,195	218	17
Pelluhue	-0,243	-0,085	-0,259	-0,216	228	18
Chanco	-0,510	-0,197	0,103	-0,263	240	19
Cauquenes	-0,208	-0,862	0,156	-0,313	259	20
Teno	-0,452	-0,093	-0,263	-0,324	263	21
Romeral	-0,357	0,124	-0,596	-0,332	266	22
Sagrada Familia	-0,473	-0,550	0,002	-0,346	270	23
Rauco	-0,375	0,010	-0,632	-0,375	281	24
Curepto	-0,505	0,696	-0,874	-0,375	282	25
Pelarco	-0,330	-0,145	-0,612	-0,377	284	26
Pencahue	-0,376	-0,255	-0,596	-0,418	294	27
Villa Alegre	-0,334	-0,360	-0,633	-0,429	296	28
Hualañé	-0,197	-0,705	-0,803	-0,480	306	29
Vichuquén	-0,575	-0,610	-1,338	-0,811	339	30
San Pedro De La Paz	0,592	0,905	0,917	<u>0,767</u>	15	1
Hualpén	0,765	0,763	0,406	<u>0,675</u>	25	2
Concepción	0,993	0,338	-0,247	0,486	51	3
Los Ángeles	1,179	-0,216	-0,021	0,460	54	4
Los Álamos	-0,028	-0,054	1,495	0,424	58	5
Tirúa	-0,022	-0,382	1,619	0,398	62	6
Cañete	0,068	0,902	0,600	0,395	63	7

Lebu	-0,228	0,157	1,536	0,378	66	8
Coronel	0,553	-0,105	0,523	0,348	70	9
Talcahuano	0,539	0,059	0,083	0,281	83	10
Lota	0,304	0,011	0,490	0,262	88	11
Hualqui	-0,088	0,204	0,858	0,254	89	12
Chillán	0,498	0,139	-0,092	0,243	91	13
Penco	0,016	0,245	0,636	0,240	93	14
Curanilahue	-0,035	0,526	-0,016	0,083	117	15
Pemuco	0,022	-0,084	0,295	0,082	119	16
Tucapel	0,102	-0,479	0,336	0,056	129	17
Mulchén	-0,322	-0,372	0,924	0,042	135	18
Santa Bárbara	-0,064	-0,046	0,266	0,039	138	19
Arauco	-0,002	-0,153	0,221	0,035	141	20
Chiguayante	-0,002	0,194	-0,131	0,025	146	21
Contulmo	-0,113	-0,881	0,730	-0,014	158	22
Cabrero	-0,236	-0,484	0,572	-0,043	168	23
San Rosendo	-0,275	-0,520	0,645	-0,048	169	24
Florida	-0,076	0,244	-0,208	-0,052	170	25
Negrete	-0,430	-0,730	0,896	-0,092	182	26
Quillón	-0,477	0,345	0,214	-0,105	187	27
Coihueco	-0,433	0,092	0,258	-0,121	193	28
Chillán Viejo	-0,139	-0,192	-0,088	-0,134	196	29
Coelemu	-0,407	0,533	-0,153	-0,143	198	30
Tomé	-0,037	-0,430	-0,092	-0,169	211	31
El Carmen	-0,278	-0,422	0,142	-0,181	212	32
Cobquecura	-0,252	1,152	-0,982	-0,190	215	33
Treguaco	-0,215	-0,205	-0,148	-0,193	216	34
San Carlos	0,115	-0,508	-0,434	-0,209	222	35
Laja	-0,295	-0,144	-0,115	-0,211	224	36
San Fabián	-0,272	0,194	-0,389	-0,214	226	37
Santa Juana	-0,208	-0,597	-0,073	-0,245	235	38
Antuco	-0,287	-0,719	0,093	-0,259	239	39

Quilleco	-0,550	-0,086	0,070	-0,271	244	40
San Ignacio	-0,476	-0,720	0,345	-0,279	247	41
Yumbel	-0,267	-0,154	-0,396	-0,283	249	42
Yungay	-0,233	-0,117	-0,487	-0,286	252	43
Bulnes	-0,088	-0,680	-0,384	-0,295	254	44
San Nicolás	-0,154	-0,625	-0,363	-0,311	256	45
Pinto	-0,329	-0,720	-0,135	-0,349	272	46
Alto Biobío	-0,411	-0,042	-0,503	-0,365	279	47
Nacimiento	-0,453	-0,734	-0,037	-0,385	287	48
Ñiquén	-0,267	-0,516	-0,588	-0,413	292	49
Quirihue	-0,350	-0,363	-0,584	-0,423	295	50
Portezuelo	-0,346	0,144	-0,990	-0,441	298	51
Ránquil	-0,452	-0,005	-1,070	-0,548	316	52
Quilaco	-0,315	-0,597	-1,046	-0,591	321	53
Ninhue	-0,590	-1,349	-0,747	-0,789	338	54
Temuco	1,234	0,447	-0,386	0,593	33	1
Renaico	0,195	0,335	1,230	0,534	42	2
Collipulli	0,142	0,002	1,283	0,456	55	3
Lautaro	0,594	-0,136	0,515	0,425	57	4
Ercilla	-0,175	-0,133	1,601	0,366	68	5
Los Sauces	-0,004	0,501	0,823	0,345	71	6
Cholchol	0,514	-0,541	0,616	0,334	74	7
Angol	0,257	0,136	0,583	0,302	78	8
Freire	0,433	-0,377	0,408	0,264	87	9
Lumaco	-0,496	0,237	1,289	0,186	101	10
Victoria	-0,053	0,258	0,209	0,088	116	11
Pucón	0,066	1,083	-0,592	0,072	124	12
Traiguén	-0,221	-0,310	0,766	0,057	128	13
Carahue	-0,200	0,224	0,368	0,055	132	14
Curarrehue	-0,184	-0,877	1,002	0,034	142	15
Gorbea	-0,276	-0,252	0,736	0,032	143	16
Vilcún	-0,249	0,073	0,427	0,018	149	17
Pitrufquén	-0,013	0,384	-0,241	-0,002	154	18

Padre Las Casas	-0,091	0,189	-0,078	-0,004	156	19
Villarrica	0,110	-0,260	-0,119	-0,058	174	20
Teodoro Schmidt	-0,312	-0,364	0,473	-0,087	180	21
Nueva Imperial	-0,093	0,019	-0,349	-0,147	201	22
Lonquimay	-0,603	-0,665	0,926	-0,157	205	23
Perquenco	-0,304	-0,590	0,377	-0,157	206	24
Loncoche	-0,228	-0,074	-0,203	-0,190	214	25
Purén	-0,553	-0,840	0,482	-0,300	255	26
Curacautín	-0,384	-0,193	-0,272	-0,312	258	27
Cunco	-0,380	-0,342	-0,329	-0,357	275	28
Galvarino	-0,451	-0,257	-0,365	-0,387	289	29
Toltén	-0,488	-0,397	-0,310	-0,416	293	30
Saavedra	-0,611	-0,538	-0,071	-0,434	297	31
Melipeuco	-0,492	-0,919	-0,733	-0,650	328	32

Fuente: elaboración propia

En las tablas anteriores se observan los resultados para las regiones de Rancagua, del Maule, Araucanía y del Bío-Bío. En general, no se registran problemas graves de seguridad ciudadana en el contexto nacional, salvo en algunas comunas de la región del Bío-Bío en lo referido a control y prevención del delito. Particularmente, las comunas de San Pedro de La Paz, Hualpén, Concepción, Los Ángeles y Los Álamos.

También destacan algunas comunas de la Araucanía y Bío-Bío en materia de vulnerabilidad social. Para la primera, las comunas de Renaico y Collipulli; para la segunda, Los Álamos y Tirúa.

Todas estas comunas presentan condiciones y características con indicadores de riesgo delictual que influyen y crean un escenario de vulnerabilidad social y delictual necesario de conocer para tomar decisiones que se orienten en la búsqueda de soluciones.

Finalmente, la Tabla 4 presenta los indicadores delictivos para las comunas del extremo sur del país (cuatro regiones del país, desde Los Ríos a Magallanes). Como se presenta la información, no se registran situaciones graves en la materia, registrándose algunas de las comunas

con los mejores índices del país. La situación delictiva es menos apremiante en el sur de Chile.

Tabla 4: Índice Vulnerabilidad Sociodelictual regiones de Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes

Comuna	Índice control	Índice prevención	Índice social	Índice Vulnerabilidad Delictual	Rank. Nacional	Rank. Regional
Valdivia	0,497	0,193	0,231	0,339	72	1
Mariquina	-0,104	-0,293	0,420	0,015	150	2
Paillaco	-0,325	-0,335	0,683	-0,025	161	3
Lanco	0,131	-0,141	-0,239	-0,035	165	4
Máfil	-0,272	-0,263	0,423	-0,061	175	5
Lago Ranco	-0,473	-0,296	0,659	-0,098	185	6
Los Lagos	-0,254	-0,262	0,117	-0,164	209	7
Futrono	-0,623	0,117	0,301	-0,198	219	8
Panguipulli	-0,241	-0,334	-0,170	-0,238	231	9
Corral	-0,386	-0,348	0,081	-0,239	232	10
Río Bueno	-0,349	-0,452	-0,155	-0,311	257	11
La Unión	-0,165	-0,635	-0,487	-0,387	288	12
Puerto Montt	0,575	0,108	0,480	0,411	60	1
Palena	-0,294	0,351	1,172	0,275	84	2
Quellón	0,010	-0,359	0,836	0,184	102	3
Frutillar	0,106	0,127	0,269	0,159	106	4
Osorno	0,114	0,002	0,082	0,073	123	5
Purranque	-0,165	-0,043	0,440	0,041	136	6
Llanquihue	-0,180	-0,448	0,716	0,035	140	7
Puerto Varas	0,040	0,364	-0,225	0,025	145	8

Puerto Octay	-0,261	-0,241	0,624	0,008	153	9
Calbuco	-0,308	-0,027	0,520	-0,004	155	10
Ancud	-0,208	0,325	-0,117	-0,026	162	11
Castro	0,036	-0,538	0,371	-0,052	171	12
Mauilín	-0,391	-0,041	0,192	-0,146	200	13
Curaco De Vélez	-0,425	0,151	0,080	-0,158	208	14
Fresia	-0,314	-0,292	0,008	-0,213	225	15
San Juan De La Costa	0,043	-0,565	-0,424	-0,219	229	16
Hualaihué	-0,231	-0,684	-0,082	-0,277	245	17
Dalcahue	-0,356	-0,384	-0,080	-0,279	246	18
San Pablo	-0,395	-0,542	-0,059	-0,324	262	19
Quinchao	-0,238	-0,573	-0,319	-0,329	265	20
Cochamó	-0,327	-0,500	-0,378	-0,377	283	21
Puyehue	-0,476	-0,278	-0,523	-0,451	301	22
Los Muer-mos	-0,342	-1,034	-0,260	-0,456	303	23
Queilén	-0,538	-0,606	-0,234	-0,461	304	24
Quemchi	-0,441	0,380	-1,072	-0,466	305	25
Chaitén	-0,381	-0,706	-0,504	-0,483	307	26
Chonchi	-0,302	-0,797	-0,604	-0,492	308	27
Futaleufú	-0,288	-0,544	-0,802	-0,493	309	28
Río Negro	-0,437	-0,674	-0,677	-0,557	317	29
Puqueldón	-0,604	-0,571	-1,100	-0,746	336	30
Coihaique	0,208	-0,195	0,320	0,115	111	1
Aisén	-0,122	-0,701	0,847	-0,054	173	2
Cochrane	-0,293	-0,254	-0,221	-0,264	241	3
Guaitecas	-0,235	-0,571	-0,312	-0,325	264	4
Cisnes	-0,050	-0,554	-1,302	-0,526	312	5
Chile Chico	-0,614	-0,577	-0,396	-0,541	314	6
O´Higgins	-0,541	-0,853	-0,543	-0,604	322	7
Lago Verde	0,122	-0,644	-1,828	-0,616	324	8

Tortel	-0,556	-0,581	-0,836	-0,645	326	9
Río Ibáñez	-0,757	-0,369	-2,256	-1,129	344	10
Porvenir	-0,276	2,462	-0,196	0,296	80	1
Cabo De Hornos	-0,638	-0,589	0,972	-0,145	199	2
Natales	0,307	-0,766	-0,652	-0,195	217	3
Antártica	-0,409	-0,581	0,350	-0,216	227	4
Punta Arenas	-0,117	-0,820	-0,190	-0,346	271	4
Torres Del Paine	0,098	-1,349	-1,005	-0,522	311	5
Primavera	-0,192	-0,581	-1,561	-0,680	330	6
Laguna Blanca	-0,573	-0,581	-1,018	-0,708	334	7
San Gregorio	-0,109	-0,830	-2,924	-1,098	343	8
Timaukel	-0,624	-0,581	-3,704	-1,540	345	9
Río Verde	-0,719	-0,581	-4,154	-1,722	346	10

Fuente: elaboración propia

Como se aprecia, las comunas con los peores resultados en el índice son Valdivia, Puerto Montt, Coihaique y Porvenir. Cada una posee el primer lugar de su región respectiva. En tanto, los mejores niveles del ranking los poseen las comunas de La Unión, Puqueldón, Río Ibáñez y Río Verde.

ANÁLISIS DETALLADO DE COMUNAS Y RECOMENDACIONES DE ABORDAJE

El Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual a nivel comunal (IVuSDe) no solo permite identificar y posicionar las comunas en un ranking a nivel nacional y regional, identificando los factores que más inciden en su ubicación y así lograr una visión panorámica que permite ilustrar la situación país. Este índice permite, además, desarrollar nuevamente un análisis detallado de los datos recopilados a nivel comunal, de manera de identificar los aspectos específicos y particulares asociados a los problemas de seguridad de la comuna y, con ello, entregar orientaciones sobre

qué tipo de políticas públicas se deben implementar. Es, en definitiva, un poderoso insumo para los encargados y funcionarios públicos que trabajan en este tema.

A continuación se presenta un análisis detallado de la situación de las comunas de distinta naturaleza que registraron índices negativos en su contexto regional, tomando cada comuna como un caso de estudio práctico que ejemplifica el análisis delictual, partiendo de una base común para generar aún mayor conocimiento.

Las comunas, a modo de estudio de casos, que se analizarán son las siguientes:

1. Estación Central (comuna con alta actividad comercial, región Metropolitana)
2. Lampa (comuna rural, región Metropolitana)
3. Linares (comuna de alta actividad, región del Maule)
4. Los Álamos (comuna rural, región del Bío-Bío)

Para cada una de estas comunas se presenta una ficha resumen que reúne los distintos datos analizados en el Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual, además del puntaje obtenido en el índice (IVuSDe) y sus dimensiones. Es decir, se presenta el detalle de la información con la cual se elaboró cada uno de los índices que componen la información señalada en las tablas anteriores. Cada ficha resumen se presenta en la sección “Anexo” (ver página 221).

Estos datos permiten, en primer lugar, situar a la comuna en su contexto regional y, posteriormente, analizar cuáles son los aspectos más problemáticos dentro de las dimensiones peor evaluadas, así como dónde se ubican sus fortalezas.

Esta ficha de estudio de cada análisis de caso puede resultar muy útil para tener un panorama general de la comuna y, con base en ello, considerar opciones de políticas públicas, o bien estrategias para profundizar la realización de diagnósticos de tipo cualitativo en zonas en que los problemas priorizados se focalizan.

En primer lugar, se entrega la información completa de la comuna de Estación Central. En la Tabla 5 puede verse que Estación Central es la quinta comuna con peor índice a nivel nacional, y la cuarta comuna con mayor déficit a nivel regional, presentando indicadores negativos en las 3 dimensiones analizadas, pero principalmente en los aspectos de control del delito y de vulnerabilidad social.

Por ejemplo, su registro particular indica que hay factores negativos que inciden en el índice de Control del Delito, como las altas cifras de hurtos (tasa de 3289 cada 100 mil habitantes), robo con intimidación (tasa de 1400 cada 100 mil habitantes) y robo por sorpresa (tasa de 1310 cada 100 mil habitantes).

Como también se desprende de la tabla, y en cuanto a vulnerabilidad social, destacan principalmente las cifras de lesiones (836 cada 100 mil habitantes) y violencia intrafamiliar (VIF), con 962 cada 100 mil habitantes.

Ante estos datos generales las acciones recomendadas, como insumo para la política local o para dar paso a estudios cualitativos, pueden ser las siguientes:

- Solicitar a Carabineros información georreferenciada sobre los delitos de hurto, robo con intimidación y robo por sorpresa.
- Evaluar existencia de problemas situacionales que faciliten la ocurrencia de delitos en esos sectores y corregirlos.
- Fortalecer coordinaciones con instancias de seguridad privada en funcionamiento en las zonas comerciales de la comuna.
- Identificar, con ayuda de Carabineros, días y horarios de mayor ocurrencia de estos delitos.
- Detectar, en conjunto con Carabineros, comportamientos por parte de la población que facilitan la ocurrencia de delitos y corregirlos mediante campañas de autocuidado.
- Coordinar con Carabineros el fortalecimiento de la presencia disuasiva en estos sectores.
- Coordinar con Carabineros y PDI la investigación de puntos de venta de artículos robados en la comuna.
- Implementar encuestas a nivel barrial sobre situaciones delictuales y de incivildades que afecten al barrio, y percepción de inseguridad con base en la realidad específica de la comuna.

En segundo lugar, se entrega la información completa de la comuna de Lampa (Tabla 6) en un segundo estudio de caso con características territoriales distintas al caso anterior: mayores condiciones de ruralidad e interurbanidad.

A modo descriptivo, se puede señalar que Lampa se ubica en el puesto 19 de los peores índices a nivel nacional, y en el 14 a nivel regional, presentando indicadores negativos en las 3 dimensiones, aunque principalmente en vulnerabilidad social.

Se registran como factores negativos de vulnerabilidad social altas cifras de violencia intrafamiliar (VIF) y delito de lesiones, con una tasa de 763 cada 100 mil habitantes. Además, destaca el alto porcentaje de retiro de alumnos de enseñanza media, alto índice de pobreza según CASEN y baja cantidad de áreas verdes con mantención, acciones que tendrían incidencia en la materia.

Con respecto a los casos de delitos de mayor impacto social, se pueden destacar las cifras de robo en lugar habitado, hurto y robo con intimidación o violencia, que son aquellos que mayor magnitud poseen en esta comuna.

Ante estos datos generales, las acciones recomendadas son las siguientes, tanto como insumo para la política local como para ahondar cualitativamente:

- Solicitar a Carabineros información georreferenciada sobre los delitos de hurtos, robo en lugar habitado, robo con intimidación, lesiones y violencia intrafamiliar.
- Evaluar existencia de problemas situacionales que faciliten la ocurrencia de delitos en esos sectores y corregirlos.
- Evaluar existencia de problemas sociales que faciliten la ocurrencia de delitos en esos sectores y corregirlos.
- Generar proyectos orientados a favorecer la mediación de conflictos y prevenir la violencia intrafamiliar en sectores focalizados.
- Identificar factores que favorecen la deserción escolar en la comuna, y generar proyectos de retención escolar.
- Gestionar recursos públicos y privados para la construcción de zonas de áreas verdes, que cuenten con planes permanentes de actividades pro-sociales.
- Identificar con ayuda de Carabineros días y horarios de mayor ocurrencia de delitos de hurto, robo en lugar habitado y robo con intimidación.
- Implementar encuestas a nivel barrial sobre situaciones delictuales, incivildades y percepción de inseguridad en base a la realidad específica de la comuna.
- Detectar en conjunto con Carabineros comportamientos por parte de la población que faciliten la ocurrencia de delitos, y corregirlos mediante campañas de autocuidado.
- Coordinar con Carabineros y PDI la investigación de puntos de ventas de artículos robados en la comuna.

En tercer lugar, se entrega la información completa de la comuna de Linares en la Tabla 7 (ver página 222), un caso regional con características urbanas y condiciones sociales distintas a las metropolitanas.

Para el caso de Linares, se observa que es la comuna en el lugar 46 con peor índice a nivel nacional, y la primera a nivel regional, presentando indicadores negativos en vulnerabilidad social y prevención del delito.

De este modo, se registran como factores negativos de vulnerabilidad social los delitos de violencia intrafamiliar y lesiones, los altos índices de pobreza según datos CASEN, bajos resultados en la PSU y alto porcentaje de estudiantes que se retiran de enseñanza media.

En cuanto a prevención del delito, se registran indicadores preocupantes en cuanto a robo en lugar habitado y victimización por robo de accesorios de vehículos, los que más incidencia poseen en este territorio.

Ante estos datos generales, las acciones recomendadas para responder desde el nivel local y para profundizar en su estudio y solución, son las siguientes:

- Identificar zonas de las comunas con mayor concentración de vulnerabilidad social.
- Fortalecer la presencia del municipio y las redes de apoyo social en esos sectores.
- Generar proyectos orientados a favorecer la mediación de conflictos y prevenir la violencia intrafamiliar en sectores focalizados.
- Identificar factores que favorecen la deserción escolar en la comuna y generar proyectos de retención escolar.
- Solicitar a Carabineros información georreferenciada sobre los delitos de robo en lugar habitado y robo de accesorios de vehículos
- Implementar encuestas a nivel barrial sobre situaciones delictuales, incivildades y conflictos vecinales que afecten al barrio, y percepción de inseguridad en base a la realidad específica de la comuna.
- Evaluar existencia de problemas situacionales que faciliten la ocurrencia de delitos en esos sectores y corregirlos.
- Identificar con ayuda de carabineros, días y horarios de mayor ocurrencia de estos delitos.
- Detectar en conjunto con carabineros, comportamientos por parte de la población que facilitan la ocurrencia de delitos, y corregirlos mediante campañas de autocuidado.
- Coordinar con Carabineros y PDI la investigación de puntos de ventas de artículos robados en la comuna.

Finalmente, se entrega la información completa de la comuna de Los Álamos, comuna de mayores condiciones de ruralidad, pobreza y de un desarrollo menor que las tres comunas consideradas anteriormente. La información completa se puede observar en la Tabla 8.

La comuna de Los Álamos se encuentra en el lugar 58 a nivel nacional, y en el lugar 5 a nivel regional, de los peores índices, presentando indicadores negativos principalmente en vulnerabilidad social.

Se registran como factores negativos de vulnerabilidad social las cifras de violencia intrafamiliar y lesiones, el alto porcentaje de retiro de alumnos de enseñanza media, los bajos resultados en PSU y el alto índice de pobreza según CASEN.

Delitos mayores recaen en los casos altos de hurtos y robo con intimidación.

Ante estos datos generales, las acciones recomendadas para la política pública local son las siguientes:

- Solicitar a Carabineros información georreferenciada sobre los delitos de lesiones y violencia intrafamiliar.
- Implementar encuestas a nivel barrial sobre situaciones delictuales, incivildades y conflictos vecinales que afectan al barrio, y percepción de inseguridad, en base a la realidad específica de la comuna.
- Evaluar existencia de problemas sociales que faciliten la ocurrencia de delitos en esos sectores y corregirlos.
- Generar proyectos orientados a favorecer la mediación de conflictos y prevenir la violencia intrafamiliar en sectores focalizados.
- Identificar factores que favorecen la deserción escolar en la comuna, y generar proyectos de retención escolar.
- Implementar proyectos de preuniversitarios gratuitos para estudiantes de sectores vulnerables.

CONCLUSIONES

El presente artículo ha permitido desarrollar una metodología de análisis de información que pone en valor la multiplicidad de datos existentes, elaborados por distintos estamentos y organizaciones del Estado, pero que al estar compartimentados, normalmente no prestan demasiada utilidad para tomar decisiones en el territorio desde una mirada integral.

Además, la propuesta del Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual a nivel comunal es importante porque amplía la mirada sobre la seguridad pública, más allá de lo meramente policial, e integra aspectos referidos a la vulnerabilidad social, los cuales corresponden de manera más directa a la labor y alcance municipal, evitando la tendencia de los últimos años en criminalización de la seguridad por el excesivo énfasis dado a los casos policiales y la victimización.

El análisis de cuatro casos comunales es igualmente importante, pues considera el detalle de la elaboración del índice y demuestra las particularidades para mejor resolver desde el punto de vista local.

Es importante destacar que más que una herramienta específica, lo que se busca aquí es proponer una metodología de análisis que puede ser flexible a las nuevas fuentes de información que cumplan con los criterios para estar vinculadas a seguridad o delincuencia, ser de carácter oficial y público, y tener alcance nacional.

A modo de ejemplo, en el último año la Subsecretaría de Prevención del Delito ha desestimado el uso de la ENUSC a nivel comunal por el alto nivel de error muestral, pero en cambio ha anunciado la realización de encuestas de victimización comunales, en las comunas que cuentan con Plan Comunal de Seguridad. Lo anterior implicaría modificar la estructura de las dimensiones y fórmulas propuestas, pero no le quita potencia a la metodología utilizada.

ANEXO

Tabla 5: Índice Vulnerabilidad Socio Delictual análisis de caso: Estación Central

	Nacional	Regional	Comunas Region
Ranking Vulnerabilidad Delictual	5	4	52

	Control del Delito	Prevención Delito	Vuln. Social
Índices*	1,60	0,27	0,54

*Cifras más altas indican mayor vulnerabilidad

Factores de Riesgo Delictual					
Necesidad Control del Delito*		Necesidad Prevención del Delito**		Necesidad Intervención Social***	
Tasa Robo de Vehículo c/100000	388,9	Victimización Robo de Vehículo	0,0%	Tasa Lesiones c/100000	856,7
Tasa Robo desde Vehículo c/100000	796,8	Victimización Robo desde Vehículo	10,6%	Tasa VIF c/100000	962,2
Tasa Robo por Sorpresa c/100000	1245,5	Victimización Robo Lugar Habitado	2,6%	Denuncias Lesiones	880
Tasa Robo con Intimidación c/100000	1401,5	Victimización Robo por Sorpresa	5,3%	Denuncias VIF	1012
Tasa Hurto c/100000	3238,4	Victimización Robo con Intimidación	4,3%	Variación 12/13 Lesiones	-10,2%
Denuncias Robo de Vehículo	409	Victimización Hurto	9,8%	Variación 12/13 VIF	-9,0%
Denuncias Robo desde Vehículo	838	Tasa Robo Lugar Habitado c/100000	413,6	Victimización Lesiones	0,0%
Denuncias Robo por Sorpresa	1310	Denuncias Robo Lugar Habitado	435	% Población Edad Escolar	0,0%
Denuncias Robo con Intimidación o Violencia	1474	Variación 12/13 Robo Lugar Habitado	3,6%	% Asistencia Escolar	82,6
Denuncias Hurto	3406			% Retiro Alumnos E. Básica	1,3
Variación 12/13 Robo de Vehículo	4,6%			% Retiro Alumnos E. Media	17,6
Variación 12/13 Robo desde Vehículo	28,7%			% PSU Superior a 450 pts.	30,2
Variación 12/13 Robo por Sorpresa	20,8%			Prom. Alumnos por Docente	21
Variación 12/13 Robo con Intimidación	22,5%			% Pobreza Casen	17,6
Variación 12/13 Hurto	2,8%			Org. Soc. Cada 100 mil Hab.	1163,6
				M2 Áreas Verdes por Hab.	6,7

*Datos SPID 2013-2014

**Datos ENUSC 2013 (% Hogares Victimizados)

***Datos AUIPOL 2013-2014, ENUSC 2013, y SINIM 2

Fuente: elaboración propia

Tabla 6: Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual. Análisis de caso: Lampa

	Nacional	Regional	Comunas Region
Ranking Vulnerabilidad Delictual	19	14	52

	Control del Delito	Prevención Delito	Vuln. Social
Índices*	0,32	0,32	1,92

*Cifras más altas indican mayor vulnerabilidad

Factores de Riesgo Delictual					
Necesidad Control del Delito*		Necesidad Prevención del Delito**		Necesidad Intervención Social***	
Tasa Robo de Vehículo c/100000	212,0	Victimización Robo de Vehículo	0,9%	Tasa Lesiones c/100000	763,6
Tasa Robo desde Vehículo c/100000	220,3	Victimización Robo desde Vehículo	8,3%	Tasa VIF c/100000	868,9
Tasa Robo por Sorpresa c/100000	98,4	Victimización Robo Lugar Habitado	8,8%	Denuncias Lesiones	551
Tasa Robo con Intimidación c/100000	480,9	Victimización Robo por Sorpresa	3,6%	Denuncias VIF	627
Tasa Hurto c/100000	651,3	Victimización Robo con Intimidación	5,3%	Variación 12/13 Lesiones	-13,4%
Denuncias Robo de Vehículo	153	Victimización Hurto	4,3%	Variación 12/13 VIF	2,8%
Denuncias Robo desde Vehículo	159	Tasa Robo Lugar Habitado c/100000	602,8	Victimización Lesiones	1,7%
Denuncias Robo por Sorpresa	71	Denuncias Robo Lugar Habitado	435	% Población Edad Escolar	0,0%
Denuncias Robo con Intimidación o Violencia	347	Variación 12/13 Robo Lugar Habitado	-15,5%	% Asistencia Escolar	82,7
Denuncias Hurto	470			% Retiro Alumnos E. Básica	1,2
Variación 12/13 Robo de Vehículo	21,4%			% Retiro Alumnos E. Media	19,9
Variación 12/13 Robo desde Vehículo	1,9%			% PSU Superior a 450 pts.	24,5
Variación 12/13 Robo por Sorpresa	18,3%			Prom. Alumnos por Docente	26
Variación 12/13 Robo con Intimidación	12,3%			% Pobreza Casen	19,9
Variación 12/13 Hurto	3,5%			Org. Soc. Cada 100 mil Hab.	1231,9
				M2 Áreas Verdes por Hab.	0,8

*Datos SPID 2013-2014

**Datos ENUSC 2013 (% Hogares Victimizados)

***AUIPOL 2013-2014, ENUSC 2013, y SINIM 2015.

Fuente: elaboración propia

Tabla 7: Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual. Análisis de caso: Linares

	Nacional	Regional	Comunas Región
Ranking Vulnerabilidad Delictual	46	1	30

	Control del Delito	Prevención Delito	Vuln. Social
Índices*	0,28	0,66	0,74

*Cifras más altas indican mayor vulnerabilidad

Factores de Riesgo Delictual					
Necesidad Control del Delito*		Necesidad Prevención del Delito**		Necesidad Intervención Social***	
Tasa Robo de Vehículo c/100000	61,6	Victimización Robo de Vehículo	0,0%	Tasa Lesiones c/100000	439,9
Tasa Robo desde Vehículo c/100000	300,5	Victimización Robo desde Vehículo	9,0%	Tasa VIF c/100000	896,1
Tasa Robo por Sorpresa c/100000	188,1	Victimización Robo Lugar Habitado	10,0%	Denuncias Lesiones	407
Tasa Robo con Intimidación c/100000	204,3	Victimización Robo por Sorpresa	1,0%	Denuncias VIF	829
Tasa Hurto c/100000	1434,3	Victimización Robo con Intimidación	1,8%	Variación 12/13 Lesiones	-25,5%
Denuncias Robo de Vehículo	57	Victimización Hurto	9,9%	Variación 12/13 VIF	6,8%
Denuncias Robo desde Vehículo	278	Tasa Robo Lugar Habitado c/100000	623,7	Victimización Lesiones	1,3%
Denuncias Robo por Sorpresa	174	Denuncias Robo Lugar Habitado	577	% Población Edad Escolar	0,0%
Denuncias Robo con Intimidación o Violencia	189	Variación 12/13 Robo Lugar Habitado	75,4%	% Asistencia Escolar	87,2
Denuncias Hurto	1327			% Retiro Alumnos E. Básica	0,6
Variación 12/13 Robo de Vehículo	62,9%			% Retiro Alumnos E. Media	20,6
Variación 12/13 Robo desde Vehículo	-0,7%			% PSU Superior a 450 pts.	57,9
Variación 12/13 Robo por Sorpresa	24,3%			Prom. Alumnos por Docente	21
Variación 12/13 Robo con Intimidación	28,6%			% Pobreza Casen	20,6
Variación 12/13 Hurto	11,9%			Org. Soc. Cada 100 mil Hab.	583,6
				M2 Áreas Verdes por Hab.	4,2

*Datos SPD 2013-2014

**Datos ENUSC 2013 (% Hogares Victimizados)

***AUPOL 2013-2014, ENUSC 2013, y SINIM 2015.

Fuente: elaboración propia

Tabla 8: Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual. Análisis de caso: Los Álamos

	Nacional	Regional	Comunas Región
Ranking Vulnerabilidad Delictual	58	5	54

	Control del Delito	Prevención Delito	Vuln. Social
Índices*	-0,03	-0,05	1,50

*Cifras más altas indican mayor vulnerabilidad

Factores de Riesgo Delictual					
Necesidad Control del Delito*		Necesidad Prevención del Delito**		Necesidad Intervención Social***	
Tasa Robo de Vehículo c/100000	46,3	Victimización Robo de Vehículo	N/A	Tasa Lesiones c/100000	597,5
Tasa Robo desde Vehículo c/100000	51,0	Victimización Robo desde Vehículo	N/A	Tasa VIF c/100000	1014,4
Tasa Robo por Sorpresa c/100000	97,3	Victimización Robo Lugar Habitado	N/A	Denuncias Lesiones	129
Tasa Robo con Intimidación c/100000	120,4	Victimización Robo por Sorpresa	N/A	Denuncias VIF	219
Tasa Hurto c/100000	819,9	Victimización Robo con Intimidación	N/A	Variación 12/13 Lesiones	-23,2%
Denuncias Robo de Vehículo	10	Victimización Hurto	N/A	Variación 12/13 VIF	-22,3%
Denuncias Robo desde Vehículo	11	Tasa Robo Lugar Habitado c/100000	352,0	Victimización Lesiones	N/A
Denuncias Robo por Sorpresa	21	Denuncias Robo Lugar Habitado	76	% Población Edad Escolar	0,0%
Denuncias Robo con Intimidación	26	Variación 12/13 Robo Lugar Habitado	13,4%	% Asistencia Escolar	84,3
Denuncias Hurto	177			% Retiro Alumnos E. Básica	0,7
Variación 12/13 Robo de Vehículo	11,1%			% Retiro Alumnos E. Media	41,3
Variación 12/13 Robo desde Vehículo	57,1%			% PSU Superior a 450 pts.	49,1
Variación 12/13 Robo por Sorpresa	61,5%			Prom. Alumnos por Docente	18
Variación 12/13 Robo con Intimidación	30,0%			% Pobreza Casen	41,3
Variación 12/13 Hurto	36,2%			Org. Soc. Cada 100 mil Hab.	No Recop.
				M2 Áreas Verdes por Hab.	No Recop.

*Datos SPD 2013-2014

**Datos ENUSC 2013 (% Hogares Victimizados)

***AUPOL 2013-2014, ENUSC 2013, y SINIM 2015.

Fuente: elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

Araya, J. (2009). *Índice de vulnerabilidad social delictual*. Unidad de Estudios, División de Seguridad Pública. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.

Armijo, M. (2009). Lineamientos metodológicos para la construcción de indicadores de desempeño. *Curso Internacional: Planificación Estratégica, Preparación y Evaluación de Proyectos*. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública ILPES/CEPAL. Recuperado de: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/35060/indicadoresdesempenoarmijom.pdf>

Ministerio del Interior e INE (2013 y 2014). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*. INE y Subsecretaría de Prevención del Delito. Gobierno de Chile, Santiago.

Foro de expertos en seguridad ciudadana (2004). Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile. *Documento de trabajo*, 1. Santiago: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

Fundación Paz Ciudadana (2010). *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Asociación internacional de Analistas Delictuales IACA.

Ministerio del Interior (2014). *Plan Seguridad Para Todos 2014-2018*. Subsecretaría de Prevención del Delito, Gobierno de Chile.

Olavarría, M., Tocornal, X., Manzano, L. y Fruhling, H. (2008). Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas. *Revista INVI*, 23 (64), Universidad de Chile.

Soto, H. y Schuschny, A. (2009). Guía metodológica: diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. *Documentos de proyectos* nro. 255, mayo. CEPAL.

Tocornal, X. et al. (2011). *Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Chile: Universidad de Chile, INAP.

FUENTES DE DATOS

Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio de Economía.

Sistema Nacional de Información Municipal, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

CAPÍTULO 07

LO LOCAL Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE

Rigoberto Hernández Suárez

Trabajador Social y Magíster en Ciencia Política.
Subsecretaría de Prevención del Delito del
Gobierno de Chile

LO LOCAL Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE

Rigoberto Hernández Suárez ¹

Trabajador Social y Magíster en Ciencia Política.

Subsecretaría de Prevención del Delito del Gobierno de Chile

RESUMEN

El artículo intenciona una reflexión desde la relevancia de lo local en las políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile, y de cómo desde este tema genera condiciones para la expresión de nuevos sujetos y dimensiones de participación comunitaria. Desde este vértice, se da cuenta en términos generales, del trayecto de las políticas públicas sectoriales y los distintos énfasis propuestos en relación a lo local y la participación ciudadana, llegando a una descripción de la actual política de seguridad en Chile, y finalizando con algunas reflexiones en torno a las dimensiones de participación involucradas en ésta.

PALABRAS CLAVE

Violencia, seguridad/inseguridad ciudadanía, participación, Plan Comunal de Seguridad Pública.

¹ Rigoberto Hernández Suárez es trabajador social y Magíster en Ciencia Política. Actualmente se desempeña en la Subsecretaría de Prevención del Delito, Gobierno de Chile. Ha sido docente en distintas universidades e instituciones, además de coordinador del Magíster en Política Pública y Seguridad Ciudadana en la Universidad Tecnológica Metropolitana, UTEM.

EL ESCENARIO GLOBAL: VIOLENCIA E INSEGURIDAD

Vivimos en un escenario de permanente incertidumbre y crisis, incertidumbre cruzada por sentidos y percepciones de vulnerabilidad y fragilidad ante expresiones de violencia cada vez más cotidianas, cercanas, pero al mismo tiempo globalizadas e inmediatas desde su alcance mediático. Esta cotidianeidad define nuestras lógicas de convivencia, socialización y resolución de conflictos a todo nivel: familiar, laboral, escolar, comunitario; desde formas de expresión de la demanda social hacia el Estado, desde el Estado y su represión a esa forma de demanda social, desde el aumento cuantitativo y cualitativo de la criminalidad, desde las respuestas de la sociedad ante esta criminalidad, desde la amenaza terrorista, desde los discursos beligerantes de liderazgos políticos desgastados, etcétera.

La violencia es un fenómeno que ha estado en el centro de las reflexiones teóricas, especialmente en el contexto de los debates propios de la modernidad y sus crisis. Al respecto, el determinismo que la violencia obtuvo durante el siglo pasado estuvo definido por la relación medio-fin, como forma de entender la política, es decir

[...] el fin está siempre en peligro de verse superado por los medios que justifica y que son necesarios para alcanzarlo. Como la finalidad de la acción humana, a diferencia del fin de los medios fabricados, nunca puede ser fiablemente previsto, los medios utilizados para lograr objetivos políticos son más a menudo que lo contrario, de importancia mayor para el mundo futuro que los objetivos propuestos (Arendt, 1999, p. 112).

En ese sentido, la política habría sido reemplazada por la violencia y, en ese mismo proceso, habría sepultado su génesis basada en el ser humano y su capacidad de convertirse en sujeto social y político. Como consecuencia de lo anterior, la crisis de la política y del sujeto político en sí mismo sería parte de un ciclo terminal, fundado en el individualismo y la acción del mercado en tanto eje articulador e integrador de la sociedad, en reemplazo del Estado y la política. Incluso la condición básica del ser humano centrada en la acción social y la búsqueda de la transformación social y la felicidad no tendría cabida en esta nueva época en que lo colectivo ya no existiría ni como valor ni como conducta esperable desde lo político (Arendt, 1996).

Estaríamos frente al despliegue hegemónico de un paradigma que se niega a sí mismo como paradigma, y de una ideología que se niega a sí misma como tal, que desde la preeminencia de la libertad de los individuos construye una legitimidad en torno a las relaciones de dominación y desigualdad propias del neoliberalismo (Mouffe y Laclau, 2004).

Lo anterior correspondería a la emergencia de un nuevo bloque histórico, ya que “tornado ideología orgánica, el liberal conservadurismo construiría una nueva articulación hegemónica a través de un sistema de equivalencias que unificaría múltiples posiciones de sujeto en torno a una definición individualista de sus derechos y a una concepción negativa de su libertad” (Mouffe y Laclau, 2004, p. 22).

Elemento articulador de esta hegemonía discursiva y política es el desprestigio de la organización y participación social en tanto espacio natural del ejercicio democrático y construcción social, instalándose casi en una perspectiva normativa la búsqueda individual de beneficios y la especulación. También es posible evidenciar que estos discursos dirigidos a la apolitización de las relaciones sociales se encuentran determinados por una demonización del conflicto, visto como un mal social que es necesario superar, reemplazándolo por la búsqueda del consenso como procedimiento y esencia de las nuevas democracias.

Podemos apreciar los principales ejes del paradigma neoliberal y sus discursos asociados a la “libertad”, esto es, el fin de las ideologías, el desprecio por la organización social, la prevalencia de la diversidad y el individualismo, el subjetivismo y relativismo, esto es, el ser humano libre, espontáneo y natural; es decir, una colección de fragmentos en perpetuo cambio, fragmentos en los cuales cada individuo intenta construir su propia imagen del mundo, ajeno a determinaciones doctrinales o vínculos colectivos. En otras palabras, un orden natural asociado al despliegue del mercado y su libertad, cuyo horizonte ideal se vincula con la noción de *catalaxia*, “orden espontáneo producido por el mercado a través de las acciones de las personas que se ajustan a reglas jurídicas respecto a la propiedad, los daños y los contratos” (Guillén, 1997, p. 23), en otras palabras un orden naturalmente producido por las relaciones libres de mercado, que anteceden al Estado, pero que se ubican en un margen institucional normado por el derecho a la propiedad y el derecho civil.

Lo anterior permite comprender que, a pesar de este discurso atomizador, la seguridad y la defensa de la propiedad privada se mantengan como ejes de cohesión social y política, especialmente ante la demanda permanente al Estado como garante de la seguridad y el orden social,

instalándose este rol como esencial en los diseños de gobernabilidad en la gran mayoría de los estados, incluyendo a Latinoamérica.

Esta nueva gobernabilidad se inscribe en un nuevo orden que tiene un sentido de red global que superaría la noción del Estado y respondería a las lógicas y necesidades del capital financiero globalizado que requiere de seguridad para su despliegue. En una versión radical, la guerra y los conflictos cruzados por la violencia no solo serían inevitables, sino que necesarios y endémicos de este nuevo orden. La guerra se perfila como el escenario permanente de nuestra actual civilización, operando implícitamente como instrumento de dominación y extendiendo globalmente la red de jerarquías y divisiones que mantienen el orden mediante nuevos mecanismos de control y conflicto (Negri y Hard, 2001).

Este nuevo orden se presentaría como producto social que desde el disciplinamiento corpóreo e individualizante apunta a la producción de la vida y sus procesos, sus discursos y cesiones de legitimidad, sus proyecciones y sentidos de futuro. “[...] tras un primer ejercicio del poder sobre el cuerpo que se produce en el modo de la individualización, tenemos un segundo ejercicio que no es individualizador sino masificador, por decirlo así, que no se dirige al hombre/cuerpo si no al hombre/especie” (Foucault, 2006, p 220).

En ese sentido, el alcance planetario y permanente de la guerra y la violencia permitiría entenderla como un régimen de biopoder con el “objetivo no sólo de controlar a la población, si no de producir y reproducir todos los aspectos de la vida social” (Negri, 2004, p. 34), de manera que la violencia traspasa la existencia corpórea y se transforma en cotidianeidad y normalidad, definiendo, por ejemplo, al *delincuente* como el principal adversario de la libertad, la paz, la propiedad y la gobernabilidad democrática.

Lo anterior posibilita las condiciones para la instalación de un cuestionable determinismo sociológico que vincula a la pobreza y sus contextos socio-culturales como escenario natural de la violencia y el delito, y a la juventud urbano-popular como el prototipo de sujeto del cual la sociedad debe defenderse (Escobar, 2005). Esta perspectiva no solo define la inviabilidad de cualquier política pública sectorial, en el sentido de superar los condicionamientos de la pobreza como elemento previo y condicionante a esta, sino que también, distrae el análisis de entender el fenómeno delictual como parte de un circuito de violencia con implicancias estructurales y culturales, en el caso chileno inscrito en la desestructuración social heredera de la posdictadura y de una for-

ma de resolución de conflictos instalada en nuestro *ethos* nacional que privilegia la acumulación de conflictos en lugar del diálogo sistemático, generando frustración y resentimiento, componentes previos al estallido de la violencia.

CIUDADANÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La seguridad, en tanto valor social y condicionamiento de la gobernabilidad democrática, no solo se presenta como relevante para el análisis a partir del aumento de la espectacularidad, violencia, tecnologización de los delitos y sus actividades vinculantes, sino que, además, porque se encuentra asociada al aumento en la percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos, trasladando lo anterior al formato de demanda permanente al Estado.

Esta percepción de inseguridad al mismo tiempo se ha transformado en el principal elemento articulador, integrador y convocante de nuevas formas de participación, casi como una respuesta mecánica y biológicamente determinada por el instinto de supervivencia y protección de los entornos afectivos inmediatos. No solo se vuelve a apelar al Estado como única instancia capaz de enfrentar el desborde delictual, casi como un Leviatán posmoderno, sino que también se reinstalan la organización y participación, y sus componentes de solidaridad, como estrategias de combate al fenómeno delictual y la inseguridad (Escobar, 2005). Lo anterior abre la oportunidad de avanzar en la disputa teórica y política contra los sectores más conservadores de nuestra sociedad, quienes paradójicamente han llevado la pauta en la instalación mediática y política del tema, centrando el interés en la victimización y ejercicio de la violencia y control por parte del Estado desde la defensa implacable del derecho a la propiedad privada como frontera explícita de la democracia liberal (Gómez, 2004).

Al respecto, ¿es posible recuperar la dimensión comunitaria del sujeto, desde la demanda de seguridad, rompiendo el individualismo y la despolitización? Lo que se encontraría en la base de este fenómeno sería la emergencia de nuevas formas de expresión social y política, que al mismo tiempo serían el reflejo de la emergencia de nuevos sujetos sociales y políticos, cargados de formas y una discursividad que dan cuenta de la integración de componentes más propios de la subjetividad que de la racionalidad instrumental de los grandes paradigmas del siglo

XX. Esto nos sugiere que estamos en un proceso de rupturas y cambios, definido por transformaciones en la subjetividad de las personas y que estos cambios de percepción de la realidad, en la medida que han adquirido nuevos y relevantes protagonistas en la asignación de valor de los agentes políticos, económicos y comunicacionales, han generado un cambio cultural de dimensiones que tendría como principal manifestación la emergencia de un nuevo sujeto y actor político, ya no cargado ideológicamente por grandes paradigmas de interpretación del mundo, en tanto que se vincula con lo colectivo desde sus propias definiciones individuales, desde su subjetividad explícita (Touraine, 1998).

Desde esta perspectiva, ha surgido *lo ciudadano* como un adjetivo distintivo de la política y un factor de resignificación y legitimación de esta. Aparece como una nueva categoría de la política, semejante a otras como *pueblo*, *clase*, *trabajadores*, que invocaban los discursos de la izquierda histórica. La ciudadanía involucra una doble dimensión: por un lado, una dimensión *pasiva* compuesta por aquel conjunto de libertades y derechos que se adquieren por el solo hecho de nacer en una república democrática, y por otro una condición histórica a conquistar o perfeccionar en tanto promesa de inclusión y reconocimiento. En esta última dimensión tienen sentido las expresiones “construir ciudadanía” o “luchar por la ciudadanía”, en términos de la búsqueda por significados y sentidos de refundación ciudadana de la política, y más ampliamente de los espacios sociales, económicos y culturales. Es decir, la repolitización del sujeto (Arato y Cohen, 2002; Acanda, 2002; Mouffe y Laclau, 2004; Habermas, 1994).

Desde la perspectiva de la repolitización del sujeto, entendemos lo político como la dimensión de antagonismos y conflictos propios y constitutivos de nuestras sociedades, mientras que la política como prácticas concretas e institucionales orientadas a la creación de un orden necesario en el contexto del conflicto ineludible derivado de lo político. En otras palabras:

[...] la política se refiere al nivel óntico, mientras que lo político tiene que ver con el nivel ontológico. Esto significa que lo óntico tiene que ver con la multitud de prácticas de la política convencional, mientras que lo ontológico tiene que ver con el modo mismo en que se instituye en la sociedad (Mouffe, 2007, p. 15).

En ese sentido, la seguridad/inseguridad, además de ser el eje central de las gobernabilidades democráticas, sería una de las principales demandas de una nueva ciudadanía, ya no movilizadora por grandes ideales de transformación social, si no que por expresiones de subjetividad que se expresan desde lo social y que, desde articulaciones discursivas, se transforman en demandas políticas democráticas hacia el Estado. Así las cosas, la seguridad/inseguridad se levanta como una demanda politizadora, que se expresa desde una dimensión de conflictividad relevante vinculada con la gobernabilidad democrática de los estados, y como una de las pocas demandas que posibilita la organización y movilización de una nueva ciudadanía que supera al mercado y vuelve al Estado en búsqueda de respuestas.

Entenderemos la noción de seguridad ciudadana como el “conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana, garantizando una vida digna a todo ciudadano” (PNUD, 2014, p. 17). Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos plantea la seguridad ciudadana como

[...] la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 207).

Estas definiciones, por cierto, se presentan mucho más amplias que desde la sola ocurrencia de delitos o la presencia de crímenes en una sociedad, ya que se relaciona con la existencia de un ambiente ajeno a la violencia que permita el adecuado despliegue de la vida en la ciudad. De esta manera, estableciendo coherencias desde la perspectiva de la politización de la seguridad, esta noción abre la posibilidad de vincular el factor ciudadanía en esta aspiración de aislamiento de la violencia, esto es, entender a la seguridad ciudadana como aquel espacio social que, ausente de factores que limiten, anulen o impidan, permite el ejercicio libre, pleno y soberano de la ciudadanía de cada sujeto. Desde esta mirada, por un lado, el fenómeno delictual es un elemento más a considerar dentro de una serie de factores asociados a la violencia y sus expresiones, que limitan el pleno ejercicio de la ciudadanía; por otro lado, desde esta

dimensión politizadora permite fortalecer las perspectivas que valoran la participación social y la cohesión comunitaria en tanto condición relevante en los diseños que desde el Estado se definen en torno a este conflicto (Frühling, 2014).

POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD Y LO LOCAL

Uno de los principales desafíos que debieron enfrentar las jóvenes democracias latinoamericanas, en el contexto de las transiciones post dictaduras, fue cómo enfrentar el fenómeno de la violencia delictual desde un marco de respeto a los DD.HH y desde diseños de política pública, que articularan una mirada progresista en torno al tema, distanciándose de las lógicas puramente represivas propias de los sectores conservadores que venían en retirada luego de décadas de dictaduras militares (Espinoza 2008).

Al respecto, se pretende incorporar a las políticas públicas sectoriales una dimensión de universalización de derechos vinculados a su seguridad, tomando distancia de las políticas de defensa de los estados e intentando incorporar los siguientes aspectos: control del delito, mejores niveles de eficiencia en la justicia penal y el desarrollo de acciones preventivas desde distintas dimensiones (actualizando perspectivas criminológicas con énfasis en los factores de riesgo asociados a la conducta delictual), y que además incorporan distintos niveles de integración y participación comunitaria. En ese sentido, los conceptos que orientan las políticas públicas desde los años noventa se articularían desde la prevención, comunidad y asociación (Zuñiga, 2010).

En ese sentido, podemos afirmar que en Chile, más allá de los matices que diferencian las políticas públicas, ha existido una tendencia a valorar e incorporar lo local y a considerar la participación comunitaria como un elemento central de estas. En otras palabras,

la actual tendencia hacia la desconcentración de las políticas de seguridad hacia los gobiernos locales busca responder de manera más eficiente a las necesidades específicas de las urbes y de los territorios, focalizando en particular aquellas acciones del ámbito de la prevención del delito. Estas acciones suponen la coordinación

con el nivel central, transferencia de recursos y capacidades, junto con un marco normativo que otorgue las facultades necesarias a los gobiernos locales (Frühling, 2014, p. 17).

El vínculo entre lo local y las políticas públicas debería, en términos generales, involucrar la participación comunitaria en el proceso de lectura de la realidad o diagnóstico, identificando las temáticas o tipos delictuales que de mayor manera afectan a la comunidad; y, además, privilegiar las institucionalidades locales, especialmente municipios, en la focalización de recursos y coordinación de estrategias en el entendido ideal de que estas estructuras mantienen relación y sintonía permanente con los actores comunitarios (Scalia, 2002).

Es posible vincular esta perspectiva de focalización territorial con la teoría de los puntos calientes (*hot spots*), que en síntesis propone la relación entre los delitos y su recurrencia, georreferenciados y agrupados en focos territoriales relacionados con la presencia de múltiples factores de riesgo, lo que permitiría identificar puntos críticos que es necesario focalizar para su intervención (Sherman, Gartin y Buerger, 1989; Braga y Weisburd, 2010; Weisburd, Groff y Yang, 2013).

En ese sentido, y de acuerdo a un estudio realizado por el Banco Mundial (World Bank, 2011), es importante considerar variables asociadas a la violencia urbana, tales como el crecimiento explosivo de la población y sus consecuencias de hacinamiento y ausencia de servicios básicos, y la incapacidad del Estado para incorporar a estos sectores en su línea de servicios, generando segregación, frustración y condiciones objetivas y subjetivas para expresiones de violencia.

Otra perspectiva teórica que se vincula con los criterios mencionados, es la conocida como *control social informal* (Bursik, 1999), la que centra su mirada en la relación entre comunidades cohesionadas y la prevalencia de delitos, estableciendo que las estrategias que presentan mayor éxito en la disminución del delito son aquellas que presentan altos niveles de cohesión social y confianza en la organización e instituciones, asumiendo roles activos en estrategias comunitarias que desde el fortalecimiento de la participación y el liderazgo social generan elementos de contención y protección, disminuyendo los niveles de violencia y crimen en el territorio.

Las relevancia y necesidad de vincular las políticas públicas sectoriales con el desarrollo y empoderamiento de los gobiernos locales se ha traducido en distintos diseños de políticas de seguridad, no obstante estas políticas, en general, no han considerado un factor de fortalecimiento

institucional que haga coherente un rediseño institucional orientado a la disminución del delito y los factores asociados a este, especialmente a nivel municipal (Ricardo, 2014). En el caso Chileno, si bien la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades define que a las municipalidades les compete “el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política”, esto no se ha traducido en el fortalecimiento o institucionalización de las temáticas de seguridad a nivel de estructura municipal, identificándose disparidad que, en general, determina mayor desarrollo e institucionalización en aquellos municipios con mayores recursos.

En Chile, si bien el tema de la seguridad ciudadana no fue parte de la agenda del primer gobierno de transición democrática conducido por el presidente Aylwin, esta fue instalándose en la agenda de gobernabilidad desde los años noventa, especialmente a partir del aumento de acciones delictuales en las que se encontraban involucrados exmilitantes de grupos que ejercieron resistencia armada a la dictadura, y derivado del impacto que genera el asesinato del Senador Jaime Guzmán. Ambos hechos inauguran la preocupación de la recién recuperada democracia por los temas de seguridad y control del delito.

Al respecto, desde la década de los noventa ha sido evidente la preocupación de los gobiernos democráticos por hacerse cargo del tema, tanto a través del diseño de políticas públicas como con la permanente inyección de recursos a las instituciones vinculadas, destacándose, por ejemplo, la reforma procesal penal, modernización y tecnologización de las capacidades operativas de las policías, inyección de recursos para desarrollo de políticas de concesiones en el ámbito penitenciario, diseño de políticas públicas que incorporan la participación comunitaria y a los gobiernos locales. No obstante, con los años se ha observado que estas primeras acciones tuvieron un carácter más reactivo que estratégico, es decir cortoplacista, con un énfasis en el control y persecución penal, la contención y represión del delito, y la descongestión de las cárceles chilenas (Espinoza, 2008).

Desde el punto de vista de las políticas públicas y la institucionalidad que la acompaña, las primeras acciones se toman en 1990 con la creación del Consejo Coordinador de Seguridad Pública, el que en 1994 se transforma en la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, generándose las primeras instancias que a nivel del Estado chileno abordan tareas de coordinación e inteligencia desde la perspectiva de la gobernabilidad

democrática. De hecho, ambas instituciones son la génesis de la actual Agencia Nacional de Inteligencia.

Una de las limitantes observadas en este primer período tiene que ver con la ausencia de capacidad técnica de los municipios para hacerse cargo del tema delictual y las dificultades de financiamiento. Es solo a partir de 1993 que comienzan a visualizarse estrategias que involucran, aunque incipientemente, aspectos relativos a la participación, primero en el Programa de Seguridad Vecinal y luego, en 1995, con la creación de los Comités de Seguridad Vecinal, estableciéndose los primeros distinguos entre lógicas de prevención y de control policial con diseños de prevención comunitaria que privilegian la participación y el control comunitario del delito (Zuñiga, 2010).

Un salto cualitativo comienza a materializarse a partir de la creación, en el año 2001, de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, el que además de establecer tareas de coordinación sectorial y policial, explícitamente promueve líneas de prevención y fortalecimiento comunitario, lo que se materializa en la creación del Programa Comuna Segura compromiso 100, que nace de un convenio entre el Gobierno de Chile, la Fundación Paz Ciudadana y la Asociación de Municipalidades, cuyo elemento central era la transferencia de competencias técnicas y metodológicas para el diagnóstico y diseño de estrategias a nivel local. Lo anterior establecía la presencia de un secretario técnico (experto y capacitado), la creación de un Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana, compuesto por representantes de la comunidad, municipio y las policías, además de la transferencia de recursos vía fondos concursables a organizaciones comunitarias (Fundación Paz Ciudadana, 2002).

Para Frühling y Gallardo (2012) y Lunecke (2005), este avance fue limitado por la deficiente capacidad de las organizaciones en rendir y administrar los fondos asignados, el escaso impacto de las medidas desplegadas y los pocos montos asignados. No obstante, se destaca la incorporación de variables tales como consumo de drogas, indigencia, escolaridad, habitantes por comuna y análisis delictual en los criterios de focalización de recursos por parte del Estado.

Este es uno de los principales antecedentes que se consideran en el nuevo diseño de política de seguridad, que se plasma en el año 2004 en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) y en la que se relevan aspectos de prevención social y situacional del delito, con un importante énfasis en la reducción de los índices de temor ciudadano a partir del despliegue de criterios de eficiencia, coherencia, focalización, territo-

rialidad, integralidad, gradualidad, participación ciudadana, igualdad, seguimiento y evaluación (Ministerio del Interior, 2004).

En el año 2006 se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), en tanto expresión operativa de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, la que avanza en la definición de metas y compromisos a nivel nacional, regional y local, desde los siguientes ejes: institucionalidad, información, prevención, control, rehabilitación y asistencia a víctimas (Zuñiga, 2010).

El año 2010, junto con el cambio de coalición política a cargo del gobierno, se define una nueva política denominada Plan Chile Seguro, que además implica la creación de la Subsecretaría de Prevención del Delito a partir de la promulgación de la Ley 20.502, estableciendo que esta institucionalidad deberá colaborar de manera permanente con el Ministro del Interior en todos aquellos aspectos relativos a las políticas públicas y coordinaciones destinadas a prevenir la delincuencia. Si bien Chile Seguro mantiene líneas de continuidad con las políticas que lo preceden, especialmente en los ejes de acción definidos en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, propone nuevos énfasis en relación a la evaluación y dimensión del impacto de las políticas sectoriales, centrándose en aspectos cuantitativos y en la reducción de la victimización, en una clara visión crítica de las políticas anteriores (Frühling y Gallardo, 2012).

En este caso, la dimensión del barrio se privilegia por sobre la de la comuna, adquiriendo protagonismo el programa Barrio en Paz Residencial y Comercial, en el que surge la figura del coordinador de barrio, contratado por el Ministerio del Interior, en reemplazo de la figura del secretario técnico. Lo anterior es evaluado como un retroceso en las lógicas de descentralización y desconcentración hacia lo local, desperfilando los avances institucionales y de estructura derivados del Plan Comunal. En términos de financiamiento, se cambia el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM) por el Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP), que abre posibilidades de financiamiento a centros de estudios, ONG, universidades, etc., que propongan innovaciones en las comunas con mayores niveles de victimización, lo que ha sido criticado producto de la desigual competencia técnica entre agencias y municipios, y por la pérdida de injerencia de las estructuras locales en los temas de seguridad de sus territorios.

Actualmente, y como una forma de incorporar aprendizajes en torno a las políticas públicas desde 1990 a la fecha de modo de profundizar los criterios de empoderamiento de lo local en tanto estrategia central, se

despliega el Plan Nacional de Seguridad Pública Seguridad para Todos (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014), el que define cuatro pilares centrales que determinan su alcance y perspectiva estratégica:

1. Participación ciudadana
2. Coordinación
3. Fiscalización territorial
4. Liderazgo local

Es decir, quizás por primera vez desde 1990 una política pública sectorial evidencia de manera explícita un diseño que apunta centralmente al empoderamiento de lo local y la participación y compromiso de la ciudadanía en los temas de seguridad, relevando el concepto de la coproducción de la seguridad como un elemento clave.

En el mismo sentido, esta política pública establece cinco ámbitos de acción preferentes:

1. Planificación y Ejecución desde lo local
2. Nueva institucionalidad en relación a reinserción y apoyo a víctimas
3. Control y sanción
4. Regulación a la prevención a la violencia y al delito
5. Información y Evaluación

En concreto, se han definido las siguientes acciones en pos de lo anterior:

1. Presentación de proyecto de ley que incorpora la existencia de los consejos comunales de seguridad, cuya obligación es generar planes comunales de seguridad pública (proyecto aún en trámite en el Congreso Nacional).
2. Inversión focalizada en 74 comunas de mayor complejidad, que concentran más del 80% de los delitos y problemas de degradación del espacio público.
3. Despliegue del programa Juntos Más Seguros, focalizado en los barrios más vulnerables y con un marcado énfasis en la participación y organización comunitaria.

4. Intervención en cascos históricos y centros cívicos, recuperando espacios públicos de alta concentración de delitos y alta afluencia de ciudadanos
5. Mantención del Fondo Nacional de Seguridad Pública, focalizándolo en estrategias participativas coherentes con la realidad de los territorios.
6. Creación del Departamento de Apoyo a la Gestión Municipal, conformado por profesionales de amplia experiencia en materias de seguridad local, cuyo objetivo es proveer asistencia a las comunas de modo que todos los municipios cuenten con guías de trabajo y asesoramiento para el diseño, implementación y evaluación de políticas y planes comunales de seguridad pública.
7. Creación de los consejos regionales de seguridad pública como instancias en que anualmente se definen las medidas, gestiones y programas que se desarrollaran para enfrentar los principales factores asociados al delito a nivel regional.
8. Continuidad y ampliación del Programa 24 Horas, orientado a la intervención con niñas, niños y adolescentes con conductas transgresoras.
9. Mantención y ampliación del Programa de Atención a Víctimas.
10. Aumento de la dotación policial en 6 mil Carabineros y 1200 para la PDI, en un periodo de 4 años.
11. Creación del Banco Unificado de Datos, instancia central en que se unificarán los elementos de información de todas las instituciones de justicia criminal a objeto de fortalecer el trabajo policial y el análisis de inteligencia que este requiere.
12. Mantención del Programa Denuncia Seguro, en tanto mecanismo confiable de denuncias por parte de la ciudadanía, especialmente en relación a delitos de tráfico de drogas.

El marco central en que se conjugan y dialogan cada una de estas iniciativas, es el Plan Comunal de Seguridad Pública, documento técnico y participativo que a partir de un diseño de planificación estratégica integra diagnósticos, prioridades, estrategias, programas y proyectos que tengan como finalidad intervenir en los factores asociados a las problemáticas de violencia, delincuencia, convivencia e inseguridad que afectan a la ciudadanía en su entorno inmediato, es decir, su comuna. Este documento se entiende como el insumo fundamental para determinar las inversiones que se realizarán en materia de seguridad y convivencia, desde un abordaje integral y determinado por procesos participativos y de involucramiento comunitario.

REFLEXIONES FINALES

Tal como hemos apreciado, la preocupación por el vínculo entre la participación ciudadana y la acción del Estado ha estado presente en casi todos los gobiernos desde la recuperación de la democracia en Chile, en términos de acercar y legitimar la acción pública con los ciudadanos.

En el caso del plan nacional de seguridad pública, Seguridad Para Todos, y el Plan Comunal de Seguridad Pública (PCSP), este principio de legitimidad es determinante en la perspectiva de los supuestos necesarios para el éxito de las acciones orientadas a disminuir el fenómeno delictual y la percepción de inseguridad en los ciudadanos, potenciando la corresponsabilidad en las acciones planificadas y ampliando el sentido del concepto de seguridad ciudadana, en este caso vinculado al derecho de las personas a vivir y expresar su ciudadanía en condiciones de seguridad.

Lo anterior abre una dimensión y un potente vínculo entre el Plan Comunal de Seguridad Pública y las aspiraciones de mayor y mejor democracia expresadas desde la ciudadanía, por lo que también el Plan Comunal de Seguridad Pública puede ser asumido como una herramienta que potencie formas o espacios de participación, especialmente si se considera que su tema fundante, seguridad ciudadana, está permanentemente dentro de las principales preocupaciones expresadas por la ciudadanía en los distintos estudios de opinión pública.

Lo anterior implica la exigencia de que el Estado y los gobiernos locales no solo se vinculen o acerquen a la ciudadanía, sino que además sean capaces de construir una relación permanente de modo que tanto el Estado como la comunidad colaboren y se comprometan con distintas

estrategias o acciones, orientadas a mejorar sus condiciones de vida en comunidad. En ese sentido, el desafío es plasmar y sustentar en el tiempo una lógica de coproducción y corresponsabilidad en materias de seguridad, fortaleciendo la organización y liderazgo comunitario no solo en términos de propuesta, sino también en función de supervisar y acompañar el despliegue del Plan Comunal de Seguridad Pública, exigiendo presencia y respuesta permanente del Estado en este proceso.

A partir de lo anterior, se espera que un adecuado despliegue de los mecanismos y procesos participativos vinculados con el Plan Comunal de Seguridad Pública genere al menos los siguientes efectos:

- Inclusión de los ciudadanos en procesos de debate o discusión de temáticas atinentes a su entorno inmediato.
- Deliberación de los ciudadanos en relación a las distintas perspectivas involucradas en los temas en los que ha sido incluida su opinión.
- Organización de los ciudadanos en función de las temáticas de seguridad ciudadana que más los vinculan objetiva o subjetivamente
- Cohesión e integración comunitaria a partir de la evidencia de temas compartidos.
- Fortalecimiento de la identidad comunitaria a partir de la observancia de objetivos comunes.
- Movilización comunitaria a partir de estrategias comunes para enfrentar un problema de seguridad ciudadana.
- Compromiso y activismo en la búsqueda de cumplimiento de objetivos colectivos, pero que también se expresan desde dimensión individual.
- Control comunitario en función de resultados y objetivos esperados en el despliegue del Plan Comunal de Seguridad Pública.

Es posible reconocer a lo menos tres roles relevantes que vinculan a la participación social con el Plan Comunal de Seguridad Pública:

a) Es el principal insumo con que cuenta el Plan Comunal de Seguridad Pública, y que va más allá del proceso de diagnóstico, en tanto es el mecanismo que permitirá dimensionar la coherencia de lo planificado con datos de realidad, afinar estrategias y actualizar relevancias presentes en los territorios.

b) La participación permitirá empoderar comunidades, relevándolas como actores centrales del Plan Comunal de Seguridad Pública, respon-

sabilizándose de acciones y controlando la ejecución del plan, es decir reapropiándose de un rol que por definición le corresponde en democracia.

c) El rol de beneficiarios directos de los impactos del Plan Comunal de Seguridad Pública. En la medida que la comunidad participe, se organice y movilice en función del Plan Comunal de Seguridad Pública, será posible dimensionar de mejor manera el impacto de las estrategias desplegadas, así como también la comunidad podrá asimilar y dar cuenta de forma colectiva de los impactos o cambios generados.

A partir de lo anterior, es posible reconocer que la participación ciudadana cruza de manera transversal el diseño y ejecución del Plan Comunal de Seguridad Pública, es decir es vinculante como proceso metodológico y como objetivo en sí mismo, adquiriendo relevancia en cada uno de sus componentes, especialmente en lo referido a los ejes de transversalidad e intersectorialidad y diagnóstico.

En el caso de la transversalidad, el proceso de involucramiento y compromiso de todos los activos presentes al interior de la municipalidad con el Plan Comunal de Seguridad Pública involucra de forma permanente acciones de integración y participación al interior de esta, varias de las cuales están referidas a la definición de la visión y la búsqueda de compromisos e involucramientos de distintos actores en función del Plan Comunal de Seguridad Pública.

Un elemento central al respecto es la necesidad de uniformar y extender en todos los ámbitos de gestión municipal la información de la naturaleza, origen y objetivos vinculados al Plan Comunal de Seguridad Pública, labor en la que los equipos comunales del Plan Comunal de Seguridad Pública juegan un rol relevante. Fundamental resulta la integración y adhesión al Plan Comunal de Seguridad Pública de instancias como DIDECO, DAOM, DOM, SECPLAC, así como la Corporación de Educación (según corresponda), Salud, Departamento de Comunicaciones, Prevención de Riesgos o Emergencias, Servicios Generales, etcétera.

El eje central de este proceso de involucramiento y participación interna debiese estar puesto en la serie de compromisos que cada unidad o dependencia municipal realice en función de los objetivos del Plan Comunal de Seguridad Pública, que debería ser público y de permanente visualización para todos los funcionarios municipales. Un requisito excluyente para el éxito de este proceso es el necesario empoderamiento y legitimidad institucional del Equipo Comunal de Seguridad Pública, que

debe ser capaz de definir estrategias particulares (dependiendo de las características de cada municipalidad) para convocar y explicar el sentido de este proceso, para lo cual se requiere del apoyo político institucional expreso del alcalde.

En el caso de la intersectorialidad, el mapeo de actores se presenta como una gran oportunidad no solo de establecer redes y coordinaciones, sino que, por sobre todo, de generar procesos de movilización y compromiso a partir de objetivos comunes que incluso no figuren explícitamente en el Plan Comunal de Seguridad Pública, pero que puedan surgir del vínculo y diálogos entre los actores sociales y el equipo comunal. La lógica de la intersectorialidad no es la constatación estática de la presencia de actores en la comuna, es por sobre todo un proceso de diálogo, compromiso y movilización permanente. Implica el despliegue político y social del equipo comunal en todo el territorio, buscando y movilizándolo la organización social bajo el objetivo de mejorar las condiciones de vida y seguridad de los ciudadanos de la comuna.

Tal como se ha mencionado, el diagnóstico es el elemento base y conducente de todo el proceso de diseño del Plan Comunal de Seguridad Pública, en términos de que de él deberá surgir la información relevante a partir de la que se definirá problemas, priorizará y elegirá estrategias destinadas a contribuir a la solución de dichos problemas prioritarios y orientará las dimensiones de evaluación de cada proyecto y del Plan Comunal de Seguridad Pública en su conjunto.

Un diagnóstico vinculado a la seguridad pública es una herramienta que debe integrar aspectos cuantitativos y cualitativos en relación a una determinada comuna, territorio o comunidad. En ese sentido, y más allá de los datos duros presentes en la comuna, es necesario integrar de manera permanente el conjunto de apreciaciones cualitativas presentes en una comunidad. El concepto de comunidad no solo refiere al conjunto de personas que comparten un sector o territorio determinado, sino también el conjunto de experiencias, intercambios, significados y valores que constituyen el imaginario social de un grupo determinado, es decir la cultura. Toda comunidad presenta recursos y potencialidades propias, por lo que los proyectos orientados en esa dirección deben caracterizarse por fortalecer estos aspectos, buscando la autonomía y autogestión comunitaria como una estrategia de permanente fortalecimiento de los espacios comunitarios en una comuna, permitiendo resolver de manera colectiva los problemas presentes en una comunidad, es decir avanzar hacia la coproducción de seguridad en que la ciudadanía organizada sea

responsable, actor y beneficiaria de las acciones desplegadas desde el Estado en su más amplia expresión.

Un diagnóstico no es una mirada estática sobre un fenómeno, especialmente si este se expresa en el espacio de lo comunitario. Lo anterior implica que el proceso de diagnóstico debe ser capaz de construir e interpretar escenarios integrando las tensiones, conflictos o contradicciones inherentes a toda comunidad, y particulares en relación a cada territorio. En ese sentido, todo proceso de diagnóstico requiere de una mirada y análisis político y técnico, cuyo eje articulador sea el despliegue de procesos de participación ciudadana activa y movilizadora.

Finalmente, creemos que el diagnóstico, en todas sus etapas, permite avanzar y profundizar procesos que vayan más allá que la sola incorporación de la opinión de la ciudadanía, es decir involucrar aspectos vinculantes con la participación y compromiso de los ciudadanos y actores comunales en relación con los objetivos y estrategias de cada plan comunal de seguridad pública, permitiendo considerar a la comunidad como un recurso y un supuesto con el que se cuenta, ganando en la legitimidad del Plan Comunal de Seguridad Pública y en la gobernabilidad comunal, además de reforzar el criterio de la coproducción de seguridad desde lógicas de empoderamiento comunitario, dado que la seguridad la construimos todos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acanda, J. L. (2002). *Sociedad Civil y Hegemonía*. La Habana: Juan Marinello.
- Arato, A. y Cohen, J. (2002). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arendt, H. (1996). *La condición Humana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arendt, H. (1999). *Crisis de la República*. Madrid: Taurus.
- Bobbio, N. (2006). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Braga, A. y Weisburd, D. (2010). *Policing Problem Places: Crime Hot Spots and Effective Prevention*. New York: Oxford University Press.
- Bursik, R. (1999). *The Informal Control of Crime through Neighborhood Networks*. Michigan: Sociological Focus.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 57. 31 de diciembre.
- Escobar, S. (2005). *Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas*. Santiago: Nueva Sociedad.
- Espinoza, H. (2008). *Hacia una visión político progresista en seguridad ciudadana*. Santiago: Sur ediciones.
- Foucault, M. (2006). *Defender la Sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Frühling, H. (2014). Violencia en los barrios: generación de conocimiento para intervenciones focalizadas territorialmente. *Seguridad ciudadana en América Latina. La seguridad pública en América Latina: múltiples*

dimensiones y problemas políticos. Santiago de Chile: CESC-INAP, Universidad de Chile.

Frühling, H. y Gallardo, R. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. *Revista INVI*, Santiago de Chile.

Fundación Paz Ciudadana (2002). *Comuna segura compromiso 100: documento descriptivo Fase 1-2001*. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20100217164946.pdf

Gómez, J. (2004). *La frontera de la democracia*. Santiago: LOM

Guillén, R. (1997). *La contrarrevolución neoliberal*. México: Nueva Era.
Habermas, J. (1994). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra.

Lunecke, A. (2005). La prevención local del delito en Chile: experiencias del programa comuna segura. En Dammert, L. y Paulsen, G. *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2014). *Plan Seguridad para Todos 2014-2018*. Gobierno de Chile, Santiago.

Mouffe, Ch. (2007). *En torno a lo político*. Bs. Aires: Fondo de Cultura Económica.

Mouffe, Ch. y Laclau, E. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Negri, A. y Hard, M. (2001). *Imperio*. Buenos Aires: Debate.

Negri, A. y Hard, M. (2004). *Multitud*. Buenos Aires: Debate.

PNUD (2014). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ricardo, C. (2014). Retos para la participación de los gobiernos locales en la seguridad pública: el caso brasileiro. *Seguridad ciudadana en América Latina. La seguridad pública en América Latina: múltiples dimensiones y problemas políticos*. Santiago de Chile: CESC-INAP, Universidad de Chile.

Scalia, P. (2002). El Proyecto “Citta Sicure”: un enfoque de gobierno local de la seguridad en Italia. En Ortega, M. y Slavin, P. M. *Avances de Investigación en Derecho y Ciencias Sociales*. Mar del Plata: Ediciones Suárez.

Sherman, L., Gartin, P.R. y Buerger, P.E. (1989). Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Space. *Criminology* (27), pp. 27-55.

Touraine, A. (1998). ¿Podremos vivir juntos? México: Fondo de Cultura Económica.

Weisburd, D., Groff, E. y Yang, S. (2013). Understanding and Controlling Hot Spots of Crime: The Importance of Formal and Informal Social Controls. *Society for Prevention Research*, (15), pp. 31-43.

World Bank (2011). *Violence in the City, Understanding and Supporting Community Responses To Urban Violence*. Washington: World Bank.

Zúñiga, L. (2010). Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile. *Serie documentos electrónicos* N° 2, Programa Seguridad y Ciudadanía, Santiago, FLACSO.

CAPÍTULO 08

ROL DE LA AUTORIDAD LOCAL EN MATERIAS DE SEGURIDAD: ANÁLISIS DE LA LEY QUE CREA LOS CONSEJOS COMUNALES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Olga González del Riego

Abogada y Magíster en Ciencias de la Familia
y Mediación familiar

Directora de Seguridad Humana Municipalidad
de Puente Alto

ROL DE LA AUTORIDAD LOCAL EN MATERIAS DE SEGURIDAD: ANÁLISIS DE LA LEY QUE CREA LOS CONSEJOS COMUNALES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Olga González del Riego ¹

Abogada y Magíster en Ciencias de la Familia y Mediación familiar
Directora de Seguridad Humana Municipalidad de Puente Alto

RESUMEN

El artículo presenta un análisis crítico acerca de la implementación de políticas de seguridad y prevención en el nivel local. Se detallan las modificaciones legales que están operando en la actualidad para la conformación de consejos y de planes comunales de seguridad, y cada uno de ellos es enjuiciado constructivamente respecto de los temas a los cuales impacta: autonomía municipal, procesos sociales y coordinación entre instituciones, evidenciándose un grupo de zonas grises de este proceso. Con esta contribución se releva la importancia de las municipalidades para desarrollar políticas de prevención y control de la delincuencia en las comunas del país.

PALABRAS CLAVE

Seguridad ciudadana, Plan Comunal de Seguridad Pública, Consejo Comunal de Seguridad Pública, municipalidades, delincuencia.

¹ Olga González del Riego es abogada de la Universidad Gabriela Mistral, Postítulo y Magíster en Ciencias de la Familia y Mediación familiar, Universidad de Los Andes. Diploma en Alta Dirección Pública, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez. Diploma en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana, Universidad Alberto Hurtado. Además, es exdirectora jurídica del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y directora de Protección de Espacios Públicos y Seguridad Humana, Municipalidad de Puente Alto.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años el tema de la seguridad pública, delincuencia e inseguridad han vuelto a ser portada de todos los medios de comunicación, acentuándose durante los últimos doce meses. La población, sin importar su nivel socioeconómico, edad o condición, exige de las autoridades la toma de medidas urgentes a fin de acabar con el aumento de la delincuencia y sus manifestaciones. Además, la población se ha organizado frente a la sensación de inseguridad que se ha incrementado ostensiblemente en el último tiempo, a raíz de lo impactante y de lo noticioso de los últimos hechos y el aumento de la victimización, movilizándose en torno a este tema.

La ciudadanía ve a los municipios como los entes más cercanos y factibles de poder solucionar sus problemas, y no entiende cabalmente las limitaciones legales o la falta de recursos de las municipalidades para abordar estas materias. En consecuencia, les exigen a sus autoridades locales la toma de medidas apropiadas y urgentes en materia de prevención y control, destinadas a terminar con la delincuencia o al menos a mitigarla o disminuirla. Esto se debe principalmente a la capacidad que tiene la autoridad comunal de abordar la problemática local, con liderazgo y en los tiempos apropiados, además de ser la autoridad más accesible a la comunidad (Walklate, 1998; Lab, 2000). Autores como Crawford (1997, 1998), Sozzo (2000) y Curbet (2005) han señalado la importancia de los gobiernos locales para desarrollar políticas de prevención y control de la delincuencia.

Por otra parte, los alcaldes no tienen delegadas funciones en el ámbito de la seguridad, pero entendiendo que las causas de los delitos son multifactoriales, se han utilizado las facultades en otros ámbitos (sociales, urbanos, por ejemplo) para desarrollar medidas de prevención situacional y psicosocial, pudiendo en alguna medida reducir los niveles de delincuencia o la sensación de temor, siendo capaces en todas estas tareas y funciones de cumplir el rol cercano requerido por la ciudadanía. Sin embargo, nada de eso es factible sin una buena coordinación entre los diferentes actores que tienen encargadas por ley las acciones de la seguridad y el control de la delincuencia.

MARCO CONCEPTUAL

¿Qué se entiende por seguridad ciudadana? ¿Qué son y qué rol cumplen los municipios? ¿A quién está entregada formalmente la seguridad en Chile? Estas son las interrogantes que día a día se hacen los ciudadanos del país, algo que señalan los medios de comunicación masivos diariamente. Y es que la delincuencia es un problema transversal y sostenido en el tiempo que afecta la calidad de vida de las personas.

Vale destacar que el concepto de seguridad ha ido variando a través del tiempo. En los primeros años de democracia en Chile se relevaba el concepto de seguridad nacional, referido a la defensa del territorio nacional y que en Chile corresponde constitucionalmente al ámbito de las fuerzas militares. Posteriormente se fue desarrollando el concepto de seguridad pública (2000), y en el último tiempo el de seguridad ciudadana, que en conformidad a la definición del PNUD (2014) se concibe como una condición necesaria para el desarrollo humano de las personas, cuya provisión es responsabilidad principal del Estado. Por su parte, la Constitución Política de la República, en su artículo 101, entrega a las Fuerzas de Orden y Seguridad (Carabineros e Investigaciones) la función de dar eficacia al derecho, resguardar el orden público y otorgar seguridad pública.

Desde el año 2006 los distintos gobiernos de turno han venido creando políticas nacionales de seguridad pública en las que ha quedado de manifiesto la necesidad por coordinar la actuación de los diferentes actores que existen en el territorio (ciudad, comuna, barrio), otorgándosele un rol preponderante a los municipios en esta materia. Sin embargo, estas entidades se encuentran reguladas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOC) (Ministerio del Interior, 2006), la cual señala que la finalidad de las municipalidades es satisfacer las necesidades de la comunidad local asegurando su progreso económico, social y cultural, y para ello se les entregan algunas facultades privativas (LOC, artículo 3) y se les encarga el desarrollo de otras materias que pueden desarrollar a través de terceros o en conjunto con otros actores (LOC, artículo 4), pero en ninguna parte se desprende que sea facultad de la autoridad local la prevención de la delincuencia ni la creación de políticas públicas destinadas a ello.

Siguiendo lo que han sido las políticas de seguridad en los últimos años, el 2014 la administración Bachelet lanzó una nueva política de

seguridad pública: el plan Seguridad para todos (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014), señalando que

Una de las principales demandas e inquietudes de la población es, sin lugar a dudas, la de la Seguridad Pública. La ciudadanía espera que el Estado pueda garantizar el derecho a vivir en paz, a transitar con tranquilidad en sus barrios y a la protección adecuada de las personas y sus familias. Es por ello que hemos asumido este tema como una prioridad y debemos plantearnos nuevas metas que permitan mejorar las tareas de prevención y reducción del delito (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014, p. 5).

Ahora bien, para poder implementar este el plan Seguridad para todos se establecieron prioridades, una de las cuales fue la creación de los Consejos Comunales de Seguridad Pública. La política nacional estableció que estos consejos comunales constituirían el espacio en el cual los distintos actores se coordinarían, compartiendo objetivos y haciendo converger las acciones de cada uno. Este sería el escenario en que, a través del diálogo y el trabajo colectivo, se generarían nuevas y mejores formas de cooperación y medición de los avances logrados en cada territorio (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014).

Lo central de este tema es que el año 2014, al lanzar esta nueva política de seguridad pública a través del Gobierno, y por ende desde el Estado central, se financiaron solo planes comunales para 24 municipios, y durante 2015 se completó un total de 74 comunas de todo el país, que son las que contempla el programa de trabajo definido por la autoridad central. Sin embargo, se pretende que los Consejos Comunales de Seguridad Pública se constituyan en todas las comunas del país, existiendo 346 para estos efectos.

Pues bien, con el propósito de poder lograr esta meta se envió por parte del Poder Ejecutivo un proyecto de ley que modifica la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y la Ley 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Boletín 9061-25).

En la actualidad este proyecto se encuentra en Segundo Trámite Constitucional, es decir ya fue aprobado en la Cámara de Diputados con varias indicaciones y pasó a la Comisión de Seguridad del Senado, quien luego de estudiarlo y formular algunas indicaciones lo envió a la Sala. Actualmente se encuentra de regreso en la Comisión de Gobierno,

Descentralización y Regionalización del Senado donde está siendo estudiado (enero de 2016).

El mensaje del Ejecutivo señala que las municipalidades son los órganos públicos que tienen mayor cercanía con la población, lo que les permite encauzar adecuadamente el sentir de la sociedad, lo que es un aspecto de gran importancia al momento de adoptar mecanismos de solución en esta materia. Es en este ámbito que se pueden impulsar proyectos que aborden políticas sociales de manera integral atendiendo el carácter multi-causal del delito (BOLETÍN 9601-25 2015).

Este proyecto de ley se fundamenta en 3 principios básicos:

I) Proximidad y legitimidad de los gobiernos locales con respecto a las necesidades de seguridad y las necesidades de las personas.

II) Coherencia y pertinencia de las políticas públicas adaptadas a cada territorio.

III) Mayor flexibilidad organizacional para adaptarse a las distintas realidades de cada una de las comunas.

En atención a lo señalado anteriormente, parte del proyecto se concentra en modificar el artículo 4 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, entregándole facultades para desarrollar, implementar, promocionar y apoyar acciones de prevención situacional y social y adoptar medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior ni de las Fuerzas de Orden y Seguridad. Igualmente, el proyecto de ley modifica una serie de elementos de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y posteriormente agrega un título completo, “de los Consejos Comunales de Seguridad Pública”, en el que se establece su composición, funcionamiento y funciones.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Si bien coincidimos con el Ejecutivo y el Gobierno, en su calidad de co-legislador, en que los gobiernos locales (municipios) son quienes están más cerca de las personas y es a quienes los ciudadanos recurren en

primera instancia para la solución de sus problemas, compartiendo los fundamentos entregados por el Subsecretario de Prevención del Delito en la Sala del Parlamento durante la discusión del proyecto de ley (Boletín 9061-25), no podemos dejar pasar el hecho de que la Constitución entrega la función de resguardar la seguridad pública a las fuerzas de orden y seguridad. En consecuencia, por ley no se puede modificar este mandato.

Este es un punto relevante a considerar. En este sentido, debemos mencionar el Artículo 1 del proyecto de Ley que señala en su numeral 1: “Adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y de las Fuerzas de Orden y Seguridad”. En términos simples, se trata de “letra muerta”, ya que en estas materias los municipios nunca podrán realizar dichas acciones, puesto que un principio fundamental del Derecho Público es que solo se puede hacer aquello permitido por la ley. Sin embargo, en el último tiempo se ha levantado una discusión en torno a la diferencia entre seguridad pública y seguridad ciudadana.

Tal vez si la ley estableciese esa semántica o aclaración conceptual, que distingue a la primera como referida a la seguridad del Estado, al orden interno, y a la segunda a una concepción sociológica, en que influyen más factores comunitarios y sociales, efectivamente podrían los municipios tener un rol preponderante en materias de seguridad, que es lo que hoy le pide la ciudadanía, con éxito en las políticas de seguridad modernas (Walklate, 1998; Crawford, 1998; Sozzo, 2000; y Curbet, 2005).

Luego de las indicaciones efectuadas por los senadores, el Ejecutivo realizó algunas modificaciones al proyecto de ley. Así, en el último texto enviado al Senado queda aún más de manifiesto la poca comprensión que existe desde las autoridades del nivel central respecto de la problemática que ocurre en el nivel local, demostrando una visión todavía centralizada de las políticas públicas que necesitan una raigambre local. También se devela un desconocimiento por parte de las competencias existentes en el sistema municipal chileno para entrar en materia. Al respecto, indica el texto enviado para trámite legislativo:

Para el adecuado ejercicio de esta atribución (desarrollo, implementación, evaluación, promoción y apoyo de acciones de prevención social y situacional), el alcalde podrá requerir a las fuerzas de orden y seguridad que ejerzan sus funciones en la comuna respectiva, los datos disponibles y validados que estas posean en sus sistemas de

información sobre los delitos que hubiesen afectado a la comuna el mes anterior (Boletín 9061-25).²

El párrafo anterior muestra serias falencias: en primer lugar, los plazos que se establecen para el cumplimiento de estas entregas o reportes de gestión implican la misma situación que tenemos en la actualidad sin existencia de Ley, debido a que se señala que serán los 10 primeros días hábiles de cada mes, pero no se indica que sean los del mes siguiente a aquel en que se solicitó la información (esta interpretación se desprende del contexto, sin embargo no existe una obligación de cumplimiento ni *a contrario sensu* una sanción en caso de incumplimiento).

En segundo lugar, las fuerzas de orden y seguridad no dependen del alcalde, lo que es grave al ser mencionado en el proyecto de ley. Sin embargo, se coordinan con la autoridad comunal para temas de seguridad y se entregan datos, en la medida que sus tiempos o voluntades se lo permitan. Este es un hecho que debe ser considerado y no ser dejado de lado. Si no existe una modificación a las leyes orgánicas que rigen a Carabineros y a la Policía de Investigaciones, esta nueva ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y la ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, permitiendo la creación de los consejos comunales y los planes comunales de seguridad pública, terminará siendo una ley de rango menor, puesto que no corresponderá una obligación para los aludidos, por lo que nuevamente estaríamos ante una política superficial y de escaso impacto.

Otro de los puntos a considerar y mejorar, y que llama la atención del proyecto de ley, es este mismo artículo, que señala en su numeral 2 “Modifíquese el artículo 5 del La Ley”, agregándose la siguiente letra l: “Elaborar, aprobar y ejecutar el plan comunal de seguridad pública” (Boletín 9061-25). Se trata de un aspecto con el que cabe estar muy de acuerdo, pero es difícil entender por qué se impone una carga u obligación a la totalidad de los municipios del país, cual es la de crear un plan comunal de seguridad pública que supone la elaboración de un diagnóstico comunal, y un plan de intervención, entendiendo que la política nacional de seguridad pública (Plan Seguridad para todos) considera financiamiento y recursos asegurados solo para las 74 comunas preseleccionadas.

2 Para mayor profundidad del proceso legislativo sobre los Consejos Comunales de Seguridad Pública, con la posición de diversos actores y las variaciones en la discusión, véase: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10016&prmBoletin=9601-25

Lo anterior significa que las otras 272 comunas deberán financiar el plan comunal que aprueben postulando proyecto por proyecto al Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP) o a otros fondos sectoriales, sin calidad respecto de su real ejecución y disponibilidad de recursos. En consecuencia, se pierde efectividad como política pública de seguridad, ya que la ventaja de elaborar un plan de seguridad pública en las comunas es asegurar la ejecución integral y simultánea de aquellos planes y programas que se consideran necesarios para prevenir y controlar la delincuencia en el territorio.

Por otra parte, el artículo 1 numeral 10 del proyecto de ley crea un capítulo nuevo sobre la creación de los Consejos Comunales de Seguridad Pública. Estos fueron concebidos como órganos de coordinación comunales para todos aquellos actores preocupados de la prevención y el control en el territorio, lo cual es considerado una medida adecuada y oportuna, además de muy necesaria. Sin embargo, vale la pena poner atención a algunas disposiciones: nuevamente nos encontramos con la dicotomía o paradoja de las responsabilidades, ya que la ley entrega a este Consejo Comunal la facultad de “ser un órgano consultivo en toda clase de información relativa a la seguridad pública comunal, con el objeto de colaborar con el alcalde en la elaboración del plan comunal de seguridad pública” (Boletín 9061-25). En este caso, nos remitimos a lo señalado en las líneas anteriores en el sentido de que la Constitución entrega las labores de seguridad pública a Carabineros y la Policía de Investigaciones, en consecuencia mal pueden los alcaldes encargarse de estas materias a nivel comunal.

Ahora bien, si lo que quiso el Ejecutivo en este capítulo era referirse a la seguridad ciudadana, tal como mencionamos en el marco referencial, debería haber definido y circunscrito desde un comienzo el tema a fin de evitar otras lecturas, problemas de interpretación o malentendidos en el territorio al momento de implementar la ley, cuestiones prácticas, simples, pero en contacto directo con las personas y grupos organizados. Profundizando en este aspecto, nos remitimos a lo señalado anteriormente en el sentido de que es muy difícil contar un plan comunal de seguridad si no se cuenta con recursos para implementarlo.

Por su parte, el artículo 104 D inciso final del artículo 1, numeral 10, del proyecto de ley señala que:

el alcalde deberá informar al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por medio de correo electrónico expedido a través de mi-

nistro de fe del consejo, de las sesiones convocadas y efectuadas, de las asistencias, de los principales temas tratados y de los acuerdos adoptados si los hubiere (Boletín 9061-25).

Este es un punto débil en la norma y criticable desde el punto de vista del nivel local, ya que resulta curiosa su incorporación toda vez que desconoce, en primer lugar, la autonomía e independencia de las municipalidades chilenas, reconocida por la propia Ley; en segundo lugar, impone una obligación a todos los municipios nuevamente, siendo que solamente el proyecto de ley financia 74 comunas (presupuesto 2015 de la Subsecretaría de Prevención del Delito).

Ahora bien, se podría entender en estos últimos casos, puesto que aquellas comunas financiadas por la política nacional tienen una contraparte técnica, la que debe concurrir al consejo y estar al tanto de los acuerdos adoptados y materias tratadas. Sin embargo, no se entiende que se traslade e imponga esta obligación a todas las otras comunas del país, desconociendo la autonomía de las municipalidades y entendiendo que esta obligación debería recaer, en aquellas comunas no financiadas por la Subsecretaría de Prevención del Delito, en el gobernador respectivo, quien es el representante del gobierno en el consejo comunal y fundamentalmente porque es parte de esta nueva institucionalidad que es el consejo.

A modo de propuesta, en el artículo 104 E, al señalarse que el consejo puede requerir información de ciertos organismos públicos, debería establecerse un tiempo determinado o preestablecido de respuesta, de lo contrario no se obtendrá lo que se quiere de manera oportuna y eficaz, esto para que los organismos que poseen esta información tengan el tiempo de realizar esta labor y enviar al consejo comunal y a las autoridades comunales en tiempo y forma el requerimiento solicitado. De este modo, la acción solicitada no solo queda en una declaración de buenas intenciones y se concreta efectivamente contribuyendo a solucionar la exigencia que le dio origen.

Del mismo modo, otro tema a analizar y mejorar es el 104 F del proyecto de ley, que señala que el Plan Comunal de Seguridad Pública tendrá una vigencia anual y será el instrumento de gestión que fijará las orientaciones y medidas que la municipalidad y los órganos y organismos dispongan en materia de seguridad pública a nivel comunal.

Un plan debe contener un diagnóstico. Todos los expertos coinciden en que elaborar un buen diagnóstico toma al menos seis meses, en consecuencia planificar el desarrollo de un plan comunal de un año es

poco efectivo y desconoce la realidad, dado que ninguna política pública destinada a prevenir o controlar situaciones de esta naturaleza logra resultados en el plazo de un año. Mientras se redactaba este artículo aún se consideraba este período de tiempo para los planes comunales. Además, es preciso considerar los trámites administrativos (municipales y del Estado central) para la ejecución de los proyectos situacionales, lo que permite concluir que es también un plazo inapropiado. Finalmente, en aquellas comunas no financiadas por el Gobierno y que deban postular al Fondo Nacional de Seguridad Pública, esta disposición también les hará difícil coincidir con los tiempos establecidos.

El inciso final de este artículo señala que el Plan Comunal deberá ser remitido a la Subsecretaría de Prevención del Delito. Aquí cabe hacer una salvedad, pues si nos remitimos a las normas legales ahí citadas debería señalarse que *solo* en aquellas comunas financiadas por la Subsecretaría de Prevención, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 13 y 16 de la Ley 20.502, se deberán remitir los planes comunales. En las demás comunas no se deberá proceder de este modo, ya que nuevamente esta iniciativa atentaría contra la autonomía de los municipios.

En la nueva propuesta, en respuesta a las indicaciones del Ejecutivo, se señala que los municipios contratarán un director de seguridad y que en aquellas comunas en que no sea viable presupuestariamente este será financiado por dos años, mediante transferencia presupuestaria gestionada por la Subsecretaría de Prevención del Delito, para luego ser incorporada en el presupuesto municipal. Finalmente, que este director deberá ser contratado bajo las normas del código del trabajo.

A primera vista parece que el Ejecutivo hubiese recogido lo señalado por las autoridades locales en el sentido de la imposición de obligaciones pecuniarias, sin el financiamiento correspondiente, sin embargo la norma sugerida indica que los convenios de transferencia de recursos tendrán un plazo máximo de dos años. Por lo tanto, si no existía disponibilidad presupuestaria en ese momento, difícilmente iba a existir en el futuro. Por otra parte, el contar con un director de seguridad contratado bajo el código del trabajo sería una medida inapropiada, ya que este profesional no tiene responsabilidad administrativa, lo que lo despoja de la esencia de las funciones propias de un funcionario público.

Finalmente, el proyecto de ley en su artículo 2 modifica el articulado de la ley que crea la Subsecretaría de Prevención del Delito, señalando que esta entidad deberá emitir su opinión sobre la coherencia de los Planes Comunales de seguridad pública con la Política Nacional de Seguridad

Pública y los instrumentos de gestión y directrices que emanan desde el aparato estatal. Lo anterior nuevamente vulnera y atenta contra la independencia y autonomía de aquellas comunas que no son financiadas con los dineros de la Subsecretaría de Prevención del Delito, además de entorpecer la acción de los municipios para conseguir financiamiento, puesto que la Subsecretaría tiene 60 días para pronunciarse al respecto. En suma, este artículo no establece qué ocurre si la autoridad central no está de acuerdo con el plan presentado, a pesar de que este sea acorde a la realidad local; por tanto, es una iniciativa que resulta ambigua y poco clara.

SÍNTESIS Y PROPUESTA

La delincuencia, la victimización y la sensación de temor son temas complejos, muy actuales y que requieren para su abordaje del liderazgo de las autoridades, especialmente de las municipales.

Tal como señalamos en las líneas anteriores, la delincuencia tiene su origen en múltiples factores y causas encadenadas, por lo tanto necesita de “estrategias y técnicas muy diversas para ser combatida y esto implica involucrar a diferentes actores y abordar distintos objetivos” (Antillano, 2007, p. 153).

Por ello es importante determinar los ámbitos de acción de cada uno de los actores públicos. Aquí donde cobra relevancia lo que señalábamos en relación a la distinción entre seguridad pública y seguridad ciudadana, ya que la persecución delictual le corresponde a Carabineros y no a la autoridad local, pero con la nueva Ley esta facultad le seguirá correspondiendo a los primeros, sin perjuicio de lo que pudiere entender la comunidad.

En términos generales, valoramos la nueva iniciativa que modifica las leyes 18.695 y 20.502, permitiendo la creación de los consejos comunales y los planes comunales de seguridad pública por cuanto se le da preponderancia y valor al municipio como ente relevante y conocedor del ámbito local. Esto obedece además a que hoy problemática de la delincuencia es mucho más compleja, ya que comporta:

[...] la sustitución del viejo malhechor por el grupo de riesgo, del individuo como blanco de la acción penal, a los perfiles actuariales que atienden e intervienen sobre colectivos poblacionales, definidos no

a partir de su ‘disposición’ (que siempre remitiría al individuo), sino de variables estadísticas asociados a determinados riesgos (Antillano, 2007, p. 156).

En este sentido, se entiende que son los actores locales quienes mejor conocen el territorio y a sus habitantes, por lo mismo es la autoridad local la que puede actuar más adecuada y asertivamente, y quien posee mayor liderazgo para implementar medidas tendientes a disminuir en algunos casos la sensación de temor, y en otros la victimización. Es un hecho que el Estado centralizado no es capaz de cumplir cabalmente en su rol de prevencionista y controlador, por lo que llama la atención que la Política Nacional de Seguridad Pública solo se enfoque en el financiamiento marginal de comunas (aunque abarque a un número importante de la población), dejando fuera más de 200 comunas del país.

Se señala, por parte de la autoridad, que estas comunas no financiadas solo concentran el 25% de la población del país, lo que se consigna en sus instrumentos de gestión. A nuestro juicio, y sobre esa base, esta ley contendría aspectos discriminatorios y podría aumentar la desigualdad entre territorios, toda vez que se imponen obligaciones a todas las comunas, pero no se financia a las más pobres, distantes, rurales, con menos recursos, en las que las posibilidades de invertir en prevención situacional o realizar proyectos de inversión psicosocial son escasas o nulas. Especialmente, esas comunas en que si bien los índices de victimización (cantidad de personas u hogares que han sido víctimas de algún delito) son muy bajos, lo mismo que la tasa de denuncias, la sensación de temor es altísima, ya que basta que ocurra un solo hecho importante y de gran connotación social para que sus implicancias se expandan y sea difundido por todo el sector y conocido por toda la comunidad. Es un aspecto a veces descuidado en las políticas al respecto, el hecho de que la inseguridad es capaz de permear otro tipo de territorios, no solamente los de las grandes urbes, y afectarlos directamente.

Es importante detenerse en estos conceptos, puesto que hay que tener claro que los delitos y las manifestaciones de violencia existirán siempre en la vida social moderna, que constituyen un hecho normal en la sociedad. Sin embargo, las causas del delito son diversas y dependen de múltiples factores, y es sobre muchos de estos que se puede actuar en el ámbito local (por ejemplo, a nivel de prevención situacional y psicosocial).

Cabe destacar que “la delincuencia es un hecho (aunque socialmente construido) que constituye un factor de inseguridad (sensación

de)” (Curbet, 2005, p. 103). Y la inseguridad afecta a las personas y las inmoviliza. Es por esto que las autoridades locales deben estar muy al tanto de lo que está pasando en su territorio para poder adelantarse a las situaciones que generen inseguridad o para disminuir los factores que la están ocasionando.

Sin embargo, en las comunas más pequeñas y con menos habitantes la autoridad central ha considerado que la sensación de temor es menos relevante e incide menos a nivel país que la sensación de temor de los habitantes de las comunas más grandes. Si esto no es discriminatorio, pues ¿qué podría serlo?

En otro sentido, y como ya lo hemos señalado, la nueva ley impone a todas las comunas del país las mismas obligaciones, sin embargo solo financia y contribuye con recursos frescos a aquellas cuyos temas de seguridad se consideran relevantes. Entonces vale la pena preguntarse por qué no se exime de las obligaciones de la nueva ley a todas las otras comunas que no cuentan con los recursos para financiar precisamente esas obligaciones impuestas desde el nivel central.

En relación a la creación de los Consejos Comunales de Seguridad Pública como instancia de coordinación, cabe concluir que son muy útiles, no obstante si no se establecen plazos y estándares mínimos serán del todo insuficientes. La gran crítica hoy esbozada por las autoridades edilicias es que la relación con Carabineros y Fiscalía depende de quién ejerza el cargo, es decir de la voluntad personal de las partes, no de un mandato institucional. Pues bien, con esta nueva ley se intenta hacer valer este mandato, sin embargo no se logra decididamente, ya que no se establece ninguna otra obligación para las Fuerzas de Orden y Seguridad más que la de asistir al consejo o ser parte de él, aspecto crítico a revisar y mejorar.

En consecuencia, a nuestro juicio la nueva ley debería partir por definir conceptualmente seguridad pública de seguridad ciudadana, para así comenzar a hacer distinciones efectivas a la hora de aplicar nuevas normas. En segundo lugar, se debería delimitar la acción de las Fuerzas de Orden y Seguridad y la de los propios municipios, circunscribiendo cada uno a su ámbito de acción, bien delimitado y ajustado a reglas conocidas y validadas por todos.

Igualmente, se debería incluir el financiamiento para todas las comunas o excluir a aquellas comunas no financiadas de la aplicación de esta ley, eximiendo las responsabilidades y obligaciones descritas anteriormente.

Junto a ello, el Plan Comunal de Seguridad Pública debería tener un

plazo trianual o mayor, plazo mínimo y elemental para poder desarrollar las tareas y funciones establecidas y evaluar la efectividad de todas las acciones realizadas. Cabe recordarse en este punto que Carabineros y la Policía de Investigaciones tienen la obligación de coordinar acciones de prevención del delito y seguridad ciudadana con la autoridad local, entiéndase el alcalde como líder democrático del territorio, y entregar aquella información que les sea requerida y que tenga por objeto elaborar políticas de prevención y de control que logren atacar y disminuir la delincuencia.

BIBLIOGRAFIA

Antillano, A. (2007). ¿Qué son las políticas de seguridad? *Capítulo Criminológico* 35(2), abril-junio, pp. 145-177.

BOLETÍN 9601-25 (2015). Proyecto de ley que modifica la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Mensaje Presidencial.

Crawford, A. (1997). *The local governance of crime. Appeals to Community and Partnerships*. Londres: Clarendon.

Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. Londres: Longman.

Curbet, J. (2005). Políticas locales de seguridad ciudadana en Europa: el caso de Barcelona. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, (12), otoño, pp. 95-109, Universidad de Alcalá Madrid, España.

Lab, S. (2000). *Crime prevention approaches, practices and evaluations*. U.S.A., Ohio: Anderson.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2014). *Plan Seguridad para todos 2014-2018*. Santiago: Gobierno de Chile.

Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2006). Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

PNUD (2014). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sozzo, J. (2000). *Seguridad Urbana. Nuevos Problemas, nuevas perspectivas*. Santa Fe, Argentina: UNL.

Walklate, S. (1998). Crime and Community: Fear or Trust? *British Journal of Sociology*, 49 (4).

REFLEXIÓN FINAL

Roberto Lagos Flores

Cientista Político y Magíster en Sociología
Director de Estudios de la Asociación de Municipali-
dades de Chile (AMUCH)

Reflexión final: capacidades y desafíos de la acción local

La acción local que realizan las municipalidades chilenas en materia de seguridad pública y prevención de la delincuencia, y en coordinación institucional para la protección de sus vecinos, puede ser descrita como un proceso con aciertos y debilidades, desajustes y fricciones, pero con experiencias prometedoras. Existen intentos de formulación de políticas locales que de manera proactiva, pero no siempre sistemática, han logrado solucionar temas puntuales y dar cabida a escenarios de prevención y contención de la delincuencia a nivel acotado y puntual. Con esta fórmula las municipalidades han logrado posicionarse como un agente clave en el sistema de seguridad pública del país, pese a sus restricciones, condición que los eleva como un actor válido y legitimado para continuar profundizando sus acciones en la materia.

Estas entidades han debido hacer frente a la novedad de las problemáticas securitarias gracias a la emergencia de la inseguridad como principal problema público y la demanda social de responsabilidad y abordaje para las municipalidades. Los niveles de victimización (estables) y de percepción de inseguridad (aumentado en los últimos años) han contribuido a esta contingencia pública.

En este escenario los municipios se han convertido en agentes que no escapan a las críticas, siendo objeto de demandas y requerimientos de parte de la población por cada vez mayores medidas tendientes a mejorar la seguridad en sus territorios, independientemente de las escasas competencias y facultades que en efecto poseen en este asunto público. Ello ocurre producto de varios acontecimientos de orden político y social: el accionar de las policías, agentes centrales y responsables de la seguridad y el orden público, no ha podido superar las dificultades de las modernas y deslocalizadas estrategias delictivas en todas sus manifestaciones.

Además, el gobierno central ha ido perdiendo poder y capacidad para la acción localizada y ha formulado proyectos y programas que no terminan de consolidarse en las propias comunidades locales, o que cuando están por hacerlo se les retiran los recursos y capacidades técnicas. Frente a esto, y a contramano de aquella tradición de la seguridad a nivel nacional, los actores locales municipales han puesto en el tapete su rol y responsabilidad para afrontar, sin gran experiencia, el abordaje de las cuestiones de seguridad y prevención del delito de la mano de diferentes estrategias y tácticas de todo orden, sabiendo que la demanda social es de carácter urgente y movilizadora.

El desafío que les cabe a las municipalidades es considerable y difícil de aventurar, ya que los restringe un modelo de gestión municipal anacrónico y una política pública nacional de seguridad que ha oscilado y variado en su apoyo. Un hecho negativo de estas restricciones recae en la instauración de ciertas políticas locales que a veces carecen de un diagnóstico local certero respecto de las necesidades, problemáticas y requerimientos de las comunas chilenas.

Positivamente, en muchos casos los proyectos políticos de los alcaldes han originado una agenda local que pone en el centro la preocupación por la seguridad de sus comunidades, ocasionalmente sosteniendo esas decisiones en un diagnóstico elaborado de los problemas locales, con estrategias claras, capacidad de planificación de cada una de las intervenciones, equipo técnico adecuado e instrumentos de gestión que puedan crear las condiciones estructurales para un correcto funcionamiento de los municipios en esta temática. Mucho de ello consta en esta publicación.

De todos modos se constata una brecha entre el entramado institucional en que las municipalidades se desenvuelven y logran desempeños buenos, regulares o apenas meritorios, y la herencia que ha recibido del sistema municipal chileno en virtud de las limitadas capacidades institucionales que poseen fruto de la ley orgánica que las ampara y del ordenamiento constitucional existente. Si no se supera la legislación que los configura como agentes secundarios y de escaso poder real, la contribución a la seguridad pública seguirá siendo, si bien aplaudida y aportadora, aún insuficiente.

SOBRE LOS AUTORES

LOS AUTORES

SR. ERIK MARÍN CUEVAS

Psicólogo Social, DEA y Doctor (c) en Sociología por la Universidad de Granada, España. Se especializó en violencia y psicología de la criminalidad. En el ámbito académico es profesor de postgrado en teoría del delito y psicología social aplicada en la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile UTEM. Es además peer review para la Critical Criminology Journal, USA. En el ámbito profesional fue perito experto para el Ministerio Público y organizaciones gubernamentales internacionales en el análisis de redes, perfiles criminales y terrorismo urbano. Fue asesor en Carabineros de Chile en el área de organizaciones criminales; también se desempeñó como profesor en la especialidad de inteligencia, drogas y criminalística en la misma institución. Ha sido consultor en capacitación en temas de inteligencia tributaria como también en técnicas de análisis de redes criminales. Ha dado entrevistas sobre violencia y criminalidad en distintos medios nacionales e internacionales, destacándose entrevistas a diario El Mercurio de Santiago, diario La Segunda, diario La Nación, Revista Sábado de El Mercurio, Reportajes diario La Tercera, Canal 13 televisión, Reportajes Chilevisión Noticias, Megavisión Noticias, CNN Chile, Revista Proceso de México, Revista Para Ti de Argentina, France Press, Radio Cooperativa, ADN Radio, Radio Oasis, Radio Agricultura de Santiago. Ha sido columnista en diario La Segunda.

SR. ARTURO HERRERA VERDUGO

Director General de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) entre 2003 y 2009. Licenciado en Ciencias de la Investigación Criminalística. Posee los títulos profesionales de “Oficial Policial Graduado”, de la Academia

Superior de Estudios Policiales de la PDI, y “Profesor de la Policía de Investigaciones de Chile”, otorgado por la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Aprobó con distinción el curso de Alto Mando, en la Academia Superior de Estudios Policiales. Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad, de la Universidad Autónoma de Barcelona (2007). Ha sido miembro del Comité Ejecutivo y Presidente Interino de la Organización Internacional de Policía Criminal, INTERPOL, entre los años 2004 y 2009. Es especialista en temas de seguridad, inteligencia, ética, derechos humanos, educación y gestión policial, motivo por el cual ha dictado conferencias en estas disciplinas a nivel nacional e internacional. En la actualidad, se desempeña en el mundo privado como consultor y analista en temas de seguridad estratégica, gestión y modernización policial, y sistemas de enjuiciamiento criminal. También ejerce como docente en la Escuela de Investigaciones Policiales, en la Academia Superior de Estudios Policiales y en el Centro de Capacitación Profesional, así como en el Programa de Formación Continua que se desarrolla en conjunto con las universidades de Barcelona y Autónoma de Barcelona.

SRA. MACARENA RAU VARGAS

Arquitecto, Universidad de Chile. Máster en Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctorado en Urbanismo (s) Universidad del Bío-Bío de Chile. Vicepresidenta de International CPTED Association. Presidenta y fundadora de la Corporación Para la Prevención de la Delincuencia Mediante el Diseño Ambiental Chile. Directora Ejecutiva y fundadora de la Empresa Consultora Publika Consulting (www.pbk.cl). Miembro del Comité Científico de Urban Life 2005, Suecia (www.urbanlife2005.com). Directora de Contenidos FISEG (Feria Internacional de Seguridad) Chile. Profesional con una amplia experiencia liderando Proyectos e Iniciativas de Seguridad Urbana, tanto pública como privada, en Chile y en variados países de Latinoamérica y el Caribe. Especialista en la metodología CPTED (Crime Prevention Thorough Environmental Design) con éxito demostrado en diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de proyectos de Prevención de Violencia y Delito desde una perspectiva Medioambiental. Ha sido docente en las universidades del Desarrollo, Andrés Bello, Bío-Bío y de Chile. Docente del Diploma de Ciudad Para Todos de la Universidad Iberoamericana de México y del Diploma CPTED on-line de Corporación CPTED Región y la Universidad Virtual. Ha

publicado documentos académicos en revistas especializadas de Chile y Latinoamérica. Es consultora internacional en seguridad urbana con metodología CPTED del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Banco Mundial, Un-Habitat y de gobiernos centrales tales como SEDESOL, México, Ministerio del Interior, Chile y gobiernos locales tales como Quito, Ecuador; Recoleta, Providencia, Santiago y Antofagasta en Chile, entre otros. Oradora en TED Rio de la Plata, Argentina.

SR. ANDRÉS CHACÓN ROMERO

Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Central de Chile. Diplomado en Estudios Políticos, Universidad de Chile. Magíster en Gerencia y Políticas Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez. Magíster en Psicología Organizacional, Universidad Adolfo Ibáñez. Diplomado de Estudios Avanzados (DEA) de la Universidad de Sevilla y Doctorado en Educación de la Universidad de Sevilla. Se ha desempeñado como profesor de las cátedras de Derecho Municipal, Administrativo y otras, en las universidades Central, Autónoma, Américas y Cardenal Raúl Silva Henríquez de Chile. Ha sido exponente y conferencista en las áreas de liderazgo y gestión pública. Ex Secretario Ejecutivo del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile. Panelista y comentarista en diversos medios nacionales sobre la temática de reforma municipal y otras temáticas locales. Es Editor de los libros *Análisis y Perspectiva del Derecho Municipal Chileno* (2013), *Buenas prácticas municipales: innovación para el desarrollo local* (2014) y *Manual de Asociativismo Municipal* (2015). Ha dirigido instituciones ligadas al estudio y modernización de las municipalidades. En la actualidad es Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

SR. ROBERTO LAGOS FLORES

Cientista Político, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Diplomado en Seguridad Ciudadana. Coordinador del Observatorio de Seguridad Municipal de Chile. Es investigador de la Escuela de Gobierno Local. Docente del Diplomado en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana, Universidad Alberto Hurtado. Es además Director de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). Ha sido Investigador titular del ICHM de la Universidad Autónoma de Chile (2006-2011). Ex Asesor en Políticas Públicas de la

Presidencia de la República de Chile, Gabinete de la Primera Dama (2011-2014). Sus investigaciones y publicaciones se concentran en las áreas de seguridad pública y prevención de la delincuencia, sistema municipal chileno, gestión y políticas públicas, modernización del Estado y análisis político y electoral. Ha dado entrevistas sobre seguridad pública y estudios municipales en distintos medios como *El Mercurio*, *La Segunda*, *La Tercera*, y medios regionales como *Diario El Sur*, *La Discusión*, *Crónica*, *Mercurio Antofagasta*, entre otros. Ha participado también como columnista en diario *La Segunda*. Autor de publicaciones y artículos como “Políticas de seguridad, la experiencia chilena (2003-2011)”, *Revista de Análisis Público*; “Gobierno local: una lectura de municipios y comunidades desde la teoría democrática”, *Revista Encrucijada Americana*; “Desarrollo de la seguridad pública en nueve casos urbanos”, *Universidad Autónoma de Chile*; “Las elecciones municipales en Chile, octubre 2008”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Es Editor del Libro *Gobierno Electrónico Municipal* (2010).

SR. JEAN PAUL PIÑA

Sociólogo, Universidad de Chile. Egresado del Magister en Inteligencia Comunicacional, Universidad Mayor. Investigador y analista en materias de seguridad pública y delincuencia. Especialista en análisis estadístico, análisis georreferenciado, diseño metodológico, coordinación intersectorial y gestión de programas y políticas de prevención del delito. Ha realizado diversas investigaciones en el área de victimización y temor. Ha sido investigador del Observatorio de Seguridad Municipal de Chile. Ha sido relator y capacitador en materias de seguridad pública y delincuencia para instituciones públicas y privadas. Profesional de las ciencias sociales con más de 10 años de experiencia en materias de seguridad pública que se ha desempeñado en el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (CESC), la Intendencia de Santiago, la Subsecretaría de Prevención del Delito, en temas relativos a la coordinación de programas, desarrollo de estudios y mediciones de planes y proyectos, y seguimiento de políticas de prevención del delito; y en la Municipalidad de Santiago, en la Dirección de Seguridad. Actualmente se desempeña como investigador en el Área de Análisis y Estudios de la Fundación Paz Ciudadana.

SR. RIGOBERTO HERNÁNDEZ SUÁREZ

Trabajador Social y Magíster en Ciencia Política. Ha desarrollado especialización e investigación en temáticas relativas al poder, violencia y prospectiva estratégica. Profesionalmente se ha desempeñado en la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Gendarmería de Chile, Agencia Nacional de Inteligencia, Servicio de Impuestos Internos y actualmente en la Subsecretaría de Prevención del Delito, del Gobierno de Chile. En paralelo a este desarrollo profesional ha ejercido la docencia y realizado capacitaciones en distintas Universidades e instituciones del país, además de la Coordinación del Programa de Magíster en Política Pública y Seguridad Ciudadana en la Universidad Tecnológica Metropolitana, UTEM. En relación a publicaciones, destaca “Trabajo Social y política, una reflexión impertinente para una formación pertinente”, Revista de Trabajo Social UTEM; “De lo individual a lo colectivo, de las afinidades al interés común. Un nuevo sujeto para un nuevo Chile”, en Revista Puntos de Vista N°2, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central.

SRA. OLGA GONZÁLEZ DEL RIEGO

Abogada, Universidad Gabriela Mistral. Postítulo y Magíster en Ciencias de la Familia y Mediación familiar, Universidad de Los Andes. Diploma en Alta Dirección Pública, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez. Diploma en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana, Universidad Alberto Hurtado. Ha dictado relatorías sobre Municipios, Gobiernos locales, Seguridad Ciudadana, Transparencia y participación ciudadana y Derecho de familia en entidades públicas y privadas. Es Profesora ayudante de la cátedra de Derecho de Familia y de la cátedra Justicia de Policía Local en la Escuela de Técnico Social del Instituto Profesional Providencia. En su desempeño profesional ha ejercido como Directora de Seguridad Humana de la Municipalidad de Puente Alto, Jefa de Gabinete del Intendente Metropolitano, Directora Jurídica del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Actualmente ejerce como Directora de Protección de espacios públicos y Seguridad Humana, Municipalidad de Puente Alto. En su rol de gestión local y seguridad pública ha estado a cargo de la coordinación e implementación de programas en materias relacionadas con la seguridad, prevención del delito y el control de drogas y alcohol. También de la coordinación con Carabineros, la elaboración de los diferentes proyectos tendientes a prevenir la delincuencia y a disminuir los índices de victimización y la sensación de temor imperante en la

comunidad. Ha coordinado e implementado proyectos de iluminación, áreas verdes, limpieza, sistemas de tele vigilancia municipal, central de cámaras, sistemas de alarmas comunitarias, mediación comunitaria, SOS Mujer, Ruta Segura y Plazas Familiares, entre otros programas de impacto local.

Se terminó de imprimir en octubre de 2016 en Nuevamerica impresores. Para los títulos se utilizó la tipografía Elemental Sans Pro (LATINOTYPE) en sus variantes Regular, Italic, Bold y Bold Italic, así como para capitulares y portada. Para el texto continuo se utilizó Karmina y Karmina Sans (TYPE TOGETHER) en sus variantes Light, Regular, Italic, Bold y Bold Italic.