

# 03

---

CICLO DE TALLERES

## BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES

---

### SEGURIDAD CIUDADANA

**Hugo Frühling E.**

*Director del Instituto Asuntos Públicos de la Universidad de Chile*



## CICLO DE TALLERES

# Buenas prácticas municipales

La **Incubadora de Gestión Municipal UC-Bci** es una iniciativa de la Pontificia Universidad Católica de Chile que cuenta con el patrocinio del Bci, cuyo objetivo es fortalecer el surgimiento y desarrollo de nuevas ideas, metodologías y propuestas que mejoren la gestión de las municipalidades.

La mencionada alianza, considera una serie de iniciativas que son lideradas y ejecutadas por el Centro de Políticas Públicas UC en los municipios, y que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las distintas comunas del país.

Una de las líneas de trabajo implementadas, fue la realización de una serie de encuentros en donde funcionarios municipales de distintas comunas se reunieron en talleres liderados por expertos con el objetivo de compartir buenas prácticas y experiencias sostenidas en sus municipios que les permitieran obtener otras visiones sobre temas comunes a la gestión municipal.

Este documento sistematiza el taller realizado el día 10 de diciembre de 2015, el cual contó con la participación del profesor Hugo Frühling, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y de Viviana Palma, encargada de la Unidad Técnico- Metodológica de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Peñalolén.



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE





# Seguridad Ciudadana en la Gestión Local

En Chile, desde el retorno a la democracia, el rol de los municipios en materias vinculadas con seguridad ciudadana ha pasado a formar parte activa de la agenda pública, abriéndose así un espacio para el debate ciudadano, académico y político. Los temas de educación, salud y seguridad han concentrado las preocupaciones de los alcaldes a la hora de definir sus planes de gestión, quienes -como autoridades de un territorio acotado- tienen una relación más directa y constante con la ciudadanía, por lo tanto son más perceptivos a sus preocupaciones. El delito y la percepción de inseguridad son temas altamente sensibles para la ciudadanía, particularmente por las implicancias que tienen en la convivencia y estilos de vida de la gente.

Si algo hemos aprendido de la experiencia internacional es que las características del delito, el tipo de violencia y las rupturas en la forma de convivencia, varían de acuerdo al territorio en donde hayan ocurrido. Esta constatación se aplica muy bien en el caso de Chile. Sabemos que los delitos que ocurren en la comuna de Santiago no son necesariamente los mismos que ocurren en la comuna de Puente Alto y, ciertamente, no son iguales a los que suceden en sectores de Lo Barnechea. Aunque el número de delitos en las comunas sean similares, existen condiciones objetivas que transforman la naturaleza de los fenómenos. Por ejemplo, en comunas como Lo Barnechea el delito es "importado", es decir, los perpetradores vienen desde otros territorios a desarrollar su acción, mientras que en otros barrios o territorios, el delito es más bien doméstico y surge como consecuencia de las condiciones sociales de la propia realidad comunal.

Los municipios carecen en rigor de atribuciones en materia de seguridad. Ni las policías, ni el Ministerio Público o las cárceles dependen de ellos. Sin embargo, en cumplimiento de su mandato legal, tienen responsabilidad en una serie de funciones para prevenir la ocurrencia de delitos, las cuales podrían ser complementarias al quehacer de otras instituciones. Por ejemplo, el ornato, el ordenamiento del espacio público, el funcionamiento

de la educación y las tareas de los servicios generales de salud o de los consultorios pueden jugar tareas preventivas en términos de seguridad. Resulta entonces factible pensar que los municipios pueden llegar de manera más directa, rápida, flexible y controlada a los ciudadanos en materia de delincuencia que el gobierno central.

Resulta particularmente interesante comprender cómo en un caso como el chileno se ha desarrollado la acción de los gobiernos locales a la hora de enfrentar los temas vinculados con el delito. Esto asume más relevancia cuando tenemos en consideración que desde el gobierno central se ha tenido como consigna "descentralicemos y seremos más eficientes", lo que refleja el hecho de que resulta mejor disgregar esfuerzos para implementar políticas flexibles que respondan a las diferentes realidades que posee nuestro territorio. Esto se ha traducido desde el año 2000 en una serie de planes, coordinados por los gobiernos centrales e implementados por los municipios, que pasaremos a revisar a continuación.

## 1. Los instrumentos desarrollados en Chile

En el año 2004, el Ministerio del Interior aprueba la primera Política de Seguridad Ciudadana, documento que comprometió un trabajo intersectorial -con indicadores de desempeño, objetivos y planes- para la reducción de los delitos en el país. En esta Política, los municipios poseían un rol activo especialmente en lo que dice relación con su vinculación con el trabajo de las policías, ya que se buscaba generar instancias en las cuales los diferentes actores (policías, municipios e instituciones de la sociedad civil) trabajasen en conjunto, coordinando recursos y esfuerzos para hacer frente a la delincuencia.

No obstante las buenas intenciones, la primera Política de Seguridad Ciudadana tiene un problema de origen. Aunque logra definir un conjunto de ejes que tiene que ver con el fortalecimiento institucional, la mejora de sistemas de información, prevención y represión del delito,



entre otros, lo que verdaderamente hace es alinear una serie de planes y programas que ya existían en cada uno de los ejes identificados en la Política. Por lo tanto, lo que hace la Política Nacional es ordenar lo que ya existe, sin identificar metas claras que subsanen los problemas vigentes, por lo que carece de un rol orientador. Sin duda constituye un avance, pero no es un documento que realmente cree posibilidades de acción o mejore la gestión de los recursos.

De los programas que ya existían al momento del desarrollo de la Política de Seguridad Ciudadana, destaca el programa “Comuna Segura Compromiso 100”. Este plan, iniciado por el gobierno central en el año 2001, busca integrar a los vecinos en el trabajo de seguridad ciudadana. Los municipios que formaban parte del programa eran seleccionados de acuerdo a un índice de vulnerabilidad, en el cual importan los niveles de delitos experimentados, pero también se consideraban sus niveles de pobreza y su población. Los municipios recibían recursos desde el nivel central para que, por medio de estrategias participativas (diagnóstico comunal, diseño de instrumentos, concursos), asignasen vía licitación esos recursos a proyectos de reducción del delito y a programas de seguridad ciudadana. A su vez, el gobierno central contrataba a un “secretario técnico” cuya función era ayudar a administrar los proyectos en cada municipio.

Un problema que surge con el desarrollo del programa “Comuna Segura Compromiso 100” es que la gestión de los proyectos se transforma en una complicación para las organizaciones que los ejecutan. Por ejemplo, la rendición de gastos que se les pide a proyectos muy pequeños empieza a ser muy engorrosa, sometiéndolos a un exceso de trámites, en donde la burocratización tiene como consecuencia que la relación entre el Gobierno y los municipios empieza a trabarse. Para agilizar la relación, a partir del primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), se producen modificaciones en los requisitos para la gestión de los recursos traspasados desde el nivel central a los

municipios. Ahora, los municipios deben tener un Plan Comunal de Seguridad donde se establezcan y justifiquen sus prioridades y, a partir de esas prioridades, se asignan recursos para gastar.

A pesar de los cambios existe una serie de críticas al desarrollo del programa Comuna Segura. En primer lugar, los planes de los municipios son muy pequeños y están basados en un diagnóstico muy genérico. Por ejemplo, tenemos lugares con mucha pobreza –que es una de las justificaciones habituales de los planes comunales– la cual no se aminora con los recursos del programa. También es problemática la relación que se da entre los organismos que están a nivel municipal y los organismos centrales. Por ejemplo, si consideramos que las policías dependen del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y que los municipios no tienen atribuciones para decirles a las policías cuáles son sus prioridades ni dónde actuar, por lo que las municipalidades no tienen cómo responder a los vecinos.

El año 2010, el presidente Sebastián Piñera (2010-2014) inicia un cambio en el énfasis de la seguridad, el cual considera una mayor focalización de recursos. El nuevo plan “Chile Seguro” nace del supuesto de que no resulta rentable entregarle los recursos a los municipios, ya que no existe ninguna evaluación que asegure que ese camino tenga éxito. En consecuencia, en vez de aportar los fondos a los municipios a objeto que estos determinen los programas en que debiera focalizarse la inversión, el foco en áreas específicas dio lugar al proyecto “Barrio en Paz”. El objetivo del nuevo programa era “mejorar barrios vulnerables haciendo frente a la delincuencia, las drogas y la violencia escolar, reuniendo programas de rehabilitación social post penitenciaria y de adicciones, además de un fuerte aumento en el patrullaje policial”. Para ello, se aplicaría en cada barrio una estrategia de acción que incluiría: policía, programa de iluminación y, eventualmente, construcción de plazas.

2.- La experiencia internacional



## 2. La experiencia internacional

El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile se encuentra realizando una investigación sobre políticas eficaces en la reducción de la violencia en Bogotá, Lima y Santiago. Estos tres casos nos permiten definir algunas características del combate a la delincuencia que pueden ser de utilidad para pensar estrategias de intervención a distinto nivel. Por ejemplo, al comparar las tres ciudades en términos de dónde se insertan los programas y proyectos que realizan, el equipo de investigación del CESC hizo un catastro de programas donde la mayor parte de estos, en el caso de Lima y Santiago, vienen del gobierno central. En el caso de Bogotá, son todos provenientes del gobierno metropolitano de la ciudad.

Tabla 1. Evaluación de la instancia coordinadora de la política a nivel de ciudad

Características de la institucionalidad	Bogotá	Lima	Santiago
¿Exite una institucionalidad de ciudad?	Sí	Sí	No
El gobierno de la ciudad, ¿ es responsable de funciones del Estado a nivel subnacional?	Sí	Sí	No
Las decisiones importantes en materia de transporte e inversión pública, ¿se toman en el gobierno de la ciudad?	Sí	No	No
¿Tiene jerarquía para implementar la política o coordinarlas sectorialmente?	Sí	Sí	No
¿Maneja recursos para impulsar políticas de ciudad (descentralización fiscal)?	Sí	No	No
¿La ciudad cuenta con institucionalidad en materia de seguridad pública?	Sí	Sí	No
Esta institucionalidad, ¿cuenta con las atribuciones y competencias necesarias para la gestión de la ciudad?	Sí	No	No
¿La ciudad formula un plan de seguridad propio?	Sí	Sí	No
¿Posee la información necesaria para tomar decisiones?	Sí	Sí	Sí
¿Tiene incidencia en las definiciones nacionales en materia de seguridad pública?	Sí	No	No
¿Incide en los programas y proyectos de los gobiernos locales de la ciudad?	Sí	No	No



En el caso de Santiago, como no existe una autoridad de la ciudad, sin el gobierno central resulta imposible realizar programas que de alguna manera unifiquen el trabajo de los municipios ni que coordinen acciones en conjunto con el fin de prevenir el desarrollo del delito. Por ejemplo, si soy el alcalde de la comuna X, que está compuesta básicamente por sectores medio alto y alto, y de alguna manera determino que hay bandas organizadas que están viniendo a robar desde la comuna Z, lo lógico sería pensar un plan de intervención y de proyectos conjuntos en las comunas X y Z. Uso el dinero de X para invertir en Z, por ejemplo, en un programa de formación de jóvenes de deportistas. No obstante, dadas las restricciones legales no se puede usar el dinero de una comuna para beneficiar a otra y, en consecuencia, el resultado de Santiago es una extrema centralización por un lado y una extrema fragmentación por otro. En el caso de Lima, la fragmentación es total, ya que existe un gobierno con instituciones muy débiles y cada municipio por su cuenta posee instituciones aún más débiles. El caso de Bogotá es distinto porque existe una estructura de gobierno de la ciudad con recursos propios e incluso un impuesto que financia funciones de seguridad y, en consecuencia, las grandes ciudades de Colombia tienen efectivamente un grado de autonomía administrativa significativa.

La tabla N° 2 presenta un sumario de los tipos de proyectos y programas que podrían realizar los municipios para prevenir la violencia y el delito. Existe un primer tipo de programas que se refieren a la prevención social centrada en la familia, la escuela o en la comunidad. Estos programas, se caracterizan porque se focalizan en núcleos que

son centrales en la vida de la sociedad. El supuesto es que es más fácil trabajar en una comunidad cerrada, como la escuela, que, por ejemplo, trabajar con vecinos cuya asistencia es inconstante.

Existe un segundo tipo de proyecto cuyo foco se encuentra en el territorio. En estos programas, se intenta intervenir el tejido urbano, mejorar la iluminación y organizar a los vecinos. La diferencia es que en vez de centrarse en grupos determinados, éstos se identifican a partir de una selección previa del territorio. Se elige un lugar donde hay un entorno social especialmente complejo y a partir de esa selección se determinan los programas y proyectos. Estos programas han sido muy exitosos en Medellín donde la tasa de homicidios bajó significativamente, en parte por acuerdos entre paramilitares y el gobierno, pero también producto de grandes inversiones provenientes del sector privado. A su vez, destacan los programas en Río de Janeiro como las intervenciones que empezaron en las favelas antes del Mundial de Fútbol creando fuerzas policiales establecidas permanentemente en ellas llamadas Unidades de Policía Pacificadora.

Un tercer tipo de programas se dirige a quienes ya han infringido la ley y que tienen como propósito reinsertarlos. Por ejemplo, entregar servicios para la disminución del consumo de drogas, el control de daños, la entrega de servicios de salud y de servicios sociales; algunos de estos servicios se centran en los municipios. La noción central es que la persona que egresa de la cárcel, si no recibe alguna mano que le ayude en las dos primeras semanas, lo más probable es que siga cometiendo delitos.



Tabla 2.

Tipo	Objetivo	Intervención	Ejemplos
Prevención social centrada en la familia, la escuela o la comunidad	Actuar respecto de factores de riesgo que conducen a la violencia juvenil, la violencia de género y a problemas de convivencia en comunidades específicas	Incremento de la oferta de programas dirigidos a jóvenes en riesgo; asistencia sico-social dirigida a adolescentes y sus familias; prevención del consumo de drogas y alcohol; capacitación en mediación de conflictos que ocurren en la escuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Chile Crece Contigo.</li> <li>· Programa Barrio Adentro - Altos de San Lorenzo de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Argentina (CESC, 2011).</li> <li>· Abriendo Espacios (Waiselfisz and Maciel, 2003).</li> </ul>
Programas focalizados en lugares	Mejorar las condiciones de seguridad de áreas urbanas específicas y de distinta extensión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Dirigidas a mejorar condiciones de vida en áreas que acumulan desventajas sociales mediante proyectos urbanos integrados y presencia policial</li> <li>2) Intervenciones situacionales que buscan disminuir la oportunidad para cometer delitos en el espacio público</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Proyecto urbano de Juan Bobo, Comuna Nuevo Sol de Oriente en el noreste de Medellín, 2001 (Alvarado y Abizanda, 2010).</li> <li>· Unidades de Policía Pacificadora, Estado de Río de Janeiro, Brasil (Felbab-Brown, 2011).</li> </ul>
Acciones dirigidas a infractores de ley	Reducir el costo humano y facilitar la rehabilitación y reinserción de adultos y adolescentes detenidos provisionalmente o condenados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Servicios de antelación al juicio</li> <li>2) Establecimiento de penas alternativas a la cárcel</li> <li>3) Programas educativos, de formación para el empleo y de tratamiento por consumo de drogas dirigidos a internos</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes de Morelos (UMECA).</li> <li>· Penas bajo control telemático (Di Tella y Schargrodsky, 2009).</li> <li>· Programa de Prevención de la Reincidencia en Adultos. Se ejecuta en cuatro unidades penales (Colina I, Colina II, CP Valparaíso y El Manzano, Chile).</li> </ul>
Programas de carácter multisectorial realizados en municipios o ciudades	Involucran a diversas agencias del gobierno y aplican de manera coordinada el tipo de acciones anteriores	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Medidas de prevención situacional</li> <li>2) Horarios limitados de expendio de alcohol</li> <li>3) Programas preventivos de la violencia juvenil y de género</li> <li>4) Medidas que promueven la cultura ciudadana</li> <li>5) Observatorios de información estadística respecto del crimen</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Bogotá</li> <li>· Medellín</li> <li>· Diadema</li> <li>· Pernambuco</li> </ul> <p>(Vanderschueren, et. al., 2009; Mockus, Murraín, Villa, 2012; Basombrío, 2012; De Lima y de Paula, 2012)</p>



Lo que nos demuestra la experiencia internacional es que la información es clave para cualquier trabajo de intervención destinada a reducir el delito. Por ello, si uno va a trabajar desde el municipio lo primero que requiere es información específica del territorio a intervenir, razón por la cual, en este contexto la información genérica no sirve. Las intervenciones en materia de criminalidad pueden complementarse o ayudarse por intervenciones sociales, pero ciertamente no son lo mismo.

### 3. Las estrategias para la intervención

Lo primero que uno debe decir en la política pública de seguridad es que se focaliza en grupos, en territorios o en lugares. Es focalizada, no sólo porque está demostrado que la distribución de estos hechos en el territorio no se produce al azar, sino que también porque es la única manera de saber si algo funciona. Al actuar en territorios más extensos, los efectos son difíciles de evaluar.

En segundo lugar, hay que focalizar la información en lo que importa. Los datos que se requieren son muy concretos y específicos y hay algunos que son útiles y otros que son absolutamente innecesarios. Así, un diagnóstico muy genérico sobre la realidad social de la comuna nos dice poco sobre los problemas de convivencia. Un ejemplo es el de la realidad del municipio de Santiago: los barrios tradicionales cuentan con alta presencia de inmigrantes que no tienen residencia legal o la están consiguiendo y que viven en un estado de hacinamiento muy grande, lo que ha cambiado la forma de convivencia en muchos sectores de la ciudad. Un diagnóstico genérico sobre lo que pasa en la comuna de Santiago no dirá nada salvo que en el centro se denuncian muchos hurtos y robos por sorpresa. El problema es que en los barrios aledaños o no se

denuncia o bien se trata de faltas o infracciones menores, que solo llegan a la policía cuando se trata de manifestaciones de violencia intrafamiliar muy graves o cuando se trata de homicidio.

También es necesario tener en consideración que la ejecución del proyecto requiere evaluar su impacto. En general, la evaluación es un proceso difícil de desarrollar, por ello, una de las herramientas útiles para identificar nudos críticos es la comparación entre resultados de las intervenciones. En este sentido, se debe considerar la difusión de los resultados de la intervención como una estrategia que los municipios deben desarrollar con más fuerza. La ejecución de los proyectos en algunos municipios es muy buena y, en general, es un tema que requiere compartir de manera más intensa. Esto es particularmente relevante en la medida que los ejecutores de políticas internalicen que para realizar cualquier proyecto de intervención es necesario un diagnóstico y conocer la literatura existente sobre otros casos similares. Aunque los contextos de intervención son distintos, conocer el marco teórico para ver qué diseñar es importante, ya que así se sabe qué funciona y qué no. Es un lugar donde comenzar, nunca hay que reinventar la rueda, porque ésta se ha inventado muchas veces y en muchas partes.

Tan importante como lo anterior es la definición de los objetivos que tienen que estar alineados con las actividades. Cuando se analizan proyectos es común encontrarse con objetivos concretos y actividades grandiosas. Por ejemplo, se quiere reducir en un lugar el robo de cables (cableado de cobre), para ello, se organiza una serie de actividades que movilizan la comunidad (reuniones, actividades deportivas, etc.) y, a lo mejor, se podría solucionar el problema de manera mucho más barata con una



actividad más puntual. Finalmente, se desarrolla el proceso de evaluación en general, la cual es una etapa muy compleja. Para enfrentar las evaluaciones de la intervención, es necesario emprender el proceso con cierta humildad, esto es, si se produjo una reducción del fenómeno que se quiere disminuir, no hay que atribuirlo inmediatamente al programa. Es necesario especificar en los diferentes procesos cuáles son los nudos críticos, de qué manera los resultados efectivamente se están obteniendo y en qué medida podríamos decir que efectivamente hay una alineación entre el programa y los resultados.

Tabla 3. Ejemplos de intervenciones preventivas con evidencia experimental de impacto.

Objeto de la intervención	Nivel de intervención	Objetivos de las intervenciones	Ejemplo
Jóvenes	Primaria	Reducir la exposición a las oportunidades de conducta de riesgo	Extensión de la jornada escolar en Chile, eval. cuasi experimental: delitos violentos y contra la propiedad disminuyeron (Krueger y Berthelon, 2011)
	Secundaria	Aumentar los costos de las conductas desviadas, mejorando el futuro	Jobs Corps en Estados Unidos, eval. experimental. El programa disminuía la actividad delictiva y aumentaba los ingresos durante varios años. (Schochet, Burghardt, y McConnell, 2008).
		Fortalecimiento de la capacidad socioemocional para responder a situaciones difíciles	YMCA en Kingston, Jamaica, eval. experimental. Reducía las conductas agresivas entre los jóvenes que habían abandonado la escuela y recibían ayuda y formación en diversas habilidades (Guerra et al., 2010)
Violencia Doméstica	Primaria	Cambiar las normas comunitarias a través del material transmitido mediante MCM	En Nicaragua, el programa Sexto Sentido utilizando telenovelas ha demostrado ser promisorio para alterar las actitudes hacia la violencia doméstica (Soloraznoet al., 2008).
	Secundaria	Tratar los traumas a través de Intervención conductual cognitiva	Intervención conductual cognitiva para tratar los traumas en la escuela en Estados Unidos. Experimental (también Australia, China, Guyana y Japón) ha demostrado que disminuyen los síntomas de disfunción psicosocial.



Objeto de la intervención	Nivel de intervención	Objetivos de las intervenciones	Ejemplo
Espacio público	Primaria	Disminuir los delitos de robo de vehículos en estacionamientos a través de instalación de CTVC	Un estudio sistemático y un meta-análisis de 44 evaluaciones de CTVC en diversos lugares (centro de la ciudad, viviendas públicas, transporte público y parques de estacionamiento en Canadá, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos), demostró que la CTVC disminuía sobre todo los delitos de robo de vehículos en los parques de estacionamiento (Welsh y Farrington, 2002).
		Disminuir delitos de robos en viviendas a través de mejorar alumbrado público	Un estudio sistemático y un meta-análisis (basado en 13 evaluaciones de alta calidad del Reino Unido y Estados Unidos) de Welsh y Farrington (2007; 2009)
Policía	Secundaria	Orientar la vigilancia policial a la solución problemas (POP- Problem-Oriented Policing)	Las metodologías POP están respaldadas por evidencias y son más eficaces en lugares donde los delincuentes potenciales tienen acceso a alcohol, armas de fuego o prostitución (Sherman et al., 2002)
		Focalizar la vigilancia policial en puntos calientes	La consistente evidencia en Estados Unidos y Europa subraya que con cuanta mayor precisión se concentre la presencia de las patrullas en los puntos calientes, menos delitos habrá en aquellos lugares y momentos
Sistema de justicia	Terciaria	Uso de mecanismos alternativos al juicio para imputados	Las intervenciones que proporcionaron servicios sustanciales y supervisión a los delincuentes son las que arrojaron la mayor evidencia de mejoría (Sherman, 2011)
		Uso de condenas de servicio comunitario sin privación de libertad	Debido a los costos mucho más altos del encarcelamiento en comparación con las condenas basadas en la comunidad, los ahorros potenciales de estas últimas son sustanciales
		Remisión a tribunales especializados en materia de drogas	Un estudio sistemático de 55 pruebas de tribunales especializados en casos de drogas descubrió que, en comparación con el enjuiciamiento en tribunales convencionales, el desvío o remisión a tribunales especializados en casos de drogas reducían la reincidencia en casi una tercera parte (Wilson y Davis, 2006).

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Interamericano de Desarrollo (2012)



## **A modo de cierre**

Tal como se ha señalado, hemos vivido un largo proceso, entre los años 90 y la actualidad, en donde existe un avance notorio en materia de políticas de seguridad, a pesar de que los mandatos de gobierno sólo duran cuatro años y por lo tanto, en los hechos, muchas veces los programas no tienen continuidad, lo que sin duda afecta sus resultados. Esto, no puede desconocerse, por más que siga identificándose la seguridad pública como un sentido problema por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, es importante tener en vista los problemas que nos aquejan -como por ejemplo, qué esfuerzos de descentralización realizados por el gobierno central no han sido lo robustos que se proclaman, la carencia de fondos permanentes, la sobrevaloración de los fondos para proyectos, la falta de financiamiento para los consejos comunales- cuya subsanación puede mejorar la obtención de resultados de las políticas, los planes y los proyectos que se implementen.



# La experiencia de Peñalolén

Viviana Palma, Municipalidad de Peñalolén.

La experiencia de Peñalolén que veremos a continuación da cuenta de la importancia que tiene para un gobierno local desarrollar con una estrategia consensuada, informada y validada para combatir la delincuencia. El trabajo en este municipio descansa en algunos pilares fundamentales: información, útil, prevención, participación, comunicación y coordinación.

Peñalolén es una comuna creada en 1981, posee una gran diversidad socioeconómica, un territorio bastante extenso que abarca cerca 2,5% de la Región Metropolitana y es la sexta comuna más poblada de Santiago. Todos estos elementos configuran un desafío constante para quienes se encuentran a cargo de la gestión municipal. La Política de Seguridad Ciudadana de la comuna tiene más de una década. Desde el año 2012, existe una Dirección de Seguridad Ciudadana, la opción de constituirla como unidad independiente dice relación con la voluntad política de modificar instituciones emblemáticas dentro de la estructura municipal. Se conformó en una apuesta que generaba un desafío administrativo pero que permitía ubicar el tema de la seguridad en un espacio de autonomía que le permitía tomar decisiones, fijar metas y objetivos, entre otras cosas. Desde el año 2014, y como declaración de la importancia que poseen estos temas, la seguridad y la inclusión social forman parte de la visión y de misión institucional.

La Política en Seguridad Ciudadana en Peñalolén tiene como desafío autoimpuesto la promoción de la cultura de la prevención. Por ello, se ha definido a la seguridad ciudadana como un derecho humano y el municipio tiene que garantizar este derecho diversificando la oferta y fortaleciendo aquellas condiciones que favorecen su ejercicio. Se espera una seguridad ciudadana que promueva la cohesión social, la participación comunitaria y la coproducción de seguridad reconociendo en la comunidad el poder que ésta tiene, en tanto viven los problemas y conocen cómo estos se desarrollan y la forma de afrontarlos.

Un elemento central es que la seguridad ciudadana en el municipio de Peñalolén se entiende como fenómeno multicausal, por lo tanto, pueden ser de carácter social, económico, institucional y de justicia. Así, es necesario involucrar a distintos actores en el nivel de toma de decisiones y diseño desde una perspectiva intersectorial. Esto tiene como consecuencia la necesidad de fomentar una institucionalidad articuladora de coaliciones, la cual involucre a las policías. Como se ha señalado, estas instituciones no dependen de las administraciones locales, por lo que se ha buscado generar una alianza fuerte que no implique solamente demandar su apoyo para implementar estrategias focalizadas, sino apoyarlos como municipio en la cobertura de ciertas falencias institucionales, por ejemplo, en materia de infraestructura.



Cuadro 1. Elementos de nuestra política de seguridad ciudadana que promueven una cultura de la prevención.





También en la perspectiva de tener información y conocimientos, la Política de Seguridad de Peñalolén se nutrió de experiencias exitosas que se dieron en distintos lugares del mundo, no solamente en Sudamérica, sino también en Europa, las cuales tenían elementos comunes como liderazgo, voluntad política y convicción por parte del jefe del gobierno local. Esa convicción de que el tema de seguridad es un tema prioritario de su gestión, no pasa solo por otorgar recursos desde el presupuesto municipal, sino más bien por gestionar aquellos recursos con organismos privados y públicos que puedan colaborar a un cambio de enfoque desde lo asistencial a lo promocional. Esto último, también ha sido un elemento común de éxito en los distintos gobiernos locales: la preocupación por entregar igualdad de oportunidades y la focalización sobre factores de riesgos.

## 1. El Plan Nacional de Seguridad para Todos

Como se analizó en la primera parte, Chile ha tenido diversas estrategias para enfrentar la seguridad ciudadana. La implementación del “Plan Nacional de Seguridad para Todos” ha significado recuperar un rol más activo de los municipios. No obstante, existen algunas críticas ya que se han presentado dificultades administrativas en la Subsecretaría de Prevención del Delito y se ha vuelto a una situación parecida a la que se tenía antes del programa “Barrio en Paz”, donde los municipios podían fijar prioridades y dar cierta continuidad de oferta programática. Cuando se implementó “Barrio en Paz”, se perdió la inversión comunal y la toma de decisiones desde el municipio en términos de la inversión. Se dio paso a un sistema de concursabilidad donde año a año había que competir por los fondos nacionales de seguridad pública, con el riesgo de no adjudicarse los recursos y como consecuencia perder programas que se venían trabajando de hace muchos años.

El “Plan Nacional de Seguridad para Todos” devolvió a los municipios la posibilidad de generar insumos para invertir en lugares y en temáticas prioritarias. Por ejemplo, desde Peñalolén se elaboró un diagnóstico propio (no licitado a una institución externa), lo cual permitió avanzar bastante rápido, quizás más rápido de lo que la Subsecretaría de Prevención del Delito esperaba, generando el inconveniente de que al 10 de diciembre de 2015 aún no se recibían las transferencias de fondos correspondientes desde el gobierno central. El problema que se ha generado es que este plan está fortaleciendo a los gobiernos locales, sin considerar que algunos ya tenían trabajo adelantado. Por ejemplo, en el municipio de Peñalolén, como resultado de un convenio con la Fiscalía, tienen un registro de datos mes a mes que se complementa con la participación comunitaria generando una información bastante completa. Cuando se entregó el diagnóstico con esta información, la Subsecretaría pidió cambiar el documento y reenviarlo con los datos que ellos proporcionan. Entonces algo que puede ser considerado como una buena práctica termina siendo un problema. Este tipo de casos no es único, tal vez lo que falta es más diálogo desde el nivel central, poder escuchar más a los municipios que deben estar atentos a las demandas ciudadanas para lo que es necesario contar con un diagnóstico adecuado de la realidad. El diagnóstico no solamente es tener información, sino que también tener la capacidad de transformar los datos en insumos para la toma de decisiones. En materia de seguridad ciudadana esta información es fundamental para identificar los múltiples factores que conducen al delito.

## 2. Algunas definiciones políticas y técnicas

En Peñalolén existe un consejo asesor que está integrado por distintas personalidades del mundo académico, empresarial y también por expertos en materia de seguridad. Este consejo no sólo sirve



para las reflexiones, sino que ellos también pueden visualizar lo que se hace y entregan retroalimentación desde una mirada externa al municipio. El factor comunicacional es clave, sabemos que la percepción de seguridad se construye mediáticamente; por ejemplo, hemos tenido estos últimos meses una sobreexposición de temas de inseguridad como con los portonazos, todas las semanas hay un delito nuevo que sale en los medios y que de alguna manera también nos afecta a los gobiernos locales. La ciudadanía está más inquieta, tiene miedo y ese miedo también tiene que ver con que sientes que no se ha hecho lo suficiente, que los gobiernos locales no hacen lo suficiente. Por lo tanto, a esta ciudadanía activa también hay que comunicarle lo que se hace. Lo comunicacional no solamente pasa por el diseño de campañas específicas, sino que aprender a comunicar adecuadamente lo que hacemos.

A nivel de definiciones económicas, Peñalolén posee convenios de cooperación con actividades públicas y privadas para poder contar con apoyo y también con otros municipios. Esto ha facilitado el tema de las pasantías de equipos, tanto de nosotros con otros municipios, así como las visitas de delegaciones extranjeras al país. También ha ayudado la profesionalización del equipo, lo cual se ha realizado mediante un convenio con la Universidad Alberto Hurtado para el cual se ha decidido que todos los profesionales que tienen cierta estabilidad en términos de proyección, puedan participar del Diplomado de Seguridad Ciudadana.

En la Dirección de Seguridad Ciudadana, existe una subdirección y están las áreas de seguridad. El consejo comunal lo integran representantes de las organizaciones sociales y actores claves por la importancia que tienen en la comuna. El esquema de intervención de la Política Comunal de Seguridad Ciudadana de Peñalolén tiene como objetivo estratégico contribuir al mejoramiento de

las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad de los habitantes de la comuna promoviendo la cultura de prevención y coproducción de seguridad a través de estrategias integrales intersectoriales. Para ello se han definido tres ámbitos de acción: (a) gestión territorial y prevención, donde tenemos todo el trabajo en materia de prevención comunitaria y de prevención situacional; (b) atenciones especializadas en prevención y reinserción, en donde tenemos todos los programas que actúan sobre ciertos factores de riesgo ya presentes a nivel de la población infanto-adolescente y ahora también adulta con un piloto de reinserción; y, (c) coordinación institucional para el control y la fiscalización, donde tenemos un abogado y un ex-coronel de Carabineros que también favorece que la relación con las policías sea más fluida.

La gestión territorial de la prevención es una oferta que tiene que ver con los sistemas de protección vecinal, el diseño de espacios públicos desde la prevención del crimen y el mejoramiento de la iluminación pública y de espacios públicos. En Peñalolén, se desarrolla desde la seguridad ciudadana y la prevención comunitaria, la formación y fortalecimiento de comités, la transferencia de herramientas para dirigentes sociales, la prevención de la violencia en la comunidad, los programas de mediación y convivencia de escenarios comunitarios y los planes de convivencia de barrios prioritarios.

Más allá de las 17.554 alarmas comunitarias existentes, lo que se busca es mirar otras formas o sistemas de protección. Existen algunas experiencias pilotas cofinanciadas con algunos sectores de Peñalolén Nuevo, que es el sector con mayor poder adquisitivo, donde las familias financian un sistema de cámaras conectadas al celular. El municipio ayuda a la documentación, pero hay que explorar en otros sistemas; más allá de que uno



sabe que no es la alarma en sí lo que favorece la disminución de esta percepción de temor de una comunidad, sino más bien lo que se produce en los planes de activación de esas alarmas. Por ello, los comités vecinales de seguridad son clave. Peñalolén tiene casi 360 comités constituidos que favorecen la existencia de un tejido social más fortalecido integrando comunidades preventivas en cuatro barrios de la comuna.

La coordinación institucional para el control de fiscalización es otro punto importante y es donde están todas las acciones del consejo comunal: denuncias anónimas, SOS mujer, y cámaras de televigilancia. En Peñalolén no tenemos automóviles, nunca hemos contado con ellos y es una decisión que tomamos también en términos de poder focalizar en la prevención y desarrollar una cultura de prevención, pero sí contamos con cámaras de vigilancia lo cual nos da la posibilidad de prevenir el delito. Para ello, existen campañas de prevención en terreno y 45 nuevos puntos de cámaras de vigilancia el 2015. Con todo, uno de los elementos más destacados de esta área es la coordinación con Carabineros (aunque existe un problema grave de dotación de Carabineros).

En Peñalolén junto con el diagnóstico comunal, se desarrollan: informes mensuales, pilotos de evaluación del plan comunal, campañas comunicacionales, sistematización, codificación y seguimiento de lo que está pasando con las personas vulnerables las 24 horas, un concurso de buenas prácticas y un libro de participación en seminarios y exposiciones; la idea es que la información sirva para hacer un diagnóstico y poder reinventar el trabajo.

### 3. Dos experiencias

El programa “SOS mujer” está orientado a la prevención de la violencia intrafamiliar grave. Existía un

diagnóstico sobre la cantidad de mujeres con medidas cautelares versus la capacidad de Carabineros de poder monitorear esas medidas. Con este diagnóstico, se exploró la posibilidad de entregar un dispositivo de alerta, una especie de botón de pánico pero vinculado al celular, para que en caso de riesgo las mujeres lo activen y se comuniquen directamente con la central de cámaras donde está ubicado el personal de seguridad ciudadana que alerta a Carabineros. En paralelo, tres contactos cercanos de la mujer también reciben un llamado de alerta. Por lo tanto, no es solamente la institución la que se activa, sino que también la propia comunidad, lo que favorece que la mujer se sienta más protegida y que podamos prevenir hechos de mayor gravedad. El programa sólo cuenta con un total de 60 dispositivos y se espera aumentar el número de participantes, pero existe un problema de adherencia de las mujeres al programa, sobre todo en las mujeres de un nivel socioeconómico medio alto que tienden a desistir de la denuncia o a no aceptar el dispositivo. Considerando el impacto de este tipo de violencia, el municipio cuenta con una trabajadora social que acompaña a las mujeres a fin de empoderarlas y lograr que confíen en ellas.

El programa “Triple P” tiene como objetivo prevenir y tratar problemas de comportamiento y dificultades emocionales y promover un desarrollo sano en niños, niñas y adolescentes. La pregunta que podría surgir es ¿por qué radica en la seguridad ciudadana? Simplemente por el hecho de que teníamos el diagnóstico de que en la medida que no se interrumpía la vulneración de derechos y el maltrato hacia los niños, nunca se realizará una mejora significativa. Como municipio, tenemos una mirada crítica con las instituciones encargadas de la protección de derechos de los menores, entonces quisimos incorporar una estrategia preventiva y encontramos este programa, que se encuentra reconocido por su eficacia. En resultados publicados por la ONU y



la Organización Mundial de la Salud, hay pruebas claras y evidencias de que hay muchas problemáticas que disminuyen cuando se implementa este programa a nivel de una localidad.

### **A modo de Cierre**

Uno de los principales aprendizajes de la seguridad ciudadana es que debe ser un tema de Estado, sobre el cual se debe tener voluntad política. El abordaje y la intervención debe ser intersectorial y la vía de la participación es la más adecuada para obtener resultados. La incorporación del concepto de coproducción de seguridad es importante para que la comunidad se sienta protagonista del despliegue de estrategias: mucha gente participando son más aliados estratégicos que pueden mejorar los indicadores de seguridad.

Es central intervenir sobre factores de riesgo, sociales y económicos específicos. Esto implica conocer en profundidad nuestro territorio, idealmente poder focalizarnos en la juventud. De alguna manera el debilitamiento de la institucionalidad en las políticas de juventud también ha tenido un costo en términos de que este segmento está fuera del espacio de intervención, cuesta llegar a ellos. Desde el punto de vista de la gestión municipal se deben identificar factores específicos de riesgo. Para un gobierno local la información es central, sin poder conocer en profundidad dónde se presentan los problemas es muy difícil elaborar estrategias que sean efectivas, por ello en la Dirección de Seguridad Ciudadana el rol del geógrafo es fundamental. Se debe conocer lo que otros hacen en el territorio como las ONG y las corporaciones y poder así tener una definición clara para poder abordar el tema con ellos.

Es central para el municipio analizar los recursos disponibles y cuáles son los que podríamos generar, es decir, propiciar la búsqueda permanente de fuentes de financiamiento, más allá de la Subsecretaría y más allá incluso del Gobierno, postulando, por ejemplo, a fondos extranjeros o de la empresa privada.

A nivel institucional es importante apoyar el observatorio permanente de experiencias a nivel local, implementar un banco de prácticas basadas en evidencias locales, incorporar al mundo privado, promover una arquitectura de calidad y atrevernos también a diseñar con la comunidad espacios más seguros. Por último, la política comunicacional es fundamental para poder aminorar la sensación de inseguridad. El desafío está, más que en políticas de control y de represión, en promover una cultura de la prevención y para eso es necesario un compromiso de toda la comunidad: construir una sociedad más equitativa y justa también pasa también por la construcción de una sociedad más segura.

Para más información

[www.gestionmunicipal.cl](http://www.gestionmunicipal.cl)