

C

onjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile

Por Liza Zúñiga

Serie Documentos Electrónicos N° 2, febrero 2010
Programa Seguridad y Ciudadanía



FLACSO
CHILE

Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile¹

■ Por Liza Zúñiga², febrero 2010

Introducción

En la década del noventa se sucedieron en Chile una serie de cambios que fueron desplazando la visión de la seguridad centrada en el sistema de justicia criminal hacia una más integral, bajo el concepto de seguridad ciudadana y luego de seguridad pública. Esto ha sido acompañado de una creciente preocupación ciudadana por el delito y la inseguridad, así como por la instalación de la problemática en los medios de comunicación. En este contexto, se han desarrollado diversas iniciativas para abordar el tema.

Primero se creó el Consejo de Seguridad Pública, el que dio origen –posteriormente– a la Dirección de Seguridad Pública e Información (DISPI) y al Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), ambos dependientes del Ministerio del Interior. Luego, en el segundo gobierno de la Concertación de Partidos para la Democracia (1994-2000), el aumento de la delincuencia comenzó a adquirir relevancia, tanto en la opinión pública como en los discursos políticos y la necesidad de una política nacional de seguridad se hizo inminente. “En 1994 se presenta el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana elaborado por expertos miembros del consejo coordinador de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, que

establecía una serie de medidas dirigidas a mejorar la gestión policial, coordinación interinstitucional, lo que incluía la necesidad de nuevos lazos de organización entre la policía y el gobierno”³.

La institucionalidad de la seguridad ha sido una temática constante de discusión. Al respecto, el 5 de mayo 2009, el Senado aprobó el proyecto que crea el Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, una nueva subsecretaría de Prevención y Rehabilitación y el Servicio Nacional de Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol en reemplazo del CONACE. El alcance de esta iniciativa es que la concentración de las decisiones políticas en materia de seguridad interior y protección de las personas, la detentará una sola entidad, lo que permitirá una adecuada coordinación y mayor eficacia en sus acciones y políticas. Además, señalan que proporcionará un sistema permanente de evaluación hasta entonces inexistente. Por su parte, las policías dependerán de esta nueva institucionalidad, dejando atrás su doble dependencia⁴.

Sin embargo, este es un proyecto que ataña netamente al nivel central –Poder Ejecutivo– y a las policías; quedando todavía intacto el rol de los gobiernos locales (ello a pesar del

1. El presente artículo está basado en el “Estudio de implementación y levantamiento de líneas base para planes comunales de seguridad pública”, realizado por el Programa de Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile para el Ministerio del Interior a través de su División de Seguridad Pública. El equipo de trabajo estuvo compuesto, además de la autora, por Lucía Dammert, Alvaro Espinoza, Tania Macuer y Cristóbal Montt.

2. Cientista Político por la Pontificia Universidad Católica de Chile, investigadora asistente del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile.

3. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2003) *Visiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile*, Depesex / Bcn/ Serie Estudios, año XIII, nº 283. 10p.

4. Departamento de Prensa. Luz verde a nuevo Ministerio del Interior y de Seguridad Pública [en línea] Senado de la República, 5 de mayo, 2009 http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20090505/pags/20090505190336.html [consulta: 9 de enero 2010]

reconocimiento que se les ha otorgado como los principales ejecutores de políticas de seguridad, dada su cercanía con la comunidad). En los inicios de las políticas de seguridad ciudadana en Chile, el problema de canalizar la demanda de seguridad hacia los gobiernos locales era la falta de capacidad técnica y de recursos económicos. Las primeras iniciativas fueron estrategias vinculadas a la vigilancia privada, tales como los vehículos de vigilancia o las casetas con guardias en espacios públicos. Sin embargo, se articula la idea de estrategias de seguridad más integrales donde la participación ciudadana, el desarrollo comunitario y la generación de redes sociales fueran el centro de las intervenciones. Como antecedente de ello están el Programa de Seguridad Vecinal (1993) y los Comités de Protección Ciudadana (1995). Así, la seguridad deja de ser un tema netamente policial para ser también un tema de la ciudadanía, con una clara distinción entre la prevención social y policial.

Estas referencias sientan las bases del Programa Comuna Segura (2000-2007), iniciativa del Poder Ejecutivo que apuntaba a la ejecución en el nivel local, es decir, los municipios. Posteriormente se desarrolló la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, la que pretende articular las diferentes iniciativas de seguridad y que –al mismo tiempo– obliga a cambiar la orientación de este programa. Así se llega al actual Plan Comunal de Seguridad Pública (PCSP), iniciativa por medio de la cual los gobiernos locales pueden ejecutar diversos proyectos de prevención de la violencia.

El presente artículo aborda las dificultades y aciertos de este programa de seguridad, conclusiones a las que se llegó a través del trabajo en terreno (entrevistas) realizado con los principales actores del mencionado programa.

Los elementos que conforman el Plan Comunal de Seguridad Pública permitirán ver las atribuciones de las autoridades locales en materias de seguridad, la relación con las policías, la participación ciudadana y la vinculación entre una política nacional y la local.

I. Desde “Comuna Segura” al “Plan Comunal de Seguridad Pública”

I.1. Antecedentes

El primer programa de seguridad ciudadana en Chile “destinado a generar alternativas de acción comunitarias frente a las situaciones de inseguridad”⁵ nace desde el Ministerio Secretaría General de Gobierno. Una de las principales iniciativas en el marco del proyecto fueron los **Comités de Protección Ciudadana** en 1998, que se realizaban en coordinación con Carabineros de Chile y los respectivos municipios.

Posteriormente, en 2000, se creó la División de Seguridad Pública (DSP) en el Ministerio del Interior, con la idea otorgar al tema de la seguridad un abordaje menos vertical y con cierta representación territorial.

Un actor relevante en este período fue la Fundación Paz Ciudadana, la cual adquiere un rol protagónico en la definición de la estrategia que se llevará a cabo y la creación del Programa Comuna Segura. Éste reflejó la convicción del Gobierno de Chile por contemplar la participación ciudadana y la prevención como herramientas en la estrategia contra el delito. A fines de los 90, Paz Ciudadana era una instancia consolidada en la materia. Este organismo plantea el modelo de “*Safer Cities*” y, junto al primer equipo de la DSP, comenzó su adaptación y estrategia de implementación⁶.

5. Ministerio Secretaría General de Gobierno (1998) *Manual de seguridad ciudadana: juntos más seguros*. Santiago de Chile: Intendencia Región Metropolitana.

6. Cabe mencionar que el rol jugado por Paz Ciudadana en el diseño e instalación de Comuna Segura a nivel municipal desaparece a medida que éste comienza a crecer, convirtiéndose años más tarde en un organismo crítico respecto a la efectividad del Programa en la prevención del delito. Los actores son coincidentes en que el hito que marca este distanciamiento es la muerte del director ejecutivo de la Fundación en 2001, ya que la alianza con el gobierno, más que una relación institucional, era de carácter personal.

Una de las principales iniciativas de Programa es la creación de institucionalidad en los municipios, de modo que permitiera el desarrollo de estrategias preventivas y de participación mediante metodologías de trabajo que tuvieran un alto impacto y focalización, comprendiendo que las capacidades de éstos para abordar la problemática eran pocas y la visión en esa época se reducía principalmente a la vigilancia municipal. Por tanto, el Programa representa un esfuerzo por incorporar mayor diversidad de acciones preventivas y guiar la inversión a intervenciones de mayor eficacia en la planificación municipal.

Los objetivos del Programa Comuna Segura apuntaron a: i) fortalecer la participación comunitaria y la coordinación institucional en la prevención y el control de la delincuencia mediante la aplicación de soluciones locales; ii) generar conciencia en la comunidad en cuanto a considerar el problema delictivo como de todos, bajo la idea de que es la propia comunidad la que mejor conoce sus dificultades y está en mejor posición de resolverlas; iii) fomentar la coordinación entre las instituciones vinculadas al tema de la seguridad ciudadana (gobierno regional y central, municipalidad, policías y comunidad); y iv) crear un marco de información que permitiera su amplia disponibilidad para los miembros de la comunidad, lográndose de esta manera que sus integrantes tengan un conocimiento acabado de la realidad delictiva local, así como de las medidas adoptadas y sus resultados⁷.

Así, el Programa Comuna Segura se constituyó en una de las principales estrategias del gobierno para fortalecer la seguridad ciudadana en el nivel local y fue "definido como una estrategia de prevención comunitaria del delito, la violencia y el temor; y se inscribe en la perspectiva de descentralización de las políticas de prevención en seguridad ciudadana, relevando el rol de las comunidades locales, es decir, forma parte de las estrategias que,

desde distintos servicios del Estado, buscan actuar sobre los factores de riesgo que directa o indirectamente están relacionados con el desarrollo de la delincuencia, la violencia y el temor"⁸.

Comuna Segura comienza su implementación en 2001 en doce comunas del país, con la convicción que su implementación debía ser gradual y donde la discusión se centraba en los criterios de selección que serían utilizados para determinar los municipios participantes, logrando imponerse como indicador los delitos de mayor connotación social y otras variables asociadas. Así, se construyó un **Índice de Vulnerabilidad Delictual** –aplicado a comunas con más de 70 mil habitantes–, el cual contemplaba las siguientes variables y ponderaciones para cada una de ellas: tasa de robo con violencia (20%), tasa de robo con fuerza (20%), violencia intrafamiliar (20%), prevalencia de consumo de drogas (10%) e índice de pobreza (35%).

1.2. Componentes del Programa

Aunque el Programa Comuna Segura fue redefinido en 2007, convirtiéndose en el actual Plan Comunal de Seguridad Pública (PCSP), la mayoría de los elementos que lo componían se mantuvieron, siendo la forma de financiamiento de los proyectos y sus líneas temáticas las que reflejarían el cambio. A continuación se detallan estos componentes y su función.

Actores

- a. **Consejo Comunal de Seguridad Pública (CCSP):** es la base del funcionamiento que supone representatividad comunal en la toma de decisiones respecto a la estrategia de seguridad a seguir a nivel local. Es concebido como un espacio de representación social en el que se intenta una alianza entre la comunidad, las policías y el gobierno local.

7. División de Seguridad Ciudadana (2001) Programa Comuna Segura - Compromiso 100, Documento Descriptivo, Fase Uno.

8. LUNECKE, Alejandra (2005) "La prevención local del delito en Chile: experiencias del Programa Comuna Segura". En: DAMMERT, Lucía y PAULSEN, Gustavo. *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Chile, FLACSO-Chile; Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad; I. Municipalidad de Valparaíso; URBAL. pp.151-169.

Cuando se concibió el Consejo, la discusión más relevante giró en torno a la cantidad de personas que lo conformarían y de qué instituciones o sectores sociales vendrían. Finalmente, éstos se encuentran conformados por el Alcalde, dos concejales, un representante de Carabineros, un representante de la Policía de Investigaciones, un fiscal, juntas de vecinos, un representante del comercio, un representante de los centros de padres y otros miembros de organizaciones comunitarias relevantes. La instancia es presidida por el Alcalde y asesorada por el Secretario Técnico Comunal.

Las funciones del Consejo son: la evaluación y priorización de iniciativas comunitarias, colaborar en la elaboración del diagnóstico, contribuir al diseño del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana y participar en los procesos de monitoreo del mismo.

- b. **Secretaría Comunal:** en un inicio, los secretarios técnicos fueron concebidos como especialistas en seguridad ciudadana instalados en los municipios por el Ministerio del Interior. Por ello dependen del municipio administrativamente, pero deben responder a las orientaciones técnicas y requerimientos del Ministerio, que además financia sus honorarios. De esta manera, tanto la elección como la mantención en el cargo es fruto de un mutuo acuerdo entre el Alcalde y el Gabinete. La provisión de éste es por concurso público, reservándose al Alcalde la facultad de proponer, desde una terna definida por el comité de selección –integrado por funcionarios municipales y de la División de Seguridad Pública de la cartera de Interior–, entre los postulantes que cumplan con el perfil técnico definido. Su rol principal es asesorar técnicamente al Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana (CCSC) en materia de prevención del delito y violencia. Es el encargado de generar y mantener el diagnóstico comunal de seguridad actualizado,

así como coordinar el diseño, implementación y seguimiento del Plan Comunal.

- c. **Mesa Técnica Comunal:** es una instancia técnica conformada por representantes de las diversas instancias municipales que se encuentran relacionadas con acciones de prevención. El rol principal es contribuir con experticia técnica a las distintas instancias del Programa Comuna Segura.

Instrumentos

- a. **Diagnóstico Local de Seguridad:** es la primera tarea que asume el Secretario Técnico, como antecedente necesario para la elaboración de una estrategia de seguridad ciudadana. Este instrumento permitió levantar una serie de indicadores y caracterizar a las comunas de acuerdo a la información estadística disponible. Se ubica en la primera etapa de la instalación, como una herramienta que debe facilitar asociaciones entre vecinos y promover la vinculación de organizaciones a favor del funcionamiento de los futuros Fondos Concursables. La recolección de esta información y sistematización giró en torno a las siguientes temáticas comunales:
- Realidad sociodemográfica y económica de la comuna, así como de las redes sociales existentes.
 - Experiencias de la comuna en el desarrollo de iniciativas en los ámbitos de participación vecinal, prevención de la delincuencia y ocupación de espacios públicos.
 - Programas, planes, acciones de seguridad ciudadana aplicados con anterioridad.
 - Perfil delictivo y criminal de la comuna, identificando zonas de riesgo, delitos más frecuentes y dotación e infraestructura policial existente.
 - Opinión de actores claves y grupos relevantes de la comuna en materias relacionadas con la seguridad ciudadana y la participación comunitaria⁹.

9. División de Seguridad Ciudadana (2001) *op.cit.*

En términos formales es de suma relevancia que estos instrumentos hayan tenido procesos de actualización durante los años de implementación del Programa, ya que son la base del Plan Comunal de Seguridad. En algunas comunas los diagnósticos fueron realizados por organizaciones o personas externas; pero, en la mayoría cada equipo realizaba su diagnóstico. Debido a la poca experticia disponible en Chile, en gran parte de los casos se tuvo como resultado diagnósticos que no permitían mayor especificidad en la problemática. Actualmente existe mayor claridad en los lineamientos para la construcción de estos instrumentos, permitiendo así una estandarización de los contenidos en el nivel comunal. Sin embargo, la limitación de recursos obliga a tener diagnósticos basados únicamente en información secundaria, que no siempre se encuentra disponible con la desagregación óptima para el nivel local, pues los datos que se producen en el nivel central llegan hasta el análisis comunal, no de barrios, lo cual a veces puede ser una limitación al momento de decidir la inversión de recursos dentro de una comuna.

b. **Plan Comunal de Seguridad:** es el instrumento técnico central que permite la gestión del Programa a nivel local. En él se plasma la estrategia local de seguridad, generando alianzas y acuerdos entre los diversos actores para desarrollar acciones coordinadas y evitar la duplicidad de esfuerzos. El Plan se basa en el diagnóstico local y la capacidad de éste para focalizar en territorios, temas, y/o grupos sociales.

Financiamiento

a. **Fondo Concursable:** fue la principal estrategia de financiamiento durante los primeros años de ejecución del Programa Comuna Segura, y tenía como propósito favorecer la participación de organizaciones

sociales/comunitarias. Los criterios priorizados para asignar los fondos a asociaciones locales fueron principalmente: el nivel de asociatividad de la organización postulante, la focalización de la intervención de acuerdo a los problemas detectados en el diagnóstico, el número de personas beneficiadas con la acción y el aporte de las organizaciones.

La tipología¹⁰ de los proyectos financiados en la primera etapa del Programa correspondían a:

- I. Proyectos de promoción: se refiere a realizar una actividad o una capacitación con la participación activa de la comunidad.
- II. Proyectos de infraestructura: tienen por finalidad reparar, construir o iluminar espacios.
- III. Proyectos mixtos: aquellos que integran dos líneas de acción.
- IV. Acciones directas: aquellos que contemplan la prevención por medio de la instalación de alarmas, cámaras de tele vigilancia u otro tipo que no implican participación de la comunidad.

Este instrumento facilitó la instalación del programa en las comunas, contribuyó a su difusión entre los vecinos y las organizaciones comunitarias, favoreciendo la asociación y la co-responsabilización.

Sin embargo, esta modalidad de financiamiento sufrió diversas modificaciones hasta su eliminación. Entre 2001 y 2003 se destinó a estos Fondos Concursables el 100% de la inyección de recursos transferidos desde el Ministerio del Interior, situación que varió en los años posteriores hasta desaparecer en 2007. Ya en 2004, solo el 70% de la inversión se destinó a Fondos Concursables, mientras que el 30% restante fue destinado a inversiones focalizadas¹¹. En 2005 se incorporó una nueva

10. *Ibid*

11. Las inversiones focalizadas “tiene como propósito la ejecución de iniciativas que por su diseño, temática y respaldo técnico-profesional aseguran mayor impacto a los territorios focalizados por el Plan Comunal de Seguridad. Su ejecución se realiza vía licitación a entidades especializadas o directamente por el municipio. Esta reservada para proyectos psicosociales en áreas temáticas estratégicas como: Violencia contra la mujer, maltrato infantil, violencia escolar, violencia barrial, etc.”. En: LUNECKE, Alejandra (2005) *op. cit.* 164p.

modalidad de inversión llamada **Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal** (FAGM), la cual concentra el 30% de la inversión. Como una manera de focalizar y dirigir de mejor manera los recursos, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en 2006 se destina el 90% de los recursos al FAGM. Ya con la reestructuración del Programa en 2008 y el fin del Programa Comuna Segura, los Fondos Concursables desaparecen, destinando el 100% de la inversión al FAGM¹².

b. **Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM):** a raíz de las dificultades en la ejecución de los Fondos Concursables comenzó a surgir la idea de iniciar una nueva línea de trabajo distinta a éstos, que permitiera darle al municipio la capacidad de decisión respecto a los recursos trasferidos desde el Ministerio del Interior.

Algunos municipios habían comenzado a difundir la idea de que fueran ellos quienes recibieran los recursos del Programa, bajo el concepto de poder llevarlos hacia líneas de trabajo que resultaran más pertinentes para la realidad local. Así, en 2004 se abre la línea de inversión focalizada, donde el 30% de los recursos son destinados a este tipo de proyectos.

La experiencia de esta línea de inversión fue compleja, se constataron las dificultades que tenían los municipios para aprender este nuevo sistema y que la inversión no logró superar la problemática de mayor focalización, se registraron algunas dificultades en el uso del sistema de compras públicas por parte de los ayuntamientos y cierta instrumentalización política de los proyectos.

Así, el FAGM nació en 2005 como una manera de destinar recursos para la implementación de proyectos de alto impacto en temáticas

consideradas críticas en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

Las acciones financiadas a través del FAGM deben ser iniciativas priorizadas en los diagnósticos comunales y consideradas en el plan comunal. Estos fondos obligan al municipio a tener un porcentaje de aporte al proyecto, el que puede materializarse en recursos materiales o humanos.

En 2005 las líneas temáticas financiadas respondieron a las priorizadas en la Política Nacional de Seguridad Pública: violencia intrafamiliar, violencia escolar, violencia vecinal y niños y jóvenes en riesgo de desarrollar carreras delictuales. En 2006 fue incorporada a estas líneas la prevención situacional. El FAGM ha influido entonces en cambiar la gestión de recursos, las líneas temáticas y las expectativas.

El FAGM permitió complementar la oferta en las comunas, cubriendo la inexistente, o bien fortaleciendo la que ya existía. El protagonismo del gobierno local reforzó el rol del municipio en la gestación y ejecución de proyectos de prevención social del delito.

1.3. El cambio definitivo

Para comprender la nueva estrategia implementada en las comunas desde 2008, es necesario entender la incidencia de dos factores: en primer lugar, la irrupción de la **Estrategia Nacional de Seguridad Pública** (ENSP) y, en segundo lugar, las dificultades de Comuna Segura.

La ENSP debe ser comprendida como la materialización de la Política Nacional de Seguridad Pública, que organiza y articula acciones programáticas de los distintos actores del Estado, en la perspectiva de hacer transversales las políticas de seguridad y de abordar el fenómeno

12. En 2007 la inyección de recursos se llamó Inversión Especial, la cual fue una excepción debido a la necesidad de lograr la regularización de las rendiciones desde el gobierno local al central. La Inversión Especial ese año solo financió proyectos de prevención situacional (alarmas comunitarias, cámaras de tele vigilancia, recuperación de espacios públicos e iluminación) debido a la facilidad de su ejecución y facilitar la regularización de las rendiciones.

en todas sus dimensiones. La organización de la gestión pública en materia de seguridad estará, entonces, guiada por seis ejes de intervención: institucionalidad, información, prevención, rehabilitación, control y atención a víctimas; ejes que tienen directa incidencia en la eliminación definitiva de los Fondos Concursables, debido a que las metas comprometidas en la ENSP sin duda exceden las posibilidades de las acciones realizadas por organizaciones sociales /comunitarias.

La puesta en funcionamiento del Programa Comuna Segura con cada uno de sus componentes y estrategias es una experiencia acumulada que sentó las bases para el funcionamiento de esta nueva etapa de gestión territorial a nivel comunal denominada **Plan Comunal de Seguridad Pública**. Dentro de los principales avances establecidos por Comuna Segura se encuentran: el cambio en el paradigma de gestión local de la seguridad centrada en el control hacia un enfoque integral; la incorporación de la prevención del delito en la gestión pública; la incorporación de la ciudadanía en la prevención del delito (principalmente a través del Consejo Comunal de Seguridad, las mesas barriales y los diálogos ciudadanos); y la transferencia de recursos desde el gobierno central a los municipios que ha permitido incorporar una oferta pública que antes no existía.

Sin embargo, más allá de un cambio dado por la ENSP, el Programa Comuna Segura no estuvo exento de dificultades. Ejemplo de lo anterior fue que el diseño suponía la existencia de una comunidad madura y consolidada, lo cual no siempre estaba presente, por lo que la replicabilidad de las experiencias en materia de prevención del delito en distintos contextos no siempre era factible. Por tanto, pretender desarrollar asociatividad en torno a fondos concursables fue insuficiente, dando cuenta de la falta de capacidades de las organizaciones sociales para generar proyectos y gestionar los recursos correctamente. La experiencia de los

primeros años dejó de manifiesto una serie de problemáticas asociadas a su ejecución, que muestran la falta de competencias de las asociaciones comunitarias/sociales para la ejecución de iniciativas de estas características en términos del manejo de recursos y de proyectos que realmente tuvieran un impacto en seguridad. En este sentido también fue compleja la evaluación de los proyectos.

La falta de capacidades detectadas en la comunidad para ejecutar fondos de estas características impidió la realización de proyectos de mayor impacto debido a la falta de profesionalización de las prácticas y las dificultades de seguimiento de este tipo de iniciativas. Este hecho pone de manifiesto las problemáticas asociadas a la falta de competencia técnica de las organizaciones seleccionadas, debido a la existencia de proyectos no terminados, compras de insumos inadecuados y mal uso de los fondos transferidos. Siempre el mayor problema fueron las rendiciones, ya que en las organizaciones sociales no existían las capacidades para hacerlo y el Secretario Técnico se veía sobrepasado en su trabajo.

El Consejo, por su parte, cumplía con el rol de asignar los recursos a las organizaciones que habían participado, pero hubo una masificación desmesurada de la cantidad de proyectos ejecutados por comuna. Ahora bien, la gran cantidad de proyectos también se debió a que los montos eran menores y, por lo tanto, había más proyectos. Durante los primeros dos años de ejecución del Programa, existió lo que algunos actores del proceso han llamado "carta blanca" para los municipios respecto al tipo de propuestas financiadas en el marco del Comuna Segura, llegando a la realización de 40 proyectos anuales en algunas municipalidades.

Por lo anterior es que –en la nueva etapa de PCSP– el objetivo es "fortalecer las capacidades locales para el desarrollo de estrategias comunales integrales en materia de seguridad pública, relacionadas con los ejes de la Estrategia

Nacional de Seguridad Pública”¹³. Los principios orientadores del Plan son: integralidad, focalización, territorialidad, coordinación, participación social, seguimiento y evaluación. En este proceso, uno de los grandes hitos es el término de los Fondos Concursables y el nacimiento de Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal, ya que representa un cambio sustantivo en los objetivos del Programa: desde la participación ciudadana al fortalecimiento de la oferta municipal en materia de prevención. De hecho, el único componente eliminado es el Fondo Concursable. A esto se suma la necesidad de tener una nueva alternativa que se acomodara frente a la Política Nacional de Seguridad Pública y la ENSP. Por todo ello es que el cambio también puede ser visto como una estrategia política comunicacional, ya que se trataba de un programa que venía funcionando con grandes críticas y que necesitaba reinención.

Las modificaciones experimentadas en la transferencia de recursos desde el Ministerio del Interior encontraron respuesta en un cambio de estrategia, que acota los objetivos del Programa, comprendiendo que el fortalecimiento de las capacidades institucionales en el ámbito local tendrá mayor repercusión mediante la generación de planes comunales que incorporen al gobierno local como ejecutor de los mismos.

El Consejo Comunal es una instancia que se mantiene en el Plan, pero sufre modificaciones debido a la eliminación del Fondo Concursable. De esta manera, su responsabilidad principal será analizar la situación de la seguridad pública en la comuna y orientar el Plan Comunal, discutiendo y aprobando las inversiones que se hacen con recursos del Ministerio de Interior y haciendo seguimiento de los proyectos.

En el nuevo modelo, las mesas de coordinación municipal son homologables a las mesas técnicas anteriores. Se definen como instancias técnicas

donde participan las direcciones municipales que tienen relación con los objetivos establecidos en la Estrategia y contemplados en el Plan Comunal. Le corresponde –en conjunto con la Secretaría Técnica– proponer la inversión, focalización y seguimiento, además de orientar y asesorar al Consejo Comunal de Seguridad Pública.

El funcionamiento del Plan Comunal se comprende ahora ligado a la ENSP y al Plan Regional de Seguridad Pública. Los Planes Regionales “operacionalizan a nivel territorial las metas por cada uno de los servicios y ministerios que contribuyen a la estrategia, distinguiendo responsabilidades y plazos; y los Planes Comunales organizan y coordinan al conjunto de actores públicos y privados en torno a las metas precisas de disminución de los principales factores de vulnerabilidad relacionadas con la inseguridad comunal”¹⁴.

La inversión desde el Ministerio del Interior a las comunas es flexible y diferenciada, ya que depende de las necesidades y características propias de cada comuna, aunque los ejes ya están determinados. Sin embargo, existe una subvención mínima para el funcionamiento de los componentes institucionales básicos (Secretaría, Consejo y Mesa Técnica), así como también una inversión base para las acciones del FAGM, cuyos ejes y tipologías son los siguientes:

Ejes estratégicos (ENSP) /Tipología de Proyectos

- a. **Prevención:** - Prevención y abordaje de la violencia en establecimientos educacionales.
 - Prevención con niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad,
 - Prevención de la violencia en el ámbito vecinal y/o comunitario, a través del sistema de justicia local.

13. Ministerio del Interior, Documento de trabajo.

14. Las comunas ingresadas el 2008 reciben un financiamiento estándar orientado a acciones de prevención situacional del delito.

- Prevención de la violencia y el delito a través del diseño urbano integral.
 - Prevención del maltrato infantil.
- b. **Rehabilitación:** - Intervención con hombres agresores en violencia contra las mujeres,
- Reincisión social en fase post-penitenciaria.
- c. **Asistencia a víctimas:** -Asistencia a víctimas de delitos violentos,
- Prevención y atención de mujeres víctimas de violencia,
 - Reparación de maltrato infantil grave.

2. Instalación del Programa “Plan Comunal de Seguridad Pública”

a. Apropiación e importancia de la seguridad en el municipio

Al consultar a los actores –principalmente secretarios técnicos y alcaldes– acerca del nivel de importancia que se le asigna a la seguridad pública en relación a otras problemáticas, se detectó que es un tema prioritario para la mayoría, aunque esto también puede radicar en que las comunas que forman parte de este programa responden al índice de vulnerabilidad delictual. Aún así pueden encontrarse matices:

- **Importancia alta:** cuando el nivel de prioridad era mayor o igual a aquellas consideradas más relevantes para la comuna.
- **Importancia media:** cuando el Secretario Técnico percibía que existían otros problemas de mayor connotación para el municipio y, sin embargo, veía que el Programa tenía relevancia dentro de la municipalidad o estaba tomando importancia.
- **Importancia baja:** cuando el Secretario Técnico considera que el municipio no tiene como preocupación relevante el tema de la seguridad, encontrándose muy por debajo de otras problemáticas priorizadas por las autoridades locales.

Para aquellos secretarios técnicos que identificaron el nivel de incidencia como “alto” –la gran

mayoría– se debe a que, antes de la implementación del Programa en la comuna, el tema de la seguridad no había sido instalado. Estas respuestas también se ven condicionadas porque, en algunos municipios, el Programa sería la única iniciativa existente, mientras que en otros, el Secretario Técnico se relaciona directamente con el Alcalde debido al interés particular de este último en la seguridad pública dentro de su comuna. En cambio, aquellos que identificaron el nivel de incidencia como “medio”, se estima que es debido a que la seguridad ya era un tema relevante o que ya se estaba abordado al interior de los municipios antes de que se efectuara la intervención desde el ministerio.

Es importante destacar que –en todos los casos– la incidencia es positiva, es decir, que la intervención del Programa ha significado un aumento en la prioridad de la seguridad al interior del municipio. Los alcaldes también la ubican en los primeros lugares de prioridad, debido a las demandas de la ciudadanía respecto de ella. Los alcaldes han asumido un rol en su apropiación, el cual varía de acuerdo al nivel de conocimiento sobre el tema, el tipo de abordaje –desde el control a la prevención– y los recursos disponibles para ello. Lo importante es que la visión unidireccional (policial) de la seguridad ha cambiado durante los 9 años de instalación del Programa en las comunas.

También es relevante destacar que, mientras algunas comunas se limitan al desarrollo de las acciones contenidas en el Programa Plan Comunal, otras han implementado oficinas con equipos multidisciplinarios para un tratamiento integral del tema. Esto sucede en pocos casos, pero es un avance sustancial; pues en los primeros años de instalación del Programa, la responsabilidad del gobierno local en la materia no era del todo evidente. El desafío se encuentra, entonces, en la posibilidad de darle transversalismo al tema, pues la organización del trabajo dentro del municipio, en la generalidad, carece de comunicación y metas comunes entre departamentos.

b. Institucionalidad y desarrollo de capacidades en materia de seguridad pública

La institucionalización podría ser vista como la instalación, exitosa o no, del Programa a nivel municipal. Por una parte se refiere a la aceptación del Programa al interior del gobierno local y su incorporación como una línea de trabajo más. Por otra, es importante determinar si la función ejercida por los distintos elementos del Programa –entiéndase CCSP, Secretario Técnico y la Mesa de Coordinación Municipal– tienen ingerencia en la toma de decisiones respecto a la seguridad o no, es decir, observar si la función que se les asignó se está cumpliendo.

La institucionalización también se refiere a la existencia de mecanismos que le permitan dar continuidad al tema de la seguridad más allá de las predisposiciones individuales de un Alcalde y de la propia existencia del Programa. En definitiva, si los municipios logran mayores grados de autonomía, reduciéndose cada vez más su dependencia con respecto a la existencia del Programa, podríamos decir que nos encontramos con municipios donde la temática de la seguridad se ha institucionalizado con mayor éxito. En este sentido, una mayor institucionalización también tendría que ver con un mejor desarrollo de capacidades, tanto administrativas (mayor autonomía financiera) como técnicas (recursos humanos capacitados).

Cabe preguntarse, entonces, si el Programa ha logrado insertarse en la lógica del funcionamiento municipal o si, más bien, funciona de forma paralela. Lo que efectivamente sucede son las dos cosas, en mayor o menor grado, dependiendo de la comuna.

Aquellas comunas donde existe una “Unidad de Seguridad Pública” han logrado una mayor

institucionalización del Programa, pero no necesariamente sucede así pues puede funcionar más bien de forma paralela que complementaria¹⁵. En ese sentido, afectaría la calidad “externa” del Programa y del Secretario Técnico, lo que dificultaría la asignación de recursos por parte del municipio.

Los municipios tienen la obligación de facilitar los recursos necesarios para la gestión del Programa, sin embargo, no en todos los casos se cumple con dicha obligación. Por una parte, existen comunas que no tienen los recursos suficientes para asegurar su buen funcionamiento y, por otra, hay municipios que simplemente no apoyan en términos de gestión por falta de compromiso. De tal manera que la disponibilidad de los recursos (la cual va desde insumos de oficina, transporte y hasta café) varía según cada comuna, así como la disponibilidad y voluntad de los municipios al Programa. En definitiva, no existe ningún mecanismo que garantice la disponibilidad de recursos insumos para la gestión del Programa, ya que los ingresos entregados por el Ministerio del Interior deben usarse directamente en los Proyectos FAGM¹⁶. Algunos municipios –debido a la voluntad del Alcalde u otro actor relevante, o incluso hechos particulares al interior de la comuna¹⁷– darían mayor relevancia al Programa y crean mecanismos de soporte.

A pesar de esos esfuerzos particulares, en la actualidad no existen comunas que puedan realizar este tipo de política local de manera autónoma, ya sea por falta de profesionales o de recursos. No obstante, la mayoría de los secretarios técnicos señalan que el Programa ha contribuido al desarrollo de capacidades, entendidas éstas como la disponibilidad de recursos, tanto técnicos, como financieros y humanos.

15. En algunas comunas, estas instancias paralelas son lideradas por ex miembros de la fuerza policial. El caso de Valparaíso es más llamativo aún, ya que no solo cuentan con una División de Seguridad Pública, sino también con un Consejo Comunal dedicado a los temas de seguridad paralelo al CCSP del Programa.

16. Existe un “Fondo fijo por rendir”, pero solo se puede destinar al funcionamiento de los proyectos y no del Programa en general.

17. Una comuna puede, por ejemplo, determinar darle continuidad con recursos propios a un proyecto si existe alguna situación particular de seguridad que lo amerite.

La contribución del Programa es considerada como "alta" porque: instaló el tema de la seguridad en la agenda del municipio, le dio énfasis a la perspectiva de la prevención, propició la articulación con el trabajo que realizan otros programas dentro de la comuna y contribuyó a la institucionalización de una política de seguridad pública. Así, las acciones desarrolladas por los municipios en materia de seguridad se pueden clasificar de la siguiente manera:

- *La política de seguridad de la comuna es el Programa.* Son aquellas donde la estrategia de seguridad es el PCSP, por tanto desarrollan las acciones en este marco y sus intervenciones se limitan al financiamiento entregado a través de la División de Seguridad Pública.
- *Las políticas de acción de la comuna en materia de seguridad van más allá del PCSP.* Es el caso de aquellas donde, si bien la principal estrategia de seguridad es el Plan Comunal, sus acciones no se limitan exclusivamente a su desarrollo e implementación. Han logrado desarrollar otras líneas de acción, han fortalecido los equipos de trabajo y logrado financiamiento extra.
- *La comuna desarrolla una política de seguridad de manera autónoma.* Estas son se aquellas que desarrollan una estrategia de seguridad independiente del Plan Comunal, otras líneas de acción, cuentan con equipos de trabajo permanentes, le dan continuidad a las intervenciones y el plan es una arista más de su estrategia de trabajo.

Si bien efectivamente existe carencia de recursos humanos en los municipios para implementar una política de seguridad de manera autónoma, también hay aquellos que han experimentado un mayor desarrollo,

partiendo por la compresión y el abordaje que dan al tema de la seguridad. Otros, en cambio, una vez instalado el Programa, han intentado generar un área de seguridad a modo de dar continuidad al trabajo realizado a través del Plan Comunal, así también como una manera de mejorar las coordinaciones con otras acciones o proyectos del municipio y la posibilidad de generar nuevas líneas de trabajo.

La capacidad del municipio para desarrollar una política seguridad de manera autónoma se encuentra mediada por los recursos económicos. En el caso de las de regiones, se observa con mayor énfasis la ausencia de capital humano.

c. Ventajas y desventajas del cambio de Comuna Segura al Plan Comunal de Seguridad Pública

En algunos actores no existe claridad si el proceso significó un cambio en la estructura del Programa o bien simplemente es un nuevo nombre sin mayores repercusiones para su funcionamiento. La principal transformación tiene que ver con el sistema de financiamiento, dado que el actual FAGM cuenta con grandes ventajas respecto al modelo anterior.

En general existe una percepción negativa del financiamiento a través de los Fondos Concursables. Los secretarios técnicos identificaron que, si bien esta modalidad incentivaba la participación ciudadana, tenía consecuencias negativas mayores que sus beneficios. No obstante, las desventajas de los Fondos Concursables, más que ser intrínsecas de este modo de financiamiento, tuvieron una alta relación con la incapacidad de muchas organizaciones sociales de gestionar adecuadamente sus proyectos.

Desventajas Fondos Concursables	Ventajas FAGM
<ul style="list-style-type: none"> - Desorden administrativo en la entrega de los Fondos Concursables. - Las organizaciones sociales no tenían la capacidad de gestionar los montos otorgados, estaban acostumbradas a montos menores, no contaban con la experticia técnica en los temas como tampoco con la disponibilidad de recursos humanos adecuados. - En algunos casos, se daba una rivalidad donde cada una tenía sus intereses propios y, una vez adjudicado el proyecto, su impacto se delimitaba a los miembros y actores representados por dicha organización. - Se adjudicaban proyectos que no tenían una relación directa con la prevención del delito y percepción de temor. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor disponibilidad de recursos financieros. - Mayor facilidad para el control administrativo. - Mayor disponibilidad de capacidades técnicas y recursos humanos para la ejecución de los proyectos¹⁸. - Toma de decisiones sobre la base de un diagnóstico. - Mayor focalización de los proyectos.

La única desventaja que se pudo notar respecto del FAGM es que conlleva una menor participación ciudadana. Además, el cambio ha producido cierta confusión en la comunidad, puesto que en algunos casos aún creen que se puede postular a financiamiento, indicando esto una falta de difusión del cambio de programa, como también un posible aumento del descontento de la comunidad por no verse satisfechas sus expectativas.

Frente a este cambio, algunos identifican al Consejo Comunal de Seguridad Pública como el único espacio que permitiría la participación ciudadana. En él habría una toma de decisiones centralizada (con la participación de representantes de organizaciones sociales) que implicaría un carácter más asistencial de la intervención, donde la comunidad es vista como un objeto y no como un sujeto activo.

Pero existen otros mecanismos o estrategias para lograr la participación de la comunidad. En este sentido, los FAGM no implican una disminución de la participación ciudadana, sino que cambia su protagonismo y carácter. De ser la encargada de diseñar un proyecto y ejecutarlo,

pasa a formar parte del proceso, pero no desde la planificación, sino a través de su inclusión en el desarrollo del diagnóstico mediante diversos mecanismos, como marchas exploratorias, mesas barriales u otros; y en menor grado como facilitadores para la ejecución.

En concordancia, algunos secretarios técnicos rescatan el carácter positivo de la participación que producen los Fondos Concursables y plantea-ron que es necesario no perderlo; llegando, por ejemplo, a crear una especie de fondos concursables propios del municipio. En definitiva, existirían dos estrategias para incentivar o incorporar la participación ciudadana en los proyectos: continuación o creación de fondos concursables propios de la comuna o la incorporación de la comunidad en el diagnóstico, diseño y ejecución, pero donde el municipio tendría una centralización de las decisiones.

Más allá del modo de entregar y ejecutar los recursos, el Programa en su conjunto cuenta con ventajas y desventajas, cuyos juicios están relacionados a los obstáculos y aciertos del Plan Comunal en lo que lleva de implementado.

18. Los coordinadores de los proyectos pueden relacionarse con otros programas y/o departamentos del municipio para hacer uso de sus capacidades cuando fuese necesario; como, por ejemplo, con el Departamento de Obras para evaluar la viabilidad técnica de algún proyecto. Ello corresponde a la Mesa de Coordinación Municipal. No obstante, dicha coordinación no parece estar garantizada por el Programa en sí, sino que depende de las capacidades propias de los ejecutores o coordinadores de los proyectos para coordinarse con otras programas o departamentos del municipio; y, en última instancia, de la disponibilidad (tiempo, interés, recursos) de dichas capacidades para su uso. Por otra parte, la mayor inyección de recursos permite que los proyectos cuenten con más dinero para la contratación de profesionales con experiencia en los ámbitos a intervenir, aumentando así la capacidad técnica de éstos.

Aciertos	Dificultades en la puesta en marcha y ejecución de los planes
<ul style="list-style-type: none"> - Articulación de una red de trabajo a nivel municipal. - Participación y legitimidad en el ámbito comunitario. - Incorporación de diversos actores locales. - Fortalecimiento del equipo de trabajo. - Neutralidad política. - Profesionalización de las intervenciones. - Mantención de las líneas de acción. - Validación del CCSP. - Ordenamiento técnico. - El trabajo con la comunidad permite establecer relaciones de manera más fluida, tanto con la localidad como con sí misma. - Incorporación de otros programas e instituciones en una misma estrategia. - Se valora la relación establecida con las policías. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de continuidad en los recursos y retraso en la asignación de éstos. - Diferencias en los tiempos municipales y ministeriales. - Faltan recursos de apoyo a la gestión. - Situación contractual del Secretario Técnico lo desliga del municipio. - El Plan Comunal es un conjunto de actividades sin lógica de trabajo permanente. - Falta involucrar otras instancias locales en la construcción del Plan. - Rigidez de los lineamientos técnicos de los FAGM y excesiva centralización. - Diferencias políticas en el nivel local. - Disponibilidad de espacios físicos para los equipos de trabajo. - Falta difusión del Programa. - Requerimientos administrativos que obstaculizan el trabajo del Secretario Técnico.

Una de las expectativas no cumplidas –al menos por parte de los secretarios técnicos– ha sido la capacitación, puesto que no existen instancias de fortalecimiento de los recursos humanos en los municipios. La falta de conocimiento y experticia en el nivel municipal es una debilidad que el PCSP no ha logrado resolver. La falta de experticia podría dificultar también su posicionamiento frente a resistencias municipales para el trabajo coordinado.

Se considera que la rigidez es parte de un proceso de ordenamiento que permite que el margen de error en la elaboración y ejecución de los proyectos sea reducido, permitiendo la estandarización en las comunas. Esto, sin duda, puede resultar insuficiente o deficiente en una etapa posterior de desarrollo, donde se requiera más cercanía con la realidad comunal.

Otra desventaja destacada dice relación con que el PCSP contempla la postulación anual de los Proyectos FAGM; lo que ha derivado en muchos casos el cambio de tipo de

proyectos ejecutados en la misma comuna año a año, impidiendo el mejoramiento y el aprendizaje de las iniciativas ya emprendidas y la acumulación de conocimiento y experiencia de los equipos.

Desde las comunas se percibe una excesiva rotación de directores y equipos técnicos que implementan la política de seguridad en el ámbito local. También que el seguimiento de los proyectos desde la División de Seguridad Pública se basa únicamente en registros administrativos, priorizando la cobertura por sobre la calidad o el impacto de la intervención. No obstante, las expectativas de mejora son altas, apuntando principalmente a: una mayor continuidad de los proyectos, que los equipos comunales tengan posibilidad de acceder a capacitación, que exista una mayor coordinación de las comunas con el nivel central, que los equipos comunales (profesionales FAGM) se fortalezcan en cuanto a su permanencia y experticia en la materia y que el CCSP se fortalezca en cuenta a representación, participación y experticia.

3. Funcionamiento del Consejo Comunal de Seguridad Pública

El CCSP no es una instancia que forme parte de la orgánica del municipio, sino que es un componente del Programa y sus acciones se limitan a las establecidas. Esto plantea la necesidad de evaluar la necesidad de transformarlo en un órgano vinculado a la gestión municipal con atribuciones en materias de seguridad comunal o establecer claramente los límites de su funcionamiento con el fin de que las expectativas respecto a su labor sean coherentes con sus atribuciones reales. Este último aspecto es relevante porque los CCSP en varias comunas son concebidos como instancias de representación comunal que juegan un rol importante en materias de políticas locales de seguridad, como espacio de acción pública bastante más amplio que la ejecución del Programa.

Las dificultades dicen relación, esencialmente, con aspectos de su funcionamiento y la participación de sus miembros, la comunicación, representatividad y la existencia de conflictos internos. Se cuestiona, por ejemplo, la alta rotación de algunos de sus miembros, especialmente de representantes de instituciones públicas como las policías, o, por el contrario, la excesiva permanencia de los representantes de organizaciones sociales y la demora en el nombramiento de reemplazos. En algunos casos, falta interés en participar, mientras que en otros falta comunicación entre sus miembros (no todos acceden, por ejemplo, a correo electrónico). En algunas comunas, la representatividad del CCSP es considerada un problema, por la falta de representación de los jóvenes o la baja representatividad de dirigentes de organizaciones sociales. Otras dificultades se pueden producir por la existencia de comités de seguridad en los que, paralelamente, participan concejales sin incorporar al Secretario Técnico; o en períodos de elecciones municipales, por los alineamientos políticos internos.

En tanto, los logros del CCSP –según los secretarios técnicos– dicen relación con su funcionamiento, la participación, el desarrollo de la política de seguridad local y la comunicación e imagen pública. Se ha consolidado –en términos de asistencia, regularidad y su constitución– como un espacio de diálogo, coordinación e intercambio de información. La participación es un logro en el sentido que involucra a sus miembros en el tema y en que asisten a actividades relevantes de los proyectos financiados por el FAGM. Los aspectos comunicativos tienen relación con su posicionamiento público como órgano representativo de la comunidad, la difusión que hacen del Programa y su contribución a mostrar la seguridad de la comuna como una temática que involucra a muchos actores.

Formalmente, sus funciones estipuladas por convenio son:

- a. Conocer y analizar el estado de la situación de seguridad pública de la comuna.
- b. Sancionar el PCSP.
- c. Sancionar la focalización territorial y temática del respectivo PCSP y las acciones propuestas en el mismo.
- d. Sancionar las propuestas de inversión que se realicen en el marco del PCSP.
- e. Apoyar la ejecución y supervisión de los proyectos y acciones que se desarrollen en el marco del PCSP.
- f. Informar a las organizaciones sociales y la comunidad en general sobre las acciones que se realizan en la prevención del delito.

En concordancia con estas funciones generales del CCSP, existen funciones particulares asignadas a los distintos actores miembros. Éstas se dividieron en cuatro ámbitos de acción, a partir de lo estipulado en el convenio: Éstas son: información (carabineros, PDI, fiscalía), institucionalización (concejales), coordinación (alcalde y otros funcionarios públicos) y participación ciudadana (organizaciones sociales).

Ahora bien, lo que sucede en gran parte de las comunas es que se aprueba el PCSP y proyectos sin mayores retrasos. En este aspecto pueden existir tres matices: acuerdo unánime; imposición del criterio de los miembros institucionales (reduciéndose la participación ciudadana al trámite de firmar las actas para cumplir con los requerimientos del Programa) o incidencia en los proyectos cuando hay un consejo más dialogante que analiza los proyectos en varias reuniones.

De acuerdo a lo que debe realizar el consejo, según los lineamientos de su accionar y según lo visto en la práctica, en ellos se pueden encontrar cuatro características:

- **Informativo:** cuando los miembros no tienen mayor ingerencia en la elección de las tipologías de proyectos ni en su diseño. Por ende, el CCSP sería un instrumento para informar las actividades que se van a realizar más que a un espacio abierto para la discusión de carácter consultivo.
 - **Consultivo:** cuando se cumplen dos condiciones. Primero, que existan mecanismos para conocer la perspectiva de la ciudadanía con respecto a la realidad comunal a través de prácticas (como marchas exploratorias, diálogos ciudadanos, etc.). Y segundo, que exista un espacio que permita mayores grados de discusión con respecto a las tipologías y diseño de proyectos, teniendo así sus miembros mayor poder a la hora de la toma de decisiones.
 - **Sancionador:** cuando las funciones del CCSP se limitan a la sanción de las tipologías de proyectos.
 - **Proactivo:** cuando han logrado superar las funciones mínimas establecidas por convenio, centradas primordialmente en su rol sancionador.
- De lo anterior se pueden establecer combinaciones entre las distintas categorías expuestas. Un Consejo que es consultivo contaría también con el aspecto informativo, y uno que
- fuera más sancionador se considera que está ejerciendo funciones más allá de ese rol mínimo. Así, podemos encontrar las siguientes combinaciones:
- **Informativo/sancionador:** menos participativos, se remitirían a sancionar los proyectos, pero sin mayor participación de los consejeros. Por ende, cumplirían con un carácter informativo. La mayoría de los municipios se encuentra en este cuadrante. Ahora bien, en algunos hay ciertos mecanismos para recibir las demandas de la comunidad, como marchas exploratorias, diálogos ciudadanos etc., pero no son prácticas generalizadas. Estos mecanismos no se traducirían en mayor poder por parte de los representantes de las organizaciones sociales para incidir en la toma de decisiones del Plan Comunal.
 - **Informativo/proactivo:** ejercen su rol de sancionador pero sin mayor participación de los representantes de las organizaciones sociales, sin embargo, realizan actividades más allá de este rol. Se considerarían aquí tanto las actividades realizadas por el Consejo en su conjunto como aquellas que realizan solamente algunos de sus miembros. La dificultad en estas últimas es si correspondería o no ubicarlas como actividades del Consejo o más bien acciones particulares de alguno de sus miembros (en la mayoría de los casos del Secretario Técnico). Por ejemplo, abordar temáticas no directamente relacionadas u organizar seminarios. También existen algunas comunas que ayudan a las organizaciones sociales en la ejecución de proyectos distintos a los FAGM.
 - **Consultivo/sancionador:** se limitan a su rol de sancionador del plan, diagnóstico comunal y proyectos, pero aquí los consejeros tendrían mayores posibilidades de influir en la elección del ámbito de intervención. Incluso, en algunos casos, en el diseño de los proyectos.
 - **Consultivo/proactivo:** el rol de la sanción está mediado por los intereses de los representantes de organizaciones sociales y donde se realizan acciones adicionales a las

reuniones del Consejo, con las cuales han llegado a responder demandas de la comunidad independiente de la ejecución de los proyectos. Existe una relación de carácter más horizontal entre sus miembros (institucionales y representantes de las organizaciones sociales), dado que los últimos han expresado que sus demandas son escuchadas. En este mismo sentido, su carácter proactivo viene dado por el actuar frente a esas demandas, incluso cuando no pueden ser abordadas por los proyectos en ejecución.

En consecuencia, las demandas más recurrentes y –por ende transversales a los distintos consejos– son básicamente tres: contar con recursos propios, el desarrollo de capacitaciones a los miembros y lograr un mayor acercamiento con la comunidad.

4. Calidad de los Proyectos

Un último ítem evaluado a través de la percepción de los actores es el funcionamiento de los proyectos; que es, finalmente, el aspecto más relevante del Programa. Siete áreas fueron evaluadas, las que se detallan a continuación:

a. **Calidad y pertinencia de los diagnósticos.**

La principal dificultad para elaborar mejores diagnósticos tiene que ver con las insuficientes fuentes de información que se utilizan en la mayoría de éstos, los cuales se reducen principalmente a los datos aportados por la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana y las denuncias ante Carabineros de Chile. Por ejemplo, si los diagnósticos pudiesen integrar georeferenciación de los delitos, se lograría una mejor focalización, especialmente en proyectos de prevención situacional. Por otra parte, aquellos que no se relacionan directamente con los delitos de mayor connotación social –tales como prevención del maltrato infantil, de la violencia escolar, etc.– no cuentan con la información

suficiente respecto a su problema de intervención, ni tampoco un análisis de la oferta pública relacionada a la problemática presente a nivel comunal. Este problema explica el por qué, en la mayoría de los casos, los equipos ejecutores deben realizar sus propios diagnósticos antes de efectuar las intervenciones.

- b. **Coherencia de los proyectos con el diagnóstico de seguridad.** Puesto que los diagnósticos no están suficientemente elaborados, la elección de las tipologías de proyectos suelen estar insuficientemente fundamentadas, es decir, pueden ser coherentes con el diagnóstico, pero no existiría seguridad de que la tipología seleccionada fuese la más adecuada a la realidad y necesidad de la comuna.

c. **Gestión e implementación de los proyectos.**

Debido a que los diagnósticos y diseños de los proyectos no son exhaustivos –además de no ser elaborados por quienes finalmente ejecutan los proyectos–, en muchas ocasiones se debe modificar lo que se tenía planificado. Además, las capacidades para poder resolver los problemas que se presentan en la ejecución de los proyectos están distribuidas desigualmente, ya que habría comunas con mayores posibilidades de apoyar la ejecución de éstos. En este sentido, los problemas a los que se han enfrentado los ejecutores de proyectos son: déficit de recursos financieros, de recursos humanos y de infraestructura, discontinuidad en la ejecución de proyectos, limitada duración de los mismos, debilidades en la estrategia de incorporación de beneficiarios y la excesiva centralización administrativa.

Uno de los problemas que sucede con la actual gestión de los proyectos es que éstos, al ofrecer un servicio, crean una expectativa de continuidad de la intervención en la comunidad. No obstante, debido a que los recursos se otorgan anualmente (y en varias ocasiones con atrasos), si el municipio no tiene la capacidad para darles continuidad, todo lo conseguido con la intervención –en

- especial en aquellos proyectos de carácter psicosocial— se pierde: profesionales que se marchan, población objetivo que se dispersa, los efectos no son duraderos dado el corto tiempo de intervención, etc. Ahora bien, en el caso de aquellos municipios que logran dar continuidad a los proyectos año a año, pero que aún así no tienen la capacidad para incorporar dicha línea de intervención a la oferta municipal permanente, se ven obligados a postular cada año al mismo tipo de intervención, limitando sus posibilidades de abarcar otras problemáticas. Este no sería el caso de los proyectos situacionales, los cuales no requerirían de continuidad más allá de su mantención.
- d. **Articulación de los proyectos con iniciativas sectoriales en la comuna.** En la mayoría de los casos, la única coordinación que se da es, principalmente, con departamentos municipales; cuyo rol sería apoyar técnicamente la ejecución de los proyectos, dándose principalmente en los de prevención situacional, donde se hace necesaria su gestión en temas como la elaboración de las bases de las licitaciones. La coordinación con Carabineros también está presente en esta tipología de proyectos, principalmente en aquellos de cámaras de tele vigilancia, donde su funcionamiento queda en manos de la institución policial.
- Aquellos proyectos que logran mayores grados de articulación con otras iniciativas locales son los de carácter psicosocial, relación que se vuelve necesaria por la naturaleza de dichas intervenciones. En éstas, la derivación de usuarios –tanto del proyecto hacia otros programas y viceversa– son requerimientos necesarios para su buena ejecución, cuando la derivación se torna necesaria debido a que el perfil del beneficiario no fuera acorde a la intervención o porque necesita de otros aspectos que complementen el apoyo dado.
- e. **Cobertura y alcance de los proyectos.** La mayoría de los proyectos alcanzan a cumplir con las metas estipuladas de cobertura. En aquellos que no se logra, tiene relación con que las metas que se estipularon en el diseño no eran las adecuadas.
- f. **Efectividad de los proyectos en términos de los resultados comprometidos.** A través de las entrevistas se pudo constatar que la mayoría de las personas considera que sus proyectos lograron tener los efectos esperados, más allá de lo sustentable de esos efectos, es decir, que perduren una vez acabada la intervención.
- g. **Sistemas de monitoreo.** Existe una ficha de seguimiento que deben enviar a la División de Seguridad Pública, sin embargo, es considerada demasiado cuantitativa, por lo que algunos coordinadores de proyectos suponen que la información que ofrece no es de mucha relevancia. Recomiendan que deberían buscarse otras formas de monitoreo que permitiesen levantar también información de carácter cualitativo y no centrarse tanto en el cumplimiento de las metas, especialmente de cobertura.

5. Conclusiones y recomendaciones

Objetivos de la política pública: ¿descentralización o desconcentración?

Debido a los diversos cambios que ha experimentado la DSP y este Programa en particular –que ha evolucionado desde Comuna Segura, compromiso 100 a los actuales Planes Comunales de Seguridad Pública– el objetivo central del Programa se ha ido diluyendo en los objetivos de sus instrumentos (consejo, plan, FAGM), quedando de lado el objetivo del PCSP que es “fortalecer las capacidades locales para el desarrollo de estrategias comunales integrales en materia de seguridad pública, relacionadas con los ejes de la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*”¹⁹. Éste no se logra aún, por las

19. Ministerio del Interior, Documento de trabajo.

condiciones ya detalladas –cambio constante de los equipos, falta de capacitación y apoyo técnico, entre otros–, pero si se mantiene la idea de fortalecer capacidades es porque, implícitamente, se espera que el nivel local pueda tomar sus propias decisiones en seguridad, dado que todos los formatos están preestablecidos desde el nivel central y el margen de decisión en los municipios es mínimo. Cabe entonces la pregunta ¿se espera descentralizar o simplemente desconcentrar la política de seguridad?

Si el objetivo es fortalecer capacidades, entonces deberían tomarse acciones en ese sentido. Un primer criterio sería desarrollar más y mejores capacitaciones de los secretarios técnicos y sus equipos, así como procurar más continuidad de los mismos. Una segunda alternativa puede ser plantear las condiciones para que las comunas salgan del Programa en algún momento o bien cambien la modalidad en que participan, de acuerdo a su nivel de avance en la temática. Se pueden plantear etapas en el Programa: un indicador en ese sentido es cuando hay una oficina de seguridad con un jefe que está sobre el Secretario Técnico. En esas condiciones, la comuna quizá debiera simplemente postular a algunos recursos del nivel central para completar su oferta, pero no someterse a todas las condiciones que implica, hasta ahora, pertenecer al Programa.

Redefinir y diferenciar los objetivos del Programa

Los PCSP, como instrumento del Programa, no son reconocidos por la ciudadanía, no están presentes en el discurso de los miembros de los CCSP y son criticados por parecer una simple suma de iniciativas y metas que existen de todas formas, con o sin PCSP. Constatados estos hechos por medio de las entrevistas, se debe re-evaluar el objetivo de un instrumento como éste y el rol de la DSP en el mismo. No se trata de rechazar los planes como un buen instrumento orientador de la política pública de seguridad, sino más bien de intentar responder

a la pregunta ¿dónde está lo propio del Programa y dónde lo transversal? En otras palabras, se sugiere diferenciar entre un rol de coordinación –que articula las acciones de diversos actores estatales– y un rol ejecutivo, que lleva a cabo iniciativas propias. Si la expresión local de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública son los PCSP, entonces el rol de la DSP y sus secretarios técnicos debiera ser de coordinación. Sin embargo, si el Programa tiene un instrumento propio –proyectos FAGM– entonces su rol debiera ser más ejecutivo.

Transferir experiencias

Es altamente recomendable desarrollar una clasificación de proyectos exitosos y realizar un análisis en profundidad de las variables que determinaron su éxito para ver la factibilidad de replicar la experiencia en otras comunas, en lugar de poner los esfuerzos en muchas iniciativas diferentes cada año. La transferencia de experiencias –tanto positivas como negativas– se puede realizar desde el nivel central hacia las comunas, aprovechando su rol coordinador o bien crear instancias para que los propios equipos comunales compartan sus experiencias, dudas, éxitos y fracasos. Una plataforma Internet que permita la comunicación en línea entre los diversos actores puede ser de mucha ayuda en ese sentido.

Apoyo técnico desde la División a las comunas

No solo es importante que la difusión de experiencias y conocimiento se realice entre las comunas, sino también desde el nivel central. Ésta es una demanda de los propios secretarios técnicos –sobre todo de regiones– quienes sienten que el conocimiento del nivel central no llega a ellos. En este sentido, las alternativas son diversas: apoyo técnico a los secretarios que no son expertos; supervisión de parte de los coordinadores regionales independiente del tipo de proyecto, es decir, de todas las actividades del plan; supervisión temática de los proyectos por tipología y equipos que puedan apoyar en

terreno cuando así se requiera. Por último, se pueden planificar asesorías de expertos y capacitaciones a través de cursos (presenciales o en línea). Un mayor acercamiento permitiría mejorar la relación con los encargados zonales, que se basa principalmente en el llenado de fichas de seguimiento pero con poca presencia en terreno.

Determinar el perfil del Consejo Comunal de Seguridad Pública

Con el cambio de Programa a PCSP, la participación ciudadana se ha revertido. Se ha limitado y hay un abandono de la participación en el discurso. Si el objetivo es lograr participación, entonces la pregunta es cómo revertir este proceso. El Consejo es la única instancia donde la comunidad participa a través de sus representantes, pero mezclándose con un componente altamente técnico. Actualmente oscila entre ser sancionador (sobre los proyectos) o tomador de decisiones; entonces debiese explicitarse con claridad estas funciones, si una o ambas estarán presentes y para qué. Por ejemplo, pueden sancionar el plan y decidir sobre los proyectos. No obstante, la combinación de actores que allí se da también puede resultar compleja de manejar. Por ello, si lo que se requiere en determinados momentos son decisiones técnicas, se pueden armar mesas de trabajo –con menos miembros que el Consejo– donde sea más fácil discutir, proponer y tomar decisiones. Otra alternativa sería tener un consejo técnico para la sanción de los proyectos y un plan y mesas ciudadanas para el fomento de la participación y la comunicación con la comunidad.

Fomentar la calidad de los proyectos

El hecho de tener fondos asegurados para las comunas va en contra de la calidad de los proyectos, pues no implica un esfuerzo por competir por los recursos, sino más bien por

llenar formatos. Por ello, las propuestas a proyecto suelen tener deficiencias. Probablemente esto se consiga con un fondo nacional al que las comunas postulen. Eso también les permitiría tener mayor flexibilidad para definir proyectos que la comuna necesite, más allá de los lineamientos determinados, pues la tipología de proyectos es muy rígida y no se adapta necesariamente a la realidad local. Si un porcentaje de los proyectos fuesen concursables, se garantizaría mayor calidad.

Diferenciar los ciclos de los proyectos según tipología

Los ciclos de postulación son anuales, lo que puede funcionar para proyectos de prevención situacional, donde en pocos meses se pueden hacer diagnósticos, instalaciones y evaluaciones correspondientes. Pero si se trata de proyectos psicosociales –ya sean de prevención, rehabilitación o atención de víctimas– los tiempos de ejecución de un año –que en realidad se reducen a meses cuando hay atraso de recursos– no son suficientes. Ello se comprobó tanto desde el punto de vista de los ejecutores como de los beneficiarios, puesto que se generan expectativas en torno a proyectos de alto interés y necesidad, pero que no tienen continuidad. Las complejidades son diversas: no se pueden recibir más casos, pueden quedar casos de personas atendidas que no terminan su proceso y requieren de más atención, y no se pueden satisfacer las expectativas que, en muchos de estos proyectos, son de largo plazo.

Incluso en los proyectos de tipo situacional debería existir flexibilidad con los plazos, porque en regiones no se cuenta con la misma cantidad y variedad de proveedores que en la capital, y porque en lugares del sur del país las condiciones climáticas pueden afectar los tiempos planteados para intervenciones en espacios públicos. Se sugiere, entonces, otorgar espacios para ejecutar

proyectos por varios períodos y tiempos de implementación menos rígidos, que consideren imprevistos locales.

Realizar el monitoreo y seguimiento respetando el ciclo del proyecto

Esta recomendación está ligada a la anterior; puesto que, por distintas razones, no todos los proyectos comienzan con el inicio del año y tampoco todos lo hacen al mismo tiempo –aunque así se haya intentando estandarizar. Por ello, no es recomendable que las fichas de monitoreo se pidan en el mismo mes para todos los proyectos; pues, finalmente, muchas de ellas no pueden ser llenadas. Lo más acertado sería determinar cuál es el momento más adecuado del proyecto para monitorear su estado de avance, lo cual también dependerá del tipo de proyecto y el cronograma que cada uno establezca.

Ordenar materias presupuestarias

Acá se hace referencia tanto a la entrega de recursos desde el nivel central como en el municipal. En ambos es constante la demanda por el retraso en la asignación de recursos, lo que posteriormente dificulta la planificación establecida y resta capacidad de respuesta a los secretarios técnicos frente al monitoreo del nivel central. También se detectó que los recursos para difusión no siempre son suficientes. En este aspecto, una mayor flexibilidad en los presupuestos podría facilitar el acceso a más recursos para difusión durante los primeros meses de ejecución de las iniciativas. Tener presupuestos que abarquen más de un año permitiría también darles mayor estabilidad a los equipos de trabajo, que están cambiando constantemente. En este sentido, se sugiere también que los contratos de los secretarios técnicos coincidan con los períodos de los alcaldes, lo que permitiría, por una parte, darle continuidad a su labor y, por otra, evita someter a un cargo –que se pretende sea de carácter técnico– a los vaivenes políticos de las elecciones municipales.

FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones Programa Seguridad y Ciudadanía



Crimen e inseguridad: políticas, temas y problemas en las Américas
FLACSO-Chile / Catalonia



¿Duros con el delito? Populismo e Inseguridad en América Latina
FLACSO-Chile



Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria
FLACSO-Chile



Armas nucleares: la incertidumbre de la no-proliferación y el desarme
FLACSO-Chile



La Cárcel: problemas y desafíos para las Américas
FLACSO-Chile / OEA