

**Seguridad ciudadana,
¿espejismo o realidad?**

Fernando Carrión, editor

Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OPS / OMS

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

OPS/OMS
Amazonas 2889 y La Granja
Edificio Naciones Unidas, 9. piso
Telf.: (593-2) 2460330
Fax: (593-2) 2460325
www.paho.org

ISBN: 9978-67-069-6
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERSGRAF
Quito, Ecuador, 2002
1ª. edición: junio, 2002

Índice

Presentación	9
La violencia en América Latina	
De la violencia urbana a la convivencia ciudadana	13
<i>Fernando Carrión</i>	
La violencia en América Latina y el Caribe	59
<i>Mayra Buvinic, Andrew Morrison, Michael Shifter</i>	
Seguridad ciudadana y violencia en América Latina	109
<i>Irma Arriagada</i>	
La violencia por países	
Seguridad pública y percepción ciudadana	
Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal	141
<i>Benjamín Méndez Bahena, Juan Carlos Hernández Esquivel, Georgina Isunza Vizuet</i>	
Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica	167
<i>Laura Chinchilla M.</i>	
Nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana en Nicaragua	189
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	
Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas	205
<i>Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Avila</i>	
Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador	235
<i>Edison Palomeque Vallejo</i>	

Santiago, violencia y seguridad ciudadana	259
<i>Enrique Oviedo</i>	
La inseguridad urbana en Argentina	
Diagnóstico y perspectivas	283
<i>Lucía Dammert</i>	
Exclusão Territorial e Violência	
O Caso do Estado de São Paulo	317
<i>Raquel Robnik</i>	
Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá	343
<i>María Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio</i>	
Violencia por actores	
Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social	379
<i>Soledad Larrain H.</i>	
Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras	399
<i>Mauro Cerbino</i>	
Ser mujer, un factor de riesgo	435
<i>Miriam Ernst</i>	
Estrategias de seguridad ciudadana	
Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001	451
<i>Hugo Acero</i>	
Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública	475
<i>Jorge Burgos V. y Patricio Tudela P. (Ph. D.)</i>	
Salud, violencia e inseguridad	503
<i>Alberto Concha Eastman, MD, MSc</i>	

Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública

Jorge Burgos V.¹

Patricio Tudela P. (Ph. D.)²

La inseguridad y sus factores

La seguridad, como expresión de una necesidad vital del ser humano, ha sido y es una de las preocupaciones centrales de nuestra sociedad y de los gobiernos desde la década pasada. Como construcción social y cultural, la seguridad constituye uno de los iconos de la crisis de la modernización y el desarrollo social, por cuanto —en esencia— implica certeza y ausencia de riesgo o amenaza (Tudela 2001: 51-64).

No obstante, más allá de su naturaleza, la seguridad debe ser entendida como un bien público, vinculando este concepto al moderno Estado de Derecho, enfoque —a nuestro parecer— esencial para establecer criterios y la construcción de políticas en esta materia.

No debe ser entendida como un fin en sí mismo, sino como una garantía para el ejercicio de los derechos y el logro del bien común. De allí surge el concepto de ‘seguridad ciudadana’ —en oposición a la visión discriminatoria de seguridad nacional— que los gobiernos de la Concertación en Chile se han preocupado de resguardar, asegurando y garantizando que las

1 Honorable Diputado de la República (2002-2006), abogado de la Universidad de Chile, Ex-subsecretario del Interior 2000-2001.

2 Doctor en Antropología de la Universidad de Bonn, República Federal Alemana; profesor de pre y postgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile; Jefe de Informaciones y Estudios de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile. E-mail: patriciotudela@mixmail.com o ptudela@interior.gov.cl.

estrategias y modalidades de actuación de las instituciones públicas se sustenten en el marco de un Estado de Derecho. De allí que la construcción de la seguridad de las personas tiene un componente y dividiendo sociopolítico para la gobernabilidad y estabilidad de las democracias.

Esta concepción implica el respeto incondicional de las libertades económicas, políticas y sociales. La seguridad ciudadana se asocia al conjunto de condiciones jurídicas, sociales y culturales que substancian una convivencia pacífica y armónica de la sociedad en el marco de la tolerancia y la diversidad. En términos más prácticos aún, la seguridad ciudadana se expresa en la sensación del ciudadano de sentirse protegido y resguardado en su integridad psíquica, física, patrimonial, a través de un reconocimiento explícito de sus derechos individuales y colectivos (Burgos y Tudela 2001).

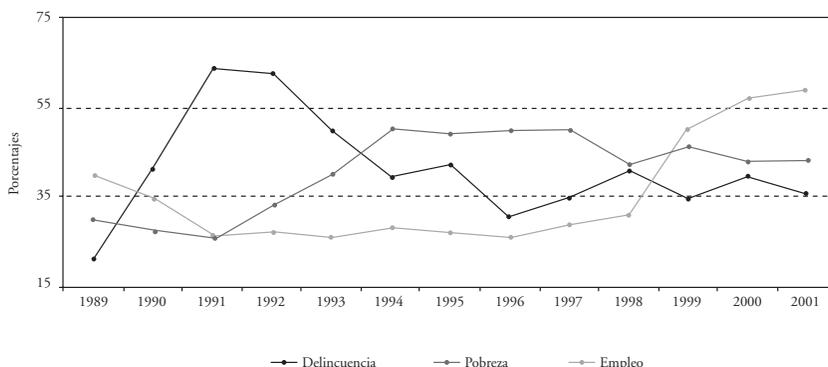
No cabe duda de que la seguridad está en íntima relación con la calidad de vida de las personas. No obstante, en los países de la Región la seguridad ciudadana todavía es vista en términos parciales y tradicionales³. Hay que reconocer y asumir que los principales riesgos del desarrollo tienen un origen económico, político, social, tecnológico, ecológico y hasta estratégico. No obstante, en los últimos años se ha puesto más énfasis en la inseguridad, esto es, en la certeza que demandan los ciudadanos de que sus derechos sean respetados y no vulnerados por la acción de la delincuencia común o el crimen organizado —narcotráfico u otras formas—, la violencia, e incluso por los propios órganos del Estado. Hoy, cuando se habla de seguridad ciudadana, se piensa en aumento de la criminalidad, ineficacia del sistema de administración de justicia penal, inseguridad y desprotección.

En Chile, estudios de la opinión pública señalan que la inseguridad y la delincuencia constituyen una de las principales demandas, situación que se viene repitiendo desde los inicios de la década del noventa —si bien asociada a la pobreza y el desempleo— en porcentajes que varían entre el 35% y el 55%.

3 Solo recientemente, los Ministros de Justicia e Interior de los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile firmaron un protocolo de acuerdo sobre cooperación en seguridad ciudadana, ampliando la visión tradicional que asocia seguridad y delincuencia especializada (Tudela 2001b: 39-48).

Gráfico 1

Evolución de la percepción de los tres problemas a los que el gobierno debería dedicar mayores esfuerzos. Encuesta Nacional CEP-Chile 1989-2001



Sin duda existen expectativas y problemas vinculados al desarrollo social, económico y político de nuestra sociedad. No obstante, uno de los desafíos más urgentes en materia de seguridad de las personas, más allá de su fundamento y deber ético y político, es superar una visión reductora que la subordina solamente a la operación policial y legal del Estado y sus órganos, en respuesta a la exigencia social. Esto es, una de las claves para abordar mejor el problema es dejar de examinar la seguridad desde una perspectiva unidireccional y abordarla desde la ciudadanía, tanto a la hora del diagnóstico como en el momento del diseño e implementación de estrategias de solución. Esta noción es fundamental en toda política y estrategia, ya que al situar a la persona como centro de la acción, también se abre un conjunto de expectativas y tareas por resolver.

La revalorización de la persona, como sujeto y destinatario, también ha contribuido a reconocer que la seguridad no se compone solo de aspectos objetivamente presentes en el ambiente. Por el contrario, involucra una singular relación entre factores de riesgo reales y el temor, así como la percepción de la población sobre la gestión de las instituciones y autoridades responsables de la seguridad interior y pública.

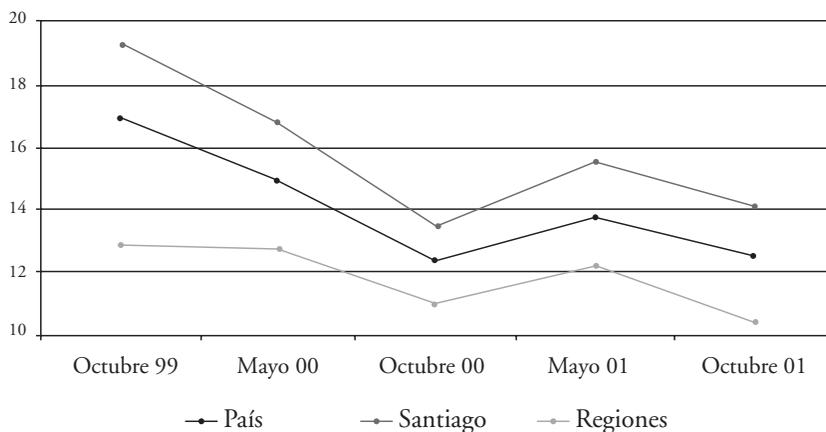
Las políticas de seguridad ciudadana, necesariamente, deben ocuparse de los riesgos y límites reales de las sociedades en particular, de las condicio-

nes y capacidades de las instituciones públicas y privadas para abordar y resolver los problemas, pero también de la inseguridad; pues, ella es la contrapartida del legítimo anhelo por una mayor y mejor calidad de vida. La inseguridad se asocia a riesgos o males, reales o ficticios, que desencadenan miedo y desconfianza. En las sociedades donde las relaciones entre las personas se ven afectadas —como causa o efecto— por la desconfianza, la estigmatización y el rechazo, se incuba un germen de daño al tejido social que se vuelca contra la propia sociedad, afectándola en su conjunto, sin hacer diferencias. De ahí la relevancia de plantearse desafíos ambiciosos, como el construir sociedades y comunidades más sanas y seguras no solo en términos ‘objetivos’.

La inseguridad y el miedo, lamentablemente, son el signo de los tiempos. En Chile, según estudios recientes, proporcionalmente una de cada ocho personas manifiesta un ‘alto temor’ vinculado con la delincuencia. Si bien esta cifra ha disminuido en los dos últimos años, ello revela cómo la criminalidad afecta no solo en términos directos victimizando, sino también atemorizando.

Gráfico 2

Evolución del porcentaje temor “alto”: Encuesta telefónica en principales centros urbanos: FPC Serie 1999-2001



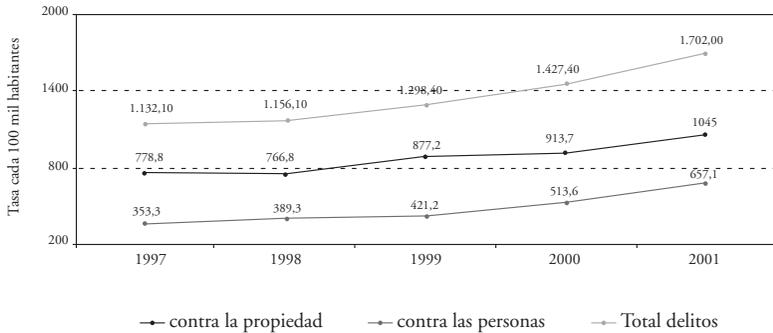
El PNUD (1998), en su informe sobre desarrollo humano en Chile, señala entre las paradojas de la modernización, el surgimiento de una subjetividad vulnerada y de altos niveles de inseguridad personal y social, precisamente en uno de los países que ha mostrado mejores indicadores macroeconómicos en la evolución reciente de América Latina. Superar esta asintonía entre la modernización y la calidad de vida, expresada en la inseguridad respecto de la sociabilidad cotidiana y de los sistemas de protección, así como cierta incertidumbre acerca del futuro, constituye uno de los principales desafíos (PNUD 2000).

De esta forma, aun cuando nuestra situación como país sigue siendo privilegiada, como puede observarse si se comparan las cifras de denuncia (la estadística policial) en relación a otros contextos (Tabla N° 1), las tasas de denuncia por delitos violentos y contra las personas ha aumentado significativamente en los últimos cinco años en Chile (Gráfico N° 3).

**Tabla 1: Comparación internacional
Tasa de delitos denunciados, según ciudad 1999**

	Delitos contra propiedad	Delitos contra personas o violentos	Robo con violencia	Robo con fuerza	Violación
RM-Gran Santiago	1.020,64	519,37	257,01	782,3	12,94
Atlanta			228,78	956,29	31,46
Miami	4.902,4	784,28	194,74	1.100,32	
Buenos Aires	4.491	764		2.232(*)	
Nueva York	2.744, 8	977,8	485,89	544,71	22,91

(*) Corresponde al total de delitos de 'robo'.

Gráfico 3**Evolución de las tasas de denuncia según categorías de delito 1997-2001: Chile**

En los últimos años, Chile refleja un aumento de los índices de violencia y criminalidad. Así lo demuestran las estadísticas policiales (Tabla N° 2).

Tabla 2**Chile: Tasa de denuncia cada 100 mil habitantes 1997-2001**

	1997	1998	1999	2000	2001
Robo con violencia	75,2	103,6	135,2	169,6	223,4
Robo con fuerza	558,2	542,3	622,4	610,3	689,5
Hurto	220,6	225,4	255,8	303,4	355,5
Lesiones	267,1	275,6	275,7	332,6	419,5
Homicidio	1,7	1,6	1,1	1,5	1,9
Violación	9,2	8,9	9,7	10	12,3
Violencia intrafamiliar	281,6	281,3	331,3	362	392,2

Fuente: Ministerio del Interior – Chile.

Entre 1997 y 2001, la tasa de denuncias por violencia intrafamiliar ha aumentado en un 39,2%, las lesiones en un 57% y el robo con violencia en un 197%. Por cierto, vivimos en creciente contexto de violencia urbana.

Ello se debe, básicamente, a tres factores: por un lado, una situación de anomia social, de desregulación del comportamiento de los individuos en sociedad, de confusión y de ausencia de valores, y de incongruencia entre objetivos validados socialmente e instituciones de acceso a esos objetivos, derivado todo de un inadecuado proceso de socialización. Por otro lado, una alta y desenfrenada tasa de expectativas que acaban por provocar una —igualmente alta y descontrolada— tasa de frustraciones, que desencadena un proceso de acciones violentas. El crecimiento económico no ha cubierto las necesidades y expectativas asociadas. Las extremas desigualdades económicas y sociales, disparidades agudas entre ricos y pobres, que generan graves situaciones de exclusión social, privación y alineación (Tudela 1998: 363-373).

En el informe de 2000 sobre desarrollo humano en Chile, el PNUD destaca, entre los anhelos y las aspiraciones más sentidas, una sociedad más igualitaria, la reapropiación del espacio público (la preocupación por un barrio seguro y el fortalecimiento del vecindario), así como la valorización de la diversidad social.

La victimización, resultante de la criminalidad y la violencia, se asocia a los principales centros urbanos del país, así lo reflejan las encuestas de victimización⁴ (Tabla N° 3).

Tabla 3

Victimización según tipología de delito para el Gran Santiago - Chile
Período 1999-2000

Tipo de delito	1999%	2000%	Diferencia 1999-2000
Robo o hurto de vehículo.	0.5	1.3	0.8
Robo o hurto de objetos desde vehículo.	8.2	10.4	2.2
Robo con fuerza en las cosas.	5.4	8.9	3.5
Tentativa de robo con fuerza en las cosas.	9.1	8.1	-1.0
Robo con violencia en las personas	5.5	6.2	0.7
Robo o hurto de objetos personales.	7.7	10.1	2.4
Delitos sexuales.	1.4	0.8	-0.6
% Victimización general.	28.4	32.4	4.0

Fuente: Ministerio del Interior- Chile.

4 El estudio de 1999 considera una submuestra de 1.327 personas de 18 años y más. El estudio de 2000 considera una submuestra de 2.135 casos para el Gran Santiago.

Pero, más allá de lo señalado, la seguridad de las personas también tiene que ver con variables psicosociales, asociadas a la construcción de ‘realidades sociales’ y ‘realidades virtuales’; es necesario analizar lo que las personas piensan, creen y discuten. Por ejemplo, un 80% de los habitantes de Santiago siente inseguridad en alguna parte de la ciudad; un 72% de los habitantes que se sienten inseguros nunca ha sido víctima directa o indirecta de alguna acción violenta (Oviedo y Rodríguez 1999: 4). En efecto, la dimensión comunicacional asociada a la inseguridad generalizada es un factor clave para comprender la insatisfacción, el temor y las expectativas. La inseguridad ciudadana tiene un componente subjetivo, basado en percepciones y representaciones sociales sobre los autores, sus causas y sus efectos, así como del papel de los actores e instituciones responsables de preservar o mejorar las condiciones de seguridad de las personas, la convivencia y la tranquilidad ciudadana.

Sin duda, el rol educativo y de transmisión de valores de los medios de comunicación, especialmente de la televisión, es preponderante en este contexto. Más aún cuando estos son formadores de opinión. Su penetración ocupa cada vez más horas de los espectadores, debilitando la comunicación interpersonal, provocando el decaimiento de la vida familiar y disminuyendo la atención que debe prestarse a los niños, por ejemplo. Los medios de comunicación social tienen responsabilidad en la difusión de conductas violentas y socialmente repudiadas. Ciertos contenidos de la prensa, el cine y series televisivas legitiman la violencia como parte de la cotidianidad. Paralelamente, también legitiman y promueven el éxito a partir del consumo, haciendo más evidentes las desigualdades sociales y la frustración de quienes no pueden acceder a él.

Resultado de este proceso, es el surgimiento de nuevas generaciones de individuos alienados, sin defensas intelectuales y fácilmente manipulables. Otro resultado, indeseable desde el punto de vista del clima social, es el grado de aumento de la anomia social, con todos sus efectos de agudización de la desorientación en el comportamiento de los individuos en la sociedad. Más allá del derecho a informar, actividad —por cierto— fundamental en una democracia, también es necesario poner énfasis en la responsabilidad de los medios como promotores de desarrollo social.

Por otra parte, y que duda cabe, la inseguridad también tiene su origen tanto en la calificación del entorno físico y social⁵, como en el papel de las instituciones especializadas, que se manifiesta en la falta de confianza en las instituciones policiales y los tribunales (Torres y de la Puente 2001: 10).

Pero, desde una perspectiva más ‘objetiva’ y técnica, también se debe a la obsolescencia de los sistemas de protección de las personas; y, en algunos casos, de las normas sustantivas y procesales; se explica por la falta de equipamiento, pero también por la ineficacia de la policía; por la falta de recursos y la lentitud de los tribunales; y por regímenes carcelarios deficientes que no contribuyen a la readaptación social de los reclusos. La falta de respuesta eficaz del Estado y sus órganos, es uno de los principales factores y que —en parte— se debe a un proceso de modernización inconcluso.

La falta de seguridad y de justicia devela una distribución poco equitativa de un ‘bien público’ que debe ser común. Cualquier ciudadano debe tener la certeza de que accede a ella independientemente de su condición. Al no cumplirse esta premisa esencial de todo Estado democrático, se enfrenta entonces un problema mayor, por cuanto la falta de acceso a la justicia y la seguridad generan un estado permanente de marginalidad inherente a la desigualdad.

En consecuencia, más allá de asociar seguridad con democracia, también hay que poner énfasis en el binomio seguridad y justicia; lo que en la práctica significa intervenir mejorando la prevención y el control de la delincuencia, pero —a su vez— mejorando tanto el acceso como la eficiencia del sistema de administración de justicia. Esta trilogía —democracia, seguridad y justicia— constituye hoy una demanda básica para el desarrollo de una sociedad moderna y justa. El no satisfacer esta demanda, afecta la percepción de la eficacia de la democracia y su legitimidad (Tudela 1998b: 87-111).

5 Resultados de una encuesta a 1.200 personas entre 18 y 70 años. “Los resultados indican que Santiago es una ciudad de habitantes con temor y que el aumento de la percepción de inseguridad de sus habitantes contrasta con que las tasas de victimización se hayan mantenido más o menos constantes en los años que precedieron a la encuesta (1997). El temor se relaciona con el abandono del espacio público físico y sociopolítico, así como con el refugio en los espacios privados. La actitud de resolver los conflictos por medios no pacíficos es alta y se asocia, en mayor medida, con la inseguridad, la actitud negativa hacia la democracia y la falta de expectativas sobre el futuro del país. Los resultados de este estudio respaldan la idea de que, para superar el temor, la gente tiende a adoptar posturas conformistas, homogeneizando las creencias y los comportamientos, sobreestimando la fuerza como medio para resolver las diferencias” (Oviedo y Rodríguez 1999).

De acuerdo a lo señalado, la seguridad debe ser abordada entonces con una visión amplia e integral, atendiendo tanto los factores objetivos que en ella intervienen (aspectos legales, administrativos y estructurales ligados al sistema de administración de justicia, delincuencia, etc.), como la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana (percepción a través de la prensa, temor a ser víctima de un delito, etc.).

De esta visión se derivan seis grandes desafíos:

- a) El diseño y ejecución de una política nacional y de Estado.
- b) Superar los problemas derivados de la delincuencia, la violencia y la inseguridad.
- c) Resolver la crisis del sistema penal y legislar con respecto a nuevas formas de criminalidad.
- d) Fomentar la consolidación de las instituciones democráticas, de manera que se asegure la participación de todos los sectores de la sociedad.
- e) Promover un mayor desarrollo social, que signifique la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- f) Articular de manera armónica los siguientes principios de prevención de una política criminal (Ashworth 1995):
 1. Desarrollar acciones en el marco de una prevención de base social (prevención social), con el propósito de incidir en las causas sociales del delito (exclusión; desigualdad, marginación).
 2. Desarrollar prevención basada en el delincuente, con el objeto de darle apoyo social, reintegrarlo a la comunidad y reducir la reincidencia.
 3. Desarrollar prevención basada en el delincuente potencial, a fin de actuar antes de que éste llegue a delinquir.
 4. Desarrollar prevención basada en la víctima real o potencial; identificando grupos vulnerables o en riesgo y enseñando a protegerse, a tener ámbitos de seguridad.
 5. Desarrollar prevención basada en espacios y situaciones (prevención situacional)⁶, reduciendo el atractivo y el riesgo de delinquir, y —a su vez— aumentando los costos.

6 La aplicación de ciertos modelos de prevención puede generar a veces efectos no previstos o deseados (por ejemplo, informar a delincuentes potenciales sobre la vulnerabilidad de una zona o las técnicas de comisión de los delitos, incrementar el número de denuncias ante la policía, etc.).

6. Desarrollando instancias y mecanismos de reparación y mediación para compensar a la víctimas.

La estrategia desde el Gobierno y el Estado

En Chile, desde fines de la década del noventa, se han asumido dos desafíos y líneas de acción estratégicas, con el propósito de reducir las tasas de criminalidad, violencia e inseguridad en nuestra sociedad; tomando en cuenta los orígenes, manifestaciones y efectos para la sociedad y sus miembros: por un lado, la generación de una alianza entre la sociedad, el Estado y el Gobierno; y, por el otro, el desarrollo de una plataforma orgánica-funcional adecuada entre los diferentes agentes del Estado, encabezada por el Ministerio del Interior e Intendencias, para implementar acciones intersectoriales relacionadas con la seguridad ciudadana.

Este marco de acción está definido por las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la criminalidad y la violencia deben asumirse como problemas permanentes que demandan tanto una política clara y específica, como —a su vez— una respuesta y reacción de los órganos del Estado sólidas, estables en el tiempo y eficaces, privilegiando la efectividad de las funciones institucionales propias en el área de la prevención delictual y social, el control y sanción, así como la reclusión y la rehabilitación-inserción; pero también, atendiendo a las características y naturaleza de cada una de esas manifestaciones que preocupan a la sociedad.

Una segunda consideración, es que la seguridad y la intervención sobre los factores de riesgo para las personas y la propia sociedad no pueden ser un asunto reservado al Estado, la policía y la justicia; la seguridad es un asunto de todos.

Una tercera consideración, es asumir la existencia del delito y la inseguridad como realidades sociales, y que esto obliga a llevar a cabo diagnósticos y estudios, a fin de asegurar y garantizar una mejor valoración del problema, tanto desde una óptica de la ciudadanía (desde los miembros de la comunidad hacia quien decide políticamente), como también de identificar, conocer y comprender sus orígenes y los factores que intervienen, sociales, culturales, económicos, estructurales y circunstanciales.

En cuarto lugar, sin desconocer la necesidad de asegurar mecanismos adecuados de control y sanción de la conducta delictiva, se debe poner énfasis

fasis en la prevención, atendida su alta rentabilidad social, en cuanto a la fórmula más efectiva. Más allá de que se ha demostrado que no basta un enfoque punitivo⁷, para el Estado y la sociedad siempre será más caro asumir la represión, sanción, reclusión y rehabilitación que la intervención preventiva y proactiva.

En quinto lugar, una política de prevención no debe ser un ejercicio aislado de las instituciones estatales responsables de la seguridad y el orden público. Es necesario comprender el problema a través de diagnósticos reales, escuchando la percepción de la sociedad civil, sus expectativas y necesidades concretas. Para ello debe existir la verdadera intención de involucrar a la comunidad organizada. De acuerdo a esto, una política de prevención exitosa será fruto de una cooperación entre la comunidad organizada, los municipios, la policía, los tribunales, y el conjunto de los servicios públicos relevantes en la materia.

En sexto lugar, una política efectiva en materia de prevención supone también corregir y poner énfasis en la superación de situaciones de empobrecimiento económico (pobreza, desempleo, etc.) y de deterioro de los mecanismos de socialización (educación, familia, asociacionismo, etc.). Por ello, los programas deben, además de velar por los intereses de la colectividad, enfatizar en la protección de sus grupos más vulnerables y económicamente desfavorecidos.

Las consideraciones anteriores dan origen a los siguientes principios rectores, que consideramos esenciales para una eficaz política en esta materia: enfoque integral, gestión moderna, focalización, participación social y convocatoria, énfasis socio-preventivo, énfasis situacional y, finalmente, coordinación:

1. Enfoque integral. La comprensión de la inseguridad, la violencia y la delincuencia como un fenómeno multidimensional —psicosocial, estructural, económico, legal, judicial, político y cultural— obliga a desarro-

7 Por cierto, una mayor represión no conduce necesariamente a una disminución de la delincuencia, eventualmente la desplaza o la reduce parcialmente, pero no la elimina. La evidencia empírica de numerosas investigaciones demuestra que no existe correspondencia entre los distintos grados de represión de los sistemas penales y las tasas de criminalidad (Sherman et al. 1997). Por ello, el sistema penal y penitenciario requiere de una pronta modernización, lo que implica profundizar los programas de rehabilitación y buscar medidas alternativas a la privación de libertad.

- llar una visión integral, que obliga al diseño de una estrategia y acciones intersectoriales para enfrentar el problema en todas sus expresiones.
2. Gestión moderna. Las acciones derivadas de una política preventiva serán eficaces en la medida en que cuenten con los atributos de una gestión eficiente: a) coherencia, puesto que las medidas deben ser consistentes con las necesidades y prioridades; b) se adecuen a la exigencia de administrar los recursos públicos con un énfasis en la medición de los resultados y las metas alcanzadas; c) sistematización, que exige que las acciones sean planificadas, dotadas de recursos suficientes y permanentes; d) concentración de esfuerzos y reducción de la duplicidad; y, e) sean sujetas a examen, seguimiento y evaluación constantes.
 3. Focalización. Dado que la existencia de factores socio-ambientales, como la pobreza, la cesantía, la marginalidad, la desigual cobertura de servicios de justicia y prevención policial, entre otros, pueden contribuir a la aparición de conductas criminales y violentas, y de la victimización, se debe procurar la intervención y concentración de los esfuerzos preventivos, atendiendo a variables: a) socio-espaciales, b) en el plano local (barrios y municipios), c) con énfasis en los centros urbanos de población, y d) segmentos en mayor riesgo, por ejemplo, en sectores sociales con un menor acceso a la justicia, o más vulnerables a la acción criminal e inseguridad, como ocurre en el caso de las mujeres, las personas de más edad, los jóvenes, entre otros.
 4. Participación social y convocatoria. Atendido al hecho de que los factores que favorecen la criminalidad, violencia e inseguridad son múltiples y variados, por ello las medidas a ejecutar deben involucrar a diversos sectores de la sociedad. Las acciones deben responder a roles compartidos, pues las posibilidades de éxito serán mayores en la medida en que el conjunto de la comunidad nacional se involucre en él, haciéndose parte de una acción concertada, integral y permanente, asumiendo un criterio y enfoque clave, como que los sujetos y actores para la seguridad ciudadana son varios: desde los centros privados y las ONG, pasando por las propias víctimas y la acción de la comunidad, hasta la acción gubernamental y estatal.
 5. Énfasis socio-preventivo. La preservación y mejoramiento de la seguridad y factores de protección no se circunscriben únicamente a medidas de control, juzgamiento y cumplimiento de las penas. Un compo-

nente fundamental de toda política integral es la ejecución de acciones en el marco de la prevención social, que tiene como características intervenciones de más largo plazo, orientadas a condiciones que favorecen el desarrollo de conductas criminales y violentas, como también el desarrollo y fortalecimiento de factores de protección socio-preventivos y la promoción de habilidades comunitarias (desarrollo social). La acción de la propia comunidad es fundamental.

6. Énfasis situacional. Si bien el eje central y articulador de la acción debe ser la prevención social, en la mayoría de los casos circunstancias específicas asociadas a una alta concentración de factores de riesgo y la escasa, o muchas veces nula, vigilancia no admite postergaciones para la acción; a corto plazo debe desarrollarse y fortalecerse la intervención policial, se debe responder a necesidades inmediatas para impedir que se produzca el delito, y para reducir las oportunidades u ocasiones que favorecen que éstos se cometan en zonas de riesgo (zonas comerciales, escuelas, barrios, sistemas de transporte, sitios eriazos, etc.), aumentando el costo y los riesgos para el delincuente.
7. Coordinación, pues la complejidad del problema y sus manifestaciones obligan a una acción simultánea y en diversos planos. La coordinación intra- e interinstitucional constituye una condición básica para una labor intersectorial eficaz, por ello la coordinación debe ser vista más como un medio para una mayor eficiencia de las políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana, que como una imposición de metas y acciones desde una institución estatal a otra. La coordinación supone una ventaja que fortalece y complementa los esfuerzos de instituciones que —directa e indirectamente— están llamadas a colaborar en la construcción de una mejor calidad de vida. En este contexto, el liderazgo debe ser compartido.

Énfasis en la participación social bajo el alero de una política pública

Las iniciativas de las autoridades de gobierno no son suficientes para atacar las causas de la inseguridad. Es necesario sumar la acción de la comunidad organizada y definir políticas sociales integrales de largo alcance.

En efecto, la visión tradicional concibe la gestión en materia de seguridad en manos del Estado y sus órganos, como actores excluyentes y únicos. Hoy, el diseño e implementación de políticas públicas para la seguridad acontece en un contexto de transformación y modernización de la gestión.

La modernización del Estado implica un cambio en las relaciones del individuo con éste, y viceversa, y apunta al fortalecimiento y perfeccionamiento de su capacidad gestora, reguladora y productora de servicios sociales y de apoyo (sustentabilidad social del desarrollo). Por ello, un giro significativo que marca el inicio de un cambio en la sociedad de hoy es la introducción, promoción y fortalecimiento del rol de la sociedad civil en objetivos de interés común y en tareas que antes eran exclusivamente atendidas por organismos públicos especializados, como ocurría con la seguridad de las personas.

Para esto, hay que rescatar la relación entre democracia, seguridad y participación. En la medida en que la sociedad civil aporta elementos al diseño de estrategias de seguridad, se fortalece el sistema democrático. La participación es fundamental, ya que no se puede hablar de seguridad ciudadana si la ciudadanía está ausente del tratamiento de los grandes temas y preocupaciones sociales.

No hay duda de que corresponde al Estado asumir la tarea de crear condiciones de seguridad y armonía social que promuevan una mejor calidad de vida para cada uno de los miembros de la sociedad. Pero, al mismo tiempo, tampoco cabe duda de que la educación y la participación son líneas de intervención fundamentales, así como el fortalecimiento de las redes solidarias en los grupos más vulnerables desde un punto de vista criminológico. La promoción de la participación ciudadana es concebida como una acción estratégica que en sí aporta enormes dividendos para la democracia y sus instituciones.

El problema es que en nuestro país el grado de asociacionismo, de confianza social, reciprocidad y compromiso cívico es relativamente bajo. Y ello se acompaña de cambios que marcan tendencias relevantes en materia de seguridad ciudadana y participación. Desde la década pasada, somos testigos de un proceso de 'municipalización' de la seguridad, que se evidencia a partir de esfuerzos locales en los que algunos alcaldes han desarrollado iniciativas de seguridad. Una segunda tendencia es la creciente convocatoria a una construcción de una política pública, ya no 'para' la gente sino 'con' la gen-

te. Una tercera tendencia, paralela a las anteriores, es la ‘despolicialización’ de la seguridad, que en ningún caso significa que la seguridad ciudadana no depende de la gestión policial, sino que progresivamente se ha ido tomando conciencia de que la seguridad de las personas —necesaria para el desarrollo de éstas y el progreso de la sociedad— no se alcanza exclusivamente a través de la acción de los organismos policiales, sino también a través del conjunto de la sociedad y del conjunto de los órganos del Estado. Estas tres tendencias revelan un avance solo parcial y al nivel intermedio en las organizaciones, siendo escaso el desarrollo de organizaciones de base comunitarias permanentes. Un porcentaje importante de la sociedad chilena tiene un bajo índice de participación y un reducido capital social (PNUD 2000b: 21).

La participación se logra a través de, por lo menos, dos mecanismos relevantes para estos efectos: el acceso a información necesaria y la creación de canales expeditos y redes para canalizar las inquietudes de la comunidad.

En el primer caso, existe la convicción de que sin información periódica y sistematizada no hay diagnósticos, sin diagnósticos no habrá intervención focalizada y acorde a las necesidades. Por ello, debe haber transparencia en la información necesaria para la toma de decisiones y las apreciaciones y valorización de los problemas que afectan a las personas y a la convivencia pacífica.

En Chile, desde 1997 existe un sistema confiable de registro de denuncias y detenidos por delitos de mayor connotación social, así como la ley 19.366 de drogas (desde 1999), en los ámbitos nacional, regional y comunal, que son responsabilidad del Ministerio del Interior. En este sistema, las policías —Carabineros y Policía de Investigaciones— remiten periódicamente las cifras de denuncia (estadística policial que refleja la criminalidad aparente). Esta información es de acceso público a través de la página web del Ministerio del Interior y cubre el 96% de la población del país, en 243 comunas de más de 10 mil habitantes, en una edición trimestral periódica (www.interior.gov.cl/interior_inferior/index_seguridad.html).

Como complemento a lo anterior, desde 1999 el Ministerio del Interior viene aplicando encuestas de opinión y victimización en el Gran Santiago, que concentra alrededor del 42% de la población nacional, y encuestas en las comunas de mayor población del territorio nacional y que ayudan al diagnóstico y establecimiento de prioridades de intervención local.

En el segundo caso, la creación de canales expeditos para canalizar las

inquietudes de la comunidad, el desafío de una participación orientada a la prevención ha dado origen al programa: “Comuna Segura: Compromiso 100”, cuya filosofía, por así decirlo, radica en potenciar un compromiso que supone el 100% de la acción del Estado, el 100% de nuestros esfuerzos por alcanzar comunas más seguras y el 100% de la comunidad participando en este objetivo. Esta línea de acción considera la incorporación de la seguridad ciudadana como un área sensible dentro del proceso global de planificación de las distintas comunas, abordando el tema de la inseguridad en forma integral y focalizada, incluyéndolo como un hito relevante dentro del proceso de desarrollo local.

Para esto, el programa institucionaliza mecanismos de trabajo conjunto en el área de la participación y gestión local en seguridad ciudadana, abordando tópicos que van desde el acotamiento de las funciones de los municipios, la satisfacción de las necesidades de información, la asesoría técnica y la generación de canales de participación, hasta la asignación de recursos. En esencia, busca potenciar el papel del municipio en alianza con la comunidad representada, impulsando una estrategia de capacitación dirigida al personal municipal y creando la institucionalidad necesaria para una mayor vinculación, coordinación y cooperación entre los distintos actores locales relevantes.

Nuestra política es que cada municipio —a través de un consejo de seguridad⁸— se constituya en eje articulador de iniciativas en seguridad ciudadana en el espacio local, llevando adelante un proceso de planificación estratégica que ordene el desarrollo de planes y medidas específicas de prevención social, en estrecha coordinación con los demás órganos del Estado.

Este Consejo es presidido por el Alcalde, y está constituido por los dos concejales con más altas mayorías, así como, por un representante de Carabineros de Chile y otro de la Policía de Investigaciones. También se incorporan tres representantes de las juntas de vecinos y de otros organismos relevantes en el territorio comunal. El Consejo tiene como misiones principales elaborar y aprobar el Plan Comunal de Seguridad Ciudadana y selec-

8 Ante las dificultades encontradas para coordinar los esfuerzos de las numerosas y diversas instituciones involucradas en el campo de la prevención del delito y la necesidad de incorporar a la comunidad en tareas preventivas, siguiendo los modelos anglosajón y canadiense, se ha planteado la oportunidad de crear un organismo abocado al diseño, coordinación y tratamiento técnico de los planes y acciones de prevención social (Stansfacon y Brandon 1999). Ver también Naciones Unidas 1999.

cionar los proyectos que se postulan al Fondo Concursable. También participa del seguimiento de los proyectos y del Plan. Este programa considera la realización de diagnósticos locales, que permitan un exhaustivo reconocimiento de las condiciones locales de la inseguridad vecinal y contribuyan a la generación de los Planes Comunales de Seguridad Ciudadana. Estos planes fijan las grandes orientaciones en seguridad ciudadana de la respectiva comuna y proponen los objetivos y metas a lograr en un tiempo determinado. Cada Consejo cuenta con un fondo orientado a financiar proyectos vecinales en materias de prevención de la delincuencia y ocupación de los espacios públicos. Pueden participar todas las organizaciones sociales con personalidad jurídica, sin fines de lucro.

El programa se encuentra en ejecución en veinticuatro municipios del país, seleccionados mediante la aplicación ponderada de cinco variables: pobreza (35%), tasa de robo con violencia (20%), tasa de robo con fuerza (15%), violencia intrafamiliar (20%) y consumo de drogas (10%), beneficiando a más de dos millones de habitantes, distribuidos en doce comunas (Primera Fase⁹) durante el período 2001-2002, y otras doce durante el 2002-2003 (Segunda Fase)¹⁰, con una asignación especial a cada Fondo Concursable por un monto que varía entre 100 mil y 175 mil dólares, según comuna sobre 70 mil habitantes. El Fondo Concursable de 2001 ha permitido prestar apoyo a 363 proyectos comunitarios.

El valorar y estimular la representación de intereses y la participación organizada en la prevención social reenfoca al ciudadano común no solo como 'destinatario', sino también como 'interlocutor'. En consecuencia, se debe evitar toda intención de convertir estos medios y modalidades en mecanismos represores. En nuestro país, es fundamental el complemento entre las policías y la comunidad, a través de acciones en el plano de la prevención social. La prevención delictual es tarea de la policía, la prevención social es tarea de todos. Ello en atención al marco constitucional y jurídico que regula el rol de los diferentes actores. De esta forma, a la participación

9 Las comunas de la Primera Fase son: Copiapó (III Región), Ovalle (IV Región), Valparaíso (V Región), San Bernardo, Renca, La Espejo, La Pintana, El Bosque, Santiago (región Metropolitana-Gran Santiago), Coronel y San Pedro de la Paz (VIII Región) y Valdivia (IX Región).

10 Las comunas de la Segunda Fase son: Calama (II Región), San Antonio (V Región), Talca y Linares (VII Región), Talcahuano (VIII Región), San Ramón, San Miguel, Cerro Navia, Estación Central, Pudahuel, Macul y Melipilla (Región Metropolitana-Gran Santiago).

social, a través de instancias locales y de la sociedad organizada, deben necesariamente añadirse y asociarse conceptos tales como: prevención comunitaria; capital social y redes, y prevención social¹¹.

Los términos claves en este contexto de actuación social y participativo han sido:

1. Desarrollo de diagnósticos y planes locales.
2. Asignación de recursos a través de fondos concursables.
3. Capacitación orientada a mejorar gestión técnico-comunitaria en seguridad ciudadana.
4. Definición de estrategias y modalidades de relación entre los actores.
5. Fijación de criterios de priorización.
6. Definición e institucionalización de mecanismos de participación, consulta y diagnóstico conjunto (Consejo y Secretarios técnicos).
7. Empoderamiento de la sociedad a través de la intervención socio-policial en 'barrios difíciles' o de la recuperación de espacios para la comunidad.

La modernización de la gestión en seguridad

En la actualidad, la gestión de seguridad —más allá de la importancia del marco ético que la sustenta— obliga a ampliar el paradigma, considerando los modos y procedimientos, es decir, enfrentando la necesidad de realizar una gestión eficaz y moderna, proceso que debe necesariamente acompañarse de reformas en diversas facetas, como ocurre en nuestro país, por ejemplo, en materia de dependencia de las policías. Carabineros y Policía de Investigaciones dependen del Ministerio de Defensa Nacional, sin embargo, la responsabilidad en materia de seguridad interior, pública y ciudadana depende del Ministerio del Interior. Ello plantea una situación estructural que crea enormes dificultades para una óptima gestión.

11 Básicamente implica movilizar a los individuos y grupos para actuar sobre factores que impidan la participación de las personas en el desarrollo social y promover el desarrollo de comunidades 'sanas'. En otras palabras, se trata de una estrategia preventiva que involucra el diseño integrado de políticas sociales y programas de desarrollo que puedan ser incorporados en iniciativas multisectoriales de interés para la comunidad en general, atendiendo la presencia de factores de riesgo (Chinchilla y Rico 1997).

En esencia, nos enfrentamos a una labor para la cual no existen todas las condiciones necesarias para asegurar que lo que se hace es lo correcto y lo necesario. Por ello, la implementación de una política conducente a superar la criminalidad, la violencia y el temor, no está ajena a la agenda de modernización de las instituciones públicas, faltando aún desarrollar capacidades de trabajo a nivel intersectorial e interinstitucional, particularmente diagnóstico y evaluación de gestión, existiendo una distancia importante entre el deber ser y el ser, entre las aspiraciones y expectativas de la población y los resultados obtenidos.

Desde el punto de vista de la gestión, es posible identificar algunas deficiencias que —en nuestra opinión personal— contribuyen a acrecentar la urgente necesidad de mejorar las capacidades de gestión:

- El problema de la delincuencia, violencia e inseguridad ciudadana tiene su origen en una multiplicidad de elementos causales. Sin embargo, la acción pública mantiene aún importantes límites sectoriales que impiden un abordaje integral del problema.
- La planificación de los organismos públicos en este tema es de corto plazo. Aun cuando existan iniciativas que perduren en el tiempo, sus metas solo involucran resultados esperados para el año próximo (marco legal y presupuestario).
- Evaluaciones como las de procesos, resultados, impacto, calidad del servicio y satisfacción del usuario son poco frecuentes, especialmente, en el ámbito de la policía y administración de justicia.
- La acción en seguridad ciudadana es poco proactiva, no recoge las preocupaciones ciudadanas sino hasta que éstas irrumpen como escándalo público a través de los medios de comunicación, mientras que la mayor parte de las acciones de carácter preventivo no han incorporado la inseguridad como un criterio de focalización.
- La ausencia de un enfoque compartido para asumir una tarea que involucra a todos los órganos del Estado. Limitaciones estructurales, institucionales, presupuestarias y subjetivas (cultura institucional) facilitan y obstaculizan la adecuación de las propias instituciones a las políticas públicas.

Para hacer frente a las deficiencias detectadas, nos parece fundamental modernizar la acción incorporando un concepto de la gestión integral. La gestión integral en seguridad ciudadana es un proceso que va desde la construcción de un marco ético-político hasta la ejecución de acciones de intervención pública destinadas a producir cambios de las condiciones objetivas y subjetivas que afectan a la población. Entre las líneas de trabajo que deben fortalecerse se encuentran la investigación, la planificación y la aplicación de herramientas de apoyo a la gestión, como el monitoreo y la evaluación.

En materia de investigación, es posible y necesario promover la producción de conocimientos y propuestas haciendo alianzas con otras instituciones públicas y privadas, incentivando el debate de las ideas y apoyando, desde el gobierno central, líneas de investigaciones que se complementen en función de un análisis acabado del problema.

Respecto a la planificación, los problemas de delincuencia, violencia e inseguridad ciudadana abren un amplio espacio de intervención pública que necesita de estrategias pertinentes, coherentes, eficientes, eficaces y sostenibles. Una especial preocupación en esta materia, es el diseño de intervenciones intersectoriales para un problema que es multicausal.

Desde el punto de vista de las herramientas de apoyo a la gestión es fundamental favorecer la evaluación *ex post* destinada a conocer los efectos de las políticas en seguridad ciudadana y de informar las decisiones que afectan su continuidad, rediseño y asignación de recursos. En esta misma línea, es imprescindible trabajar en la instalación de un sistema de monitoreo que permita conocer los estados de avance de las acciones que lo conforman, centrandó su observación en la cobertura, ejecución financiera, productos e impactos. Simultáneamente, los indicadores para el monitoreo y la evaluación *ex post* facilitarán la rendición de cuentas y la comunicación con la ciudadanía.

Los esfuerzos modernizadores de la gestión pública en seguridad ciudadana deberían llevarnos, en el mediano plazo, a logros como los siguientes:

- Diseño de nuevas estrategias de intervención intersectorial y multidisciplinarias.
- Mejorar la calidad de los diseños de intervención.
- Aumentar la efectividad de la acción en seguridad ciudadana.
- Conocer los cambios producidos por las acciones en las variables-problema que le dieron origen.

En lo inmediato, en este contexto, deben destacarse dos líneas de trabajo reciente. En el 2000 se ha impulsado la implementación de una estructura orgánica funcional permanente orientada a generar una mayor capacidad de conducción y el uso racional y complementario de los recursos humanos y técnicos disponibles en diversos organismos estatales (coordinación y sinergia).

En la convicción de que las políticas para enfrentar diversos problemas de una sociedad deben entenderse como complementarias y especializadas, una de las primeras tareas fue la creación de una institucionalidad en el marco de un propósito común. Para ello, el Ministerio del Interior cuenta con esta Subsecretaría del Interior y con el Comité de Coordinación Interministerial de Seguridad Ciudadana¹², que reúne a todos los ministerios y servicios del Estado, así como a los jefes policiales, bajo una institucionalidad que permite la coordinación y focalización de los esfuerzos que debemos realizar. De la misma forma, en cada una de las trece regiones del país se ha constituido un Comité Regional de Seguridad Ciudadana¹³.

Una segunda línea de trabajo ha sido la adopción de un criterio de gestión-resultados y transparencia pública frente a la necesidad del diseño e implementación de acciones a corto, mediano y largo plazo, tanto para el monitoreo y control permanente de las acciones frente a la criminalidad, violencia e inseguridad; como para una cuenta pública¹⁴.

12 Las funciones del Comité Interministerial de Seguridad Ciudadana son: a) apoyar las actividades del Ministerio del Interior en materia de seguridad ciudadana; b) implementar acciones, mecanismos y procedimientos, para promover y asegurar la participación, la coordinación y la colaboración de los diversos organismos involucrados; c) tomar conocimiento y evacuar informes sobre las tareas desarrolladas y el estado de implementación de las acciones en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana.

13 Las funciones del Comité Regional de Seguridad Ciudadana son: a) apoyar la aplicación de políticas y programas del Gobierno en materias de seguridad pública y ciudadana; b) planificar, coordinar, implementar y supervisar programas para la prevención del delito; c) seguimiento, monitoreo y evaluación de la situación de la seguridad ciudadana regional; d) proponer, promover, establecer criterios y dirigir estrategias y acciones de cooperación entre la ciudadanía y organismos gubernamentales en materia de prevención; e) informar periódicamente al Ministerio del Interior sobre el conjunto de las actividades realizadas por el CRSC y cada una de las instituciones que lo integran, en el ámbito de la prevención y la seguridad pública y ciudadana; f) coordinar y armonizar entre los distintos organismos en la Región las materias relativas a presupuesto y prioridades en materias de seguridad pública y ciudadana.

14 En el año 2000, el gobierno constituyó una interesante oferta pública en materia de seguridad ciudadana, conformada por iniciativas de fortalecimiento institucional, control de la delincuencia y ac-

Una tercera línea de trabajo, más allá de la asignación de recursos para la labor policial¹⁵ y la reforma procesal penal en curso¹⁶, ha sido el fortalecimiento de los sistemas de información relacionados con la criminalidad y la labor policial. En forma resumida, éstos son:

ciones de intervención social dirigidas a menores, jóvenes, comunidad y familia. El 36% de estas acciones se concentraron en el ámbito preventivo, el 31% en el policial, un 29% en el ámbito del sistema de administración de justicia y un 4% en el de sistemas de información. Las acciones ejecutadas durante el 2001 se concentran en un 42% en el ámbito preventivo, un 31% en el ámbito del sistema de administración de justicia, un 22% en el policial y un 5% en el ámbito Sistema Nacional de Información. La mayor concentración en acciones de carácter preventivo resulta coherente con la prioridad que asigna el gobierno a las acciones destinadas a impedir que el delito se produzca, sin perjuicio de adoptar todas las medidas conducentes a esclarecerlo una vez que ha tenido lugar.

- 15 El porcentaje del presupuesto nacional asignado a ambas instituciones policiales ha variado de manera importante en la última década. El porte fiscal por cada carabinero era en 1990 de M\$ 1.263,9, mientras que en 2000 éste aumentó a M\$ 5.610,7 lo que representa un crecimiento de un 343,9%. En el caso de la Policía de Investigaciones, en 1990 la relación funcionario/aporte fiscal era de M\$ 2.133,6, luego, en 2000 llegó a M\$ 10.320,9, que equivale a un 383,7% más. El presupuesto de Carabineros se ha visto incrementado en un 475,1%, variando de M\$ 38.346.537 en 1990, a M\$ 220.541.440 en 2001. De igual manera que el presupuesto, su dotación ha crecido de 30.341 funcionarios en 1990 a un poco más de 36.200 en el año 2000, es decir, un aumento de 19,5%, lo que corresponde a casi 6.000 carabineros más. En el caso de la Policía de Investigaciones, la dotación de funcionarios también ha aumentado, de 4.700 en 1990 a 5.840 en 2000. Es decir, un aumento de 24,3% que corresponde a 1.140 funcionarios de Investigaciones más. En 1998 Carabineros contaba con 4.325 vehículos de los cuales el 32,7% se concentraba en la Jefatura de Zona Metropolitana. El aporte fiscal especial para la dotación de vehículos de Carabineros desde 1999 al 2000 ha permitido un aumento de 812 vehículos asignados en el marco del Plan Cuadrante para la RM. Con este aporte especial, la dotación de vehículos en la Jefatura de Zona Metropolitana aumenta de 1.400 a 2.200 el 2001, lo que equivale a un crecimiento de más de un 50% en la cobertura policial. Ello implica que la respuesta y reacción ante la demanda de auxilio deben ser más breves, que la capacidad de perfilar una policía de proximidad —cercana al ciudadano común— hoy es mejor que nunca antes.
- 16 La reforma procesal penal derogó el procedimiento existente en el país desde 1906, e instauró un proceso marcadamente acusatorio, instalando el juicio oral como etapa central del proceso y haciendo el procedimiento penal funcional a las principales garantías del debido proceso. El nuevo procedimiento tiene tres etapas principales investigación, preparación del juicio oral y juicio oral. La reforma divide las distintas funciones dentro del sistema en órganos diferentes: a) Ministerio Público, que debe dirigir la investigación, ejercer la acción penal pública y sustentar dicha acusación en el juicio oral; b) dos tipos de tribunales: 1) los jueces de garantía a cargo de velar por el correcto desarrollo de las etapas de investigación e intermedia y 2) el tribunal oral en lo penal, a cargo de resolver, en un juicio oral y público, los procesos que hayan llegado a esta última etapa.; c) la defensa está a cargo de la Defensoría Penal Pública, la que debe dar asistencia gratuita a todos aquellos que no tengan recursos para solventarla.

Desarrollo de sistemas de información:

1. Fijación de parámetros de registro y perfeccionamiento de la estadística policial.
2. Creación de equipos mixtos o interinstitucionales de análisis y seguimiento de la problemática asociada a la criminalidad.
3. Desarrollo de sistemas de información geográfico-delictual y preventivo (social).
4. Disseminación de información pública relevante a diversos actores.
5. Aplicación de encuestas de victimización y percepción.
6. Creación de un sistema nacional de información criminal (SINI-CRIM).

En lo policial:

1. Fijación de metas para la policía.
2. Fijación de indicadores de gestión.
3. Fijación de cuentas públicas periódicas.
4. Fijación de criterios de calidad de atención a usuarios.
5. Recursos para la prevención situacional.

**Desafíos para una eficaz gestión en seguridad ciudadana:
conclusiones**

En Chile, la seguridad es un tema que compete al conjunto de la sociedad, por tanto es asumida como una política de Estado.

La reforma entró en vigencia en forma gradual (2000), y está fijada en cinco fechas: 16 de octubre de 2000 para la IX y IV región; 16 de octubre de 2001 para la II, III y VII; 16 de octubre de 2002 le corresponderá a las regiones I, XI, y XII; el 16 de octubre de 2003 a las regiones V, VI, VIII y X, y, por último, en octubre de 2004 la región metropolitana. Este esfuerzo implica un costo total actualizado de aproximadamente 341 mil millones de pesos (cerca de US\$ 507 millones), de ellos 199 mil millones de pesos son destinados a inversión (58%), mientras que 142 mil millones de pesos se destinan al funcionamiento en régimen del nuevo sistema (operación) (42%). A partir del año 2005 el estado destinará 142 mil millones de pesos anuales para el funcionamiento en todo el país del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal.

Las respuestas al desafío que plantea la inseguridad ciudadana tienen distintos grados de dificultad y diversas aproximaciones o formas de materialización. En este sentido, nuestra experiencia nos permite señalar y sugerir que deben considerarse, al menos, cuatro aspectos:

El primero, es la conceptualización de la seguridad ciudadana, que va más allá de la concepción vinculada a la acción represiva del Estado o meramente policial ante la acción delictiva. La seguridad ciudadana no es sólo un problema meramente policial. Es una condición que depende de diversos factores que afectan la calidad de vida, y ello resulta de su focalización en la figura del ser humano, como individuo y ser social.

Segundo, vivimos insertos en una sociedad y cultura cada vez más violenta, donde la inseguridad afecta a unos más que a otros, y donde las personas no necesariamente hacen distinciones, ya sean objetivas, razonables o justificadas respecto de la naturaleza del problema. La inseguridad, la criminalidad y la violencia son un problema político, social y técnico que tiene diferentes aristas.

En tercer lugar, la delincuencia, la violencia y la inseguridad son problemas que tienen un componente social, económico y político. De ahí la necesidad de orientar nuestros esfuerzos a poner en primer plano de importancia los aspectos sociales y, en particular, la solución de aquellos relativos a la pobreza, la desigualdad y la violencia, relacionados con la inseguridad.

En cuarto lugar, las amenazas a la seguridad de las personas surgen no solo de situaciones ligadas a la violencia y la delincuencia en las grandes urbes, sino también a problemas estructurales de mayor complejidad, en cuanto éstos no ayudan a garantizar el pleno ejercicio de los derechos. De esta forma, la seguridad ciudadana se asocia a los procesos de desarrollo social y modernización del Estado. En consecuencia, los esfuerzos deben orientarse a mejorar la capacidad de administrar problemas ligados a la seguridad ciudadana, por vía de la implementación de una política que:

Por un lado, involucre una mayor participación de la ciudadanía y de los diversos agentes que directa e indirectamente contribuyen en la construcción de una mejor calidad de vida para las personas en nuestras ciudades.

Que, al mismo tiempo, asegure una mayor disponibilidad de información, para efectuar diagnósticos finos y oportunos, posibilitando la focalización de esfuerzos.

Que, por otro lado, ponga énfasis tanto sobre la prevención como en el control de la delincuencia.

Que asegure, además, mayor acceso a la justicia y reparación para las víctimas, por vía de una mejora de la eficacia del sistema de administración de justicia criminal.

Que promueva la modernización y mejoramiento de la gestión de las instituciones de prevención, control y rehabilitación.

Que considere una amplia gama de tareas y acciones en ámbitos complementarios, como son: las informaciones, estudios y análisis sobre la criminalidad, violencia e inseguridad ciudadana; el desarrollo de las instituciones policiales a través de modelos de actuación y gestión eficientes en el marco de sociedades democráticas; el desarrollo legislativo y la modernización judicial-penitenciaria; el fortalecimiento de la prevención social, la participación comunitaria y la educación preventiva; y, finalmente, la coordinación intersectorial pública y privada.

Bibliografía

Ashworth, Andrew

1995 *Sentencing and criminal justice*. Londres, Butterworths.

Burgos, Jorge y Patricio Tudela

2001 *Políticas públicas y seguridad ciudadana*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria (CPU), documento de trabajo N° 20, noviembre.

Chinchilla, Laura y José María Rico

1997 *La prevención comunitaria del delito: Perspectivas para América Latina*. Centro para la Administración de Justicia, Miami: Florida International University.

Naciones Unidas

1999 *Participación de la comunidad en la prevención de la delincuencia*. Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Documento de antecedentes para el curso práctico sobre participación de la comunidad en la prevención de la delincuencia. A/CONF.187/11. 17 diciembre.

- Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez
1999 Santiago, una ciudad con temor. En: *Temas Sociales*, SUR, N° 26.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2000 *Desarrollo humano en Chile. Informe 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: PNUD, marzo.
-
- 2000b *Desarrollo humano en Chile. Informe 2000. Sinopsis*. Santiago: PNUD, marzo.
- Sherman, William et al.
1997 *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What Promising*. Washington: Institute of Justice.
- Stansfacon, Daniel y Brandon Welsh
1999 *Digesto de prevención del delito. Análisis comparativo de políticas exitosas en materia de seguridad comunitaria*. Canadá: Centro Internacional para la Prevención del Delito.
- Torres, Emilio y Patricio de la Puente
2001 Modelos internacionales y políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile durante la última década. En: *Revista MAD*, N° 4, mayo. Santiago: Departamento de Antropología de la Universidad de Chile.
- Tudela, Patricio
1998 Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia. En: *Cuadernos de Criminología*, N° 8. Santiago: Instituto de Criminología - Policía de Investigaciones de Chile.
-
- 1998b Seguridad ciudadana en sectores populares: En torno a las soluciones. En: *Nociones de una ciudadanía que crece*. Correa, E. y M. Noe (edit.). Santiago: FLACSO.
-
- 2001 Integración regional y seguridad: desde las estrategias de defensa al crimen organizado y la seguridad ciudadana. En: *Nuevos escenarios en los procesos de asociación e integración regional. Desafíos y realidades*. Konrad Adenauer Stiftung. Santiago, diciembre.

-
- 2001b Seguridad y políticas públicas. En: Revista *Política y Estrategia*, N° 83, junio. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.