

Diplomado Derechos Económicos Políticos y Culturales y Políticas
Públicas.
Fundación Henry Dunant

Seguridad Pública en Chile
¿Humana y Ciudadana?

Una aproximación a las Políticas de Seguridad desde el un
Enfoque de Derechos.

Andrea Cerda P.
Socióloga
Mayo 2007

INDICE

<u>INDICE.....</u>	<u>2</u>
<u>1. Introducción.....</u>	<u>3</u>
<u>2. Revisión Conceptual sobre Seguridad Humana y Desarrollo Humano, Seguridad Ciudadana, Participación y Democratización</u>	<u>4</u>
<u>3. Estrategia Seguridad Pública 2006-2010.....</u>	<u>5</u>
<u>4. Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva</u>	<u>7</u>
<u>5. Discusión Final.....</u>	<u>8</u>
<u>6. Referencias.....</u>	<u>8</u>

1. Introducción

El tema de la seguridad pública es uno de los puntos medulares para evaluar los Estados democráticos modernos. La capacidad de un Estado de proveer seguridad está frecuentemente asociada con las capacidades políticas de los Estados de instalar climas de paz y tranquilidad, tanto interna como externa, en los que el desarrollo es más probable.

Los procesos de democratización en Latinoamérica coinciden con ciudades golpeadas por tasas incrementales de delincuencia que provocan inseguridad en sus ciudadanos, y cuestionan la capacidad de gobierno de sus estados. Por su parte, las encuestas de opinión públicas reafirman a la delincuencia como uno de los temas que más preocupan a los ciudadanos y los medios dan amplia cobertura a lo que es considerado uno de los problemas sociales más graves que enfrenta la sociedad.

Si bien es discutible la brecha entre las cifras objetivas de delincuencia, elaboradas desde indicadores como la detención y la victimización, y el temor subjetivo de la ciudadanía, es indiscutible que la sensación de temor en las sociedades deja un escenario propicio para el “populismo penal” donde la represión y control excesivo son validados como formas legítimas en el combate a la delincuencia.

Con todo, en Latinoamérica, el foco de la seguridad pública se ha concentrado básicamente en lo que se ha dado por llamar “seguridad ciudadana”, naciendo en sucesivas administraciones políticas estrategias que se centran principalmente en bajar las tasas de criminalidad y controlar la delincuencia.

En Chile, las políticas de seguridad ciudadana y política criminal han sido foco de reforma e incluso se han emprendido sendas modificaciones en la institucionalidad del sistema de justicia criminal. Un ejemplo claro de esto han sido las reformas que han experimentado en su conjunto el sistema penal con reformas que cambiaron el operar del procesamiento penal, los actores y sus funciones, así como también y el sistema de justicia especializado para adolescentes infractores de ley.

Tales reformas se enmarcan en la estrategia de modernización del estado, donde más allá de modernizar el sistema de administración de justicia, lograr una mayor eficiencia y eficacia en la persecución del delito, visualizar la operatividad del sistema para los ciudadanos, y resguardar las garantías de los sujetos que ingresan al sistema imputado por infracción a la ley penal, lo que se busca la institucionalización de objetivos democratizadores.

El presente artículo busca referirse al modelo que postulan las políticas implementadas en materias de seguridad y cuestionar si es un modelo de *gobernanza* coherente con la profundización de la democracia en nuestro país.

Para ello, a continuación se revisa en un primer apartado algunos de los conceptos a la base de la discusión de seguridad pública, donde se incluyen los conceptos de seguridad humana y desarrollo humano, seguridad ciudadana, participación ciudadana, gobernanza y las implicancias de la promoción de los DESC en las políticas gubernamentales.

Luego , en un segundo apartado se revisan los documentos *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010* (administración Bachelet) que cristaliza los objetivos de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana redactada el 2004 (administración Lagos) y el *Plan Cuadrante* considerado uno de los programas más emblemáticos de los gobiernos de la concertación en lo que a política de seguridad ciudadana se refiere (implementado desde la administración Frei) y que incluye una reformulación y nueva concepción en la relación entre la policía y la sociedad civil.

Con todo, el objetivo último que se persigue en estas páginas es un apartado final discutir las fortalezas y debilidades de las *políticas públicas deliberativas para la profundización democrática*. y ahondar en la discusión de uno de los más grandes desafíos aun pendientes después del retorno de la democracia en Chile: el fomento de la participación en la democracia y la inclusión de un enfoque de derechos en las políticas públicas.

2. Revisión Conceptual sobre Seguridad Humana y Desarrollo Humano, Seguridad Ciudadana, Participación y Democratización

El tema de la seguridad es una de las líneas programáticas medulares de todo proyecto moderno. Tal como nos recuerda el PNUD en su informe para Chile de 1998 “*Es cierto que el aumento de las incertidumbres e inseguridades es un efecto consustancial de la modernización. Pero también es cierto y así lo avala la experiencia histórica, que la inseguridad y la incertidumbre de la gente se convierte en uno de los defectos y obstáculos más importantes de los procesos de modernización*” (Informe PNUD 1998: 57)

De esta forma, la seguridad humana está atada a un proyecto moderno de profundización de la democracia, que frecuentemente esta cuestionada por su incapacidad de representar los intereses de sus representados e incluir en el desarrollo sobre una base de equidad. En este sentido, la seguridad se redefine y es actualmente comprendida como una estrategia u objetivo intermedio para la profundización democrática de nuestras sociedades y se circunscribe a la definición de desarrollo, entendido como desarrollo humano.

Se afirma que para el logro del desarrollo se necesita de la seguridad para su continuación. Sin embargo, no es cualquier tipo de desarrollo, no sólo implica crecimiento económico y estabilidad macroeconómica. Tampoco es cualquier seguridad. Ambos conceptos incluyen en su redefinición de enfoques la centralidad del sujeto y su participación en la democracia donde la cual es perfectible sobretudo si hay sujetos excluidos de la participación en el sistema. En definitiva, sin seguridad humana no hay desarrollo humano y sin desarrollo humano, escasamente se puede hablar de un proyecto democrático en curso.

Las brechas e inequidades en la distribución de oportunidades o de poder entre la ciudadanía, abogan por políticas centradas en incrementar el respeto a derechos económicos, sociales y culturales a través de políticas públicas que apunten a garantizar y extender la equidad y la libertad de los sujetos en sus vidas, y así minimizas la sensación de inseguridad en las vidas de todos los ciudadanos. En esta línea, ya el año

1998, el PNUD establecía la *“necesaria búsqueda de un equilibrio o complementariedad entre las oportunidades que todo cambio trae consigo y los requerimientos de seguridad que los seres humanos necesitan para seguir asumiendo riesgos y nuevos desafíos”*.(Informe PNUD 1998: 36)

El proyecto moderno en los estados democráticos latinoamericanos, cuya consolidación están en contexto de alta complejidad y cambio social debe preocuparse especialmente entonces, por garantizar la seguridad humana y con ello minimizar los umbrales de temor e incertidumbre. La seguridad se vuelve necesaria para continuar un camino hacia el desarrollo humano, donde se sujetos de derecho recreen un círculo virtuoso de sinergias entre seguridad, desarrollo y una democracia más participativa. Con todo, la seguridad humana requiere de participación de la ciudadanía en la solución de problemas que los afectan, en este sentido se propone una inclusión ciudadana en el tema de la seguridad en la medida que los temores *“deben ser resueltos en un nivel colectivo, mediante la construcción de instituciones y compromisos sociales amplios, de manera transparente, con un mínimo uso de la fuerza y un profundo respeto por los derechos humanos”* (pagina 6)

El desarrollo ya no sólo implica mero crecimiento económico e incluye una visión integral en su operacionalización. Este pone que pone al sujeto como eje central de su definición y hace que la seguridad ciudadana se conciba asumimos como un concepto que debe supera enfoques obsoletos y, hacer frente a un contexto de mayor complejidad. Así, los enfoques tradicionales de seguridad concentrados básicamente en las represión y el control sufren un vuelco hacia modelos más centrados en la cooperación entre actores partes, haciendo eco de una nueva realidad social articulada en red. Así, *“La seguridad humana supone una situación en que el desarrollo social, político, económico y cultural, garantice un conjunto de mecanismos a través de los cuales todos los actores participen en las áreas de modernización y cambio. Sólo siendo sujetos del cambio se logra controlar y minimizar sus amenazas, y potenciar sus oportunidades de progreso y bienestar”* (Informe PNUD 1998: 36) En otras palabras, solo se hacen necesarias políticas públicas con enfoque de derechos, donde la participación se vuelve medular como estrategia para minimizar la incertidumbres que los afectan. Una seguridad pública efectivamente ciudadana debiese contemplan la inclusión de la participación en sus estrategias como eje central.

3. Estrategia Seguridad Pública 2006-2010

La estrategia de Seguridad Pública surge como una forma de materializar lineamientos de acción planteados en la Política de Seguridad Ciudadana redactada el año 2004 (administración Lagos) para lo cual propone seis áreas o dimensiones de acción:

1. Institucionalidad
2. Información
3. Prevención
4. Control y sanción
5. Rehabilitación
6. Asistencia a víctimas

Tal como lo menciona el documento *Estrategia de Seguridad Pública*, el objetivo tras la intervención en estas áreas es “enfrentar el fenómeno delictual de manera integral y coordinada en el sector público” (Estrategia SP: 8) sobre la base de 6 principios motores identificados:

1. *Integralidad*
2. *Focalización*
3. *Coordinación*
4. *Territorialidad*
5. *Participación Ciudadana*
6. *Seguimiento y Evaluación*

Si realizamos una lectura del conjunto de principios motores, podemos concluir que se intenta configurar una política poniendo énfasis en la *integralidad* de la misma, intentando abordar el problema desde una visión que reúna principios interconectados entre sí y que mutuamente se potencian. En paralelo, mantiene el enfoque de *focalización* que subraya la necesidad de racionalizar los recursos priorizando a quienes resulten con mayores necesidades más inmediatas. Al mismo tiempo se aboga por la *coordinación* conjunta, interdisciplinaria e inter-institucional y entre actores diferentes, abriendo el horizonte hacia una política articulada y no jerárquicamente centralizada. Lo mismo resulta del principio de la *territorialidad*, que básicamente apunta hacia la necesidad de descentralización, el cual es seguido por el principio de *participación*, conectando lo anterior a la necesidad de redefinir una política bajo un enfoque que también considere a las bases para la coordinación de la política. Por su parte, al incluir *seguimiento y evaluación* además, el conjunto de principios inserta la necesidad de incorporar una mirada de política no sólo desde el diseño o la implementación sino que se haga cargo de los resultados y de la posibilidad incremental que se abre al conocer los logros, desajustes e incumplimientos de objetivos así como las razones que explican las brechas entre los resultados observados y esperados.

Al conocer tanto principios como las áreas de intervención donde se actualizarían en acción los principios motores podemos realizar el ejercicio de evaluar cómo son incluidos los principios dentro de las áreas prioritarias de política de seguridad.

Si realizamos dicho análisis sólo con el principio de la participación, comprobamos que hay mucho por hacer para incluir los principios motores establecidos en papel. Las características de los objetivos propuestos en las 6 áreas consideran escasamente una participación ciudadana. Lo anterior se justifica en básicamente tres indicadores recurrentes en las distintas áreas de la estrategia.

- a. la institucionalidad no considera la participación y más bien plantea objetivos de manera centralizada donde la coordinación principalmente considera a órganos y servicios del estado y escasamente considera a la sociedad civil.
- b. Cuando está es considerada es hecho es bajo un esquema de participación *top down*, es decir jerárquica y escasamente horizontal.
- c. No se advierten herramientas de participación que permitan levantar estrategias y conocimiento e información desde un nivel local para el diseño, implementación y evaluación de las decisiones y procesos en funcionamiento, sino que la participación es más bien vía herramientas de recolección de información escasamente participativa, centrado en

encuestas cuantitativas más que en las experiencias de las personas en contacto con sistemas de justicia, ya sea víctimas o imputados.

La participación entonces es un principio motor escasamente llevado a la práctica en una estrategia concreta para cada una de las áreas identificadas como prioritarias lo que cuestiona las posibilidades de actualizar una política de seguridad ciudadana efectivamente humana. Tal como nos recuerda Abramovich “el principio de participación es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario”(Abramovich, 2006: 16)

Y si bien la participación está estrechamente relacionada con lo que tradicionalmente se entiende como derechos civiles y políticos, hoy dicha conceptualización trasciende esa definición tan acotada del término e incluye en también una participación ya no entendida sólo como la participación que intenta afectar las decisiones de las autoridades sino en cambio, hacerse cargo de sus propias soluciones tomando decisiones, incluyendo a las personas en las posibilidades de su desarrollo y así con ello ejerciendo la posibilidad de ejercer derechos sociales económicos y culturales vía participación.

4. Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva

En 1998 es implementado por primera vez como plan piloto el plan cuadrante en la Prefectura de Santiago Sur presentando buenos resultados operativos, por lo cual es extendido y replicado en distintas comunas del país. Se espera el plan llegue a cubrir el 85% de la población para el año 2010, según lo propuesto en la *Estrategia de Seguridad Pública* dentro de su área de *control y sanción* donde se espera así “*mejorar la presencia policial preventiva*”.

El Plan Cuadrante se caracteriza por su aplicación local y por “acercar la policía a la comunidad y la comunidad a la policía”. Es concebido por las autoridades como un programa cercano a lo que se ha denominado “policía comunitaria” que cuyas orientaciones a la acción y de fomento a la participación pueden ponerse en discusión.

A su vez, el Plan Cuadrante es concebido como un programa representativo del proceso de modernización institucional de Carabineros de Chile, donde el cambio fundamental que introduce este programa está en la integración, comunicación y colaboración con la comunidad que su puesta en marcha ha implicaría además del mejoramiento de la gestión institucional con nuevas estrategias operativas.

Dentro de los cambios a nivel operacional, el plan cuadrante considera para su funcionamiento primero, la delimitación de un cuadrante con coordenadas norte sur, oriente y occidente, segundo y el nombramiento de un delegado de carabineros a cargo de la vigilancia de un determinado sector jurisdiccional y tres subdelegados que lo acompañan. Dicho equipo deberá atender las solicitudes de la población y realizar una efectiva coordinación con los dirigentes vecinales. (Paz Ciudadana, 2000)

Las áreas “cuadrantes” son a su vez clasificadas en índices que van de 1 a 4, según las características de sector, y básicamente pondera la “peligrosidad” del cuadrante según los índices de criminalidad y detención registrados por carabineros.

Lo anterior tiene efectos en términos de patrullaje policial, a menor índice, menos rondas son las necesarias para ese sector, lo que también en términos es considerado en términos de infraestructura y recursos policiales necesarios para incidir en la frecuencia de delitos en el sector. En este sentido a mientras más elevado es el índice más necesario se hacen por cuadrante policías- hombres en patrullas, en moto, montados o a pie. Así la establecida como “Práctica de patrullaje de prevención en coordinación con la comunidad” deja como secundaria el elemento de coordinación.

El rol asignado a la gestión de la seguridad está mas bien concentrado en un delegado que en la comunidad. Mientras a éste los resultados del plan le significan una variable para la evaluación de su desempeño – ésta queda más bien relegada a un actor apéndice del plan, levantando la inquietud de si este tipo de participación ciudadana la que se espera de una política de seguridad o mas bien responde a un modelo de comunidad policial encargada de informar ante eventos que susciten desconfianza, relegando al principio de la participación a una estrategia de carácter mas bien formal que sustantivo.

5. Discusión Final.

- Para el cumplimiento de los DESC es necesario democratizar las estrategias de políticas publicas, a través de una inclusión en sus procesos de mayor participación de la ciudadanía en la resolución de sus problemas.
- Al introducir este concepto de participación ciudadana en la política de seguridad se busca pro una parte, cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, desde uno *top down* a uno *bottom up*, donde los sujetos son partícipes e incluidos en la democracia al actualizar el derecho a demandar determinadas prestaciones o intereses de manera directa y transparente, no solo ante las autoridades, sino ante su propia comunidad.
- La ampliación de la participación no solo actualiza derechos cívicos y políticos, sino que involucra a los sujetos participantes como garantes de los derechos económicos, sociales y culturales. Las políticas participativas ponen al sujeto de derecho en el centro de la problematización, diseño, implementación y evaluación de planes de acción.
- Las acciones que se emprendan en este campo van en la vía por concretar políticas pro- gobernanza de inclusión que superan una visión de gobierno que al planificar incluye estrategias de participación incierta y escasamente integral.
- Con ello, no sólo se puede conseguir fines perversos como potenciar el temor y la desconfianza por sobre la mayor inclusión sino que escasamente se potencia o avanza en términos de seguridad humana que aún esta lejos de ser lo suficientemente ciudadana.

6. Referencias

- Abramovich, Víctor (2006) Una aproximación al Enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista CEPAL n° 88.

- Dammert, L (2004) *Seguridad Ciudadana, Experiencias y Desafíos*. Programa URB- AL. Valparaíso, Chile.
- Escobar, S. Muñiz, J, Sanseviero, R y otros (2005) La seguridad Ciudadana como política de Estado. Un marco conceptual para la acción de las fuerzas progresistas del Cono Sur, Fundación Friedrich Ebert
- Estrategia Seguridad Pública 2006-2010, Ministerio del Interior.
- InformAcción, Paz Ciudadana, Diciembre 2000
- Informe de Desarrollo Humano, (1998) PNUD, Chile
- Sitio en Internet sobre plan cuadrante:
<http://www.carabineros.cl/cuadrante/cuadrante.htm>