

Participación en políticas de seguridad ciudadana

Javiera Blanco y Gonzalo Vargas

Antecedentes: De la seguridad pública a la seguridad ciudadana

Aunque el problema de la delincuencia ha existido desde siempre en nuestro país, solo a partir de los 90 se convierte en un problema social y político. Durante esa década se produce una paulatina transición desde una visión más tradicional de seguridad pública hacia una nueva perspectiva de seguridad ciudadana.

Tradicionalmente, la seguridad pública se ha entendido como el conjunto de condiciones que permiten a las personas un desenvolvimiento normal en su vida diaria, libre de la posibilidad de ser víctima de actos delictuales, cuya responsabilidad corresponde única y exclusivamente a los órganos de control. Esto es, a fuerzas policiales, de enjuiciamiento y ejecución penal como los únicos sostenedores del monopolio de la fuerza y el poder penal del Estado. En esta perspectiva, los ciudadanos y sus organizaciones son más bien objetos de protección pasiva por parte de las instituciones estatales. Asimismo, la acción estatal se enfoca fundamentalmente en las consecuencias de los delitos, una vez que estos ya han ocurrido.

El concepto de seguridad ciudadana, en cambio, propone al ciudadano no solo como objeto de protección, sino que como sujeto activo de su propia seguridad. Asimismo, reconoce que el problema de la inseguridad no proviene únicamente de la falta de acción represiva del Estado, sino que se origina fundamentalmente en las condiciones del desarrollo de la vida social. Por lo tanto, la delincuencia se ve como un problema social que no puede ser abordado unidimensionalmente. Lentamente se incorporan conceptos de “co-producción” de seguridad y prevención social y situacional, al tiempo que aumenta el énfasis en la rehabilitación de los infractores y en la resolución alternativa de los conflictos penales, entre otros elementos, en todos los cuales se va introduciendo la participación de diferentes organismos distintos de los estatales tradicionales.

Si bien en la realidad este cambio de paradigma es lento, impreciso y muchas veces confuso, poco a poco se va manifestando en la forma de concebir y ejecutar las políticas públicas de seguridad, una de cuyas principales manifestaciones es la

El concepto de seguridad ciudadana, en cambio, propone al ciudadano no solo como objeto de protección, sino que como sujeto activo de su propia seguridad. Asimismo, reconoce que el problema de la inseguridad no proviene únicamente de la falta de acción represiva del Estado, sino que se origina fundamentalmente en las condiciones del desarrollo de la vida social.

creación de diversos espacios de participación. Sin embargo, es preciso reconocer que la participación no ha sido un criterio coherente en la perspectiva del diseño, ejecución y control ciudadano (*accountability*) de las políticas de seguridad. Por este motivo, más que una descripción analítica del rol de la participación en las políticas de seguridad, conviene aproximarse al problema desde la perspectiva de los estudios de caso, que permitan identificar los diferentes criterios y factores que promueven o inhiben una efectiva participación en este ámbito. Para estos efectos, a continuación se describe la experiencia de dos de las más importantes políticas de seguridad implementadas en los últimos 15 años: la Reforma Procesal Penal y el programa “Comuna Segura, Compromiso 100”.

El caso de la Reforma Procesal Penal

A comienzos de los años 90, Chile tenía uno de los sistemas de enjuiciamiento penal más antiguos de Occidente, compuesto por un sistema inquisitivo escrito con serios problemas tanto en el ámbito del debido proceso como en su eficiencia y eficacia. Incluso, cuando se dictó el ya derogado Código de Procedimiento Penal, si bien se reconocía explícitamente que se trataba de un sistema anacrónico, se estimaba que Chile no tenía las capacidades para ponerse al día en esta materia.

Durante el último siglo, cada generación realizó sin éxito algún intento de reforma. Adicionalmente, desde la década de 1980, contando con el apoyo de varios países desarrollados y organismos internacionales, diversas naciones de América Latina ya habían iniciado procesos de reforma a su sistema de enjuiciamiento penal. Chile fue uno de los más rezagados en esta materia. Solo a partir de 1993, un grupo de académicos de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) y de la Universidad Diego Portales (UDP), junto a representantes de la Fundación Paz Ciudadana (FPC), comienzan a liderar el proceso de reforma, el que se inicia con la creación de un foro civil denominado “Foro de discusión sobre los procesos penales”. Este fue integrado por académicos y juristas, quienes, tras largos períodos de discusión y análisis, y contando con la colaboración de expertos internacionales, esbozan el primer borrador de proyecto de la Reforma Procesal Penal (RPP), basado en un sistema adversarial oral.

Además de un nuevo Código Procesal Penal (CPP), el proyecto requería de una nueva institucionalidad, lo que posteriormente se reflejó en la creación del Ministerio Público y de la Defensoría Penal Pública, así como en una profun-

da reestructuración de los Juzgados del Crimen para dar paso a los Tribunales de Garantía y Tribunales Orales en lo Penal.⁽¹⁾

Posteriormente, presentado este proyecto a las autoridades ejecutivas del Ministerio de Justicia, ellas asumen la dirección política del proceso de cambio, el cual en todo momento fue apoyado por el grupo de organizaciones no gubernamentales, universidades, medios de comunicación y entidades académicas que entregaron el fundamento técnico y la transversalidad política esencial para el éxito de este proyecto en su etapa de discusión legislativa. Fruto de este esfuerzo mancomunado, en 1995 se presenta el proyecto a discusión legislativa, en tanto que en 1997 se aprueba la modificación constitucional que crea el Ministerio Público. Posteriormente, también se presentan a discusión en el Congreso otra serie de leyes que logran aprobarse, entre ellas: Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, proyecto de reforma al Código Orgánico de Tribunales y los proyectos de ley que crearon la Defensoría Penal Pública, así como las correspondientes leyes adecuatorias.

El nuevo sistema comienza a instalarse gradualmente en las regiones del país a partir del año 2000, proceso que culmina el 2005 con su establecimiento en la Región Metropolitana. Durante los años 2001 y 2003, por su parte, se constituyen comisiones de expertos conformadas principalmente por profesionales de universidades y centros especializados, de las cuales surgen propuestas de perfeccionamiento legal que fueron oportunamente aprobadas por el Congreso. Finalmente, durante el año 2005, profesionales del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), de la Universidad Diego Portales y de Fundación Paz Ciudadana –las mismas instituciones y especialistas que habían comenzado el proceso de reforma en 1993– realizan una evaluación de la implementación de la RPP, cerrando así el ciclo desde el diseño inicial hasta la evaluación del sistema en marcha. Cabe destacar que dicha evaluación concluyó que el nuevo sistema estaba produciendo aquello para lo cual había sido proyectado con bastante exactitud, en tanto que observadores extranjeros han calificado a la RPP chilena como una experiencia modelo en el plano internacional.

El proceso participativo en el marco de la Reforma Procesal Penal, que se inicia con la constitución de un foro civil en 1994 y finaliza con la llegada de este

(1) Desde la perspectiva de los recursos, la Reforma Procesal Penal ha significado una inversión de aproximadamente US\$ 500 millones, considerando las inversiones en infraestructura física y el gasto de puesta en marcha (primer año de operaciones).

nuevo procedimiento de enjuiciamiento criminal a la Región Metropolitana –en junio de 2005–, basa su éxito en una serie de elementos presentes a lo largo del diseño, discusión, aprobación e implementación de este proyecto. Entre ellos, destacan los siguientes:

- Consenso en los círculos de discusión y de expertos en torno a la necesidad de reformular el sistema procesal inquisitivo, más allá de las voluntades políticas del momento.
- Generación de espacios concretos de participación de expertos en aspectos tales como análisis crítico del sistema inquisitivo, propuestas de proyectos de ley y discusión en el Congreso, participación en el diseño técnico y económico de las nuevas instituciones y monitoreo y evaluación del sistema en su puesta en marcha, entre otros.
- Establecimiento de liderazgos entre las entidades no gubernamentales que permitieron ordenar y concretizar las ideas existentes (CPU, FPC y UDP).
- Alianza estratégica público-privada (incorporación del Ministerio de Justicia), a partir de la cual la autoridad política recaba voluntades gubernamentales y legislativas para seguir adelante con el proyecto, en tanto que los entes académicos y no gubernamentales se encargan de su fundamentación teórica y análisis empírico.
- Permanencia del interés público y del apoyo privado por un lapso de más de 10 años.
- Apoyo de los medios de comunicación al proceso de reforma.

Sin duda, estos elementos permitieron asegurar y dar continuidad a un proceso de cambio que no solo implicó años de preparación y puesta en marcha, sino que determinó la necesidad de asignar enormes sumas de dinero a un área hasta entonces reducida del presupuesto nacional, como era el sector justicia. En este sentido, es necesario señalar que la RPP –y su éxito– marca el comienzo de una serie de reformas a la justicia como son los Tribunales de Familia, los Tribunales Laborales y la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, entre otras iniciativas.

En este escenario, y a modo de resumen, es posible mencionar tres elementos claves que podrían ser replicados en cualquier proceso participativo de diseño de política: generación de intereses comunes (técnicos por sobre polí-

ticos), establecimiento de liderazgos (públicos y privados) y estructuración de canales permanentes de participación (foros y comisiones de evaluación).

Finalmente, es necesario indicar que aunque la RPP registró una intensa participación ciudadana en su diseño e instalación, en ningún momento hace una definición sobre la idea de fomentar la participación en la “producción” de justicia, por cuanto el enjuiciamiento sigue siendo una función estatal. No obstante esto, el diseño contempla un mejoramiento sustancial en el acceso a la justicia tanto para víctimas como imputados, establece salidas alternativas susceptibles de una amplia participación de otros organismos –a través de la mediación y los acuerdos reparatorios– e instaura la licitación de servicios de defensa a proveedores privados, entre otros elementos.

(...) es necesario indicar que aunque la RPP registró una intensa participación ciudadana en su diseño e instalación, en ningún momento hace una definición sobre la idea de fomentar la participación en la “producción” de justicia, por cuanto el enjuiciamiento sigue siendo una función estatal.

El caso del programa “Comuna Segura, Compromiso 100”

El año 2000 se creó el programa “Comuna Segura, Compromiso Cien” –al alero del Ministerio del Interior y con la participación inicial de la Fundación Paz Ciudadana–, con el doble objetivo de lograr una mejor adecuación de las políticas de seguridad ciudadana a las necesidades específicas de cada ámbito local y de abrir espacios de participación a la población en la “producción” de su propia seguridad. En otras palabras, el propósito era establecer estrategias locales de reducción de la delincuencia y de la inseguridad.

El diseño básico de este programa contemplaba tres elementos centrales: (1) Un Consejo de Seguridad Ciudadana Comunal, presidido por el alcalde y conformado por más de 20 personas representativas de diferentes instituciones y organizaciones sociales de la comuna; (2) una Secretaría Técnica responsable de realizar los diagnósticos y planes, apoyar las decisiones del Consejo y supervisar la ejecución de los proyectos financiados por el Ministerio del Interior, y (3) un Fondo Concursable de apoyo a los proyectos de seguridad al que pudieran acceder diferentes instituciones y organizaciones, también provisto por el Ministerio del Interior.

La metodología inicial establecía que en cada comuna debía realizarse un diagnóstico sobre su situación en seguridad ciudadana, a la vez de elaborarse un plan comunal integral, en el cual debían inscribirse los proyectos del fondo concursable.

Este programa fue concebido –al menos inicialmente– por un lapso de cinco años y su idea era abarcar a todas las comunas de más de 70.000 habitantes del país, las que se irían incorporando de acuerdo a un *ranking* que las estratificaba

(...) la participación social fue considerada como uno de los principales criterios del programa, pretendiéndose que este fuera central tanto en su dirección (por medio de los consejos comunales responsables de la dirección estratégica, la priorización de problemas y la asignación de fondos) como en la ejecución de los proyectos (a través del acceso a los fondos concursables).

por intensidad y gravedad del problema delictivo.⁽²⁾ En cada comuna se firmó un convenio “comuna-gobierno” que entregaba el respaldo legal necesario para la puesta en marcha de este programa.

Como se desprende de lo anterior, la participación social fue considerada como uno de los principales criterios del programa, pretendiéndose que este fuera central tanto en su dirección (por medio de los consejos comunales responsables de la dirección estratégica, la

priorización de problemas y la asignación de fondos) como en la ejecución de los proyectos (a través del acceso a los fondos concursables).

Si bien en el año 2005 se terminó de instalar este programa en 70 comunas, alcanzando a la fecha un presupuesto acumulado de aproximadamente \$14 mil millones, este no ha logrado generar impactos verificables, siendo objeto de múltiples cuestionamientos. Pese a que no ha habido una evaluación comprensiva del mismo, es posible adelantar algunas posibles explicaciones para este problema, en general, muy vinculadas al desafío de hacer que la participación sea efectiva y no se desvirtúe por otros motivos:

- Por una parte, la participación se circunscribió solo a las políticas de prevención, excluyendo de este ámbito a las de control. Una estrategia exitosa debe partir de la consideración que el problema de seguridad ciudadana es sistémico y, como tal, debe estar integrado por fases de

(2) Posteriormente este *ranking* varió, ya que se construyó un indicador de vulnerabilidad social que alteró el orden de ingreso de las comunas.

prevención, control y rehabilitación. Una falta de visión integral del problema, o la descoordinación en la aplicación de políticas de uno y otro nivel, genera incoherencias y desgaste innecesario de recursos. Lo anterior se ha observado no solo en los niveles locales, sino especialmente en el desarrollo de líneas de trabajo del nivel central, entre ellos, Comuna Segura, Barrio Seguro y Planes Regionales Antidelincuencia. Así, la participación en materias de prevención, absolutamente distanciadas de las actividades de control, está destinada a duplicar, desconocer y, finalmente, fracasar en el logro de impactos en relación con un problema que por definición es integral.

- En segundo lugar, el programa no focalizó el interés en torno a necesidades comunes, básicamente por un mal manejo de los tiempos y por falta de capacitación, circunscribiéndose a la asignación de fondos (con lo cual se “fondizó”). En relación con el manejo de tiempos, faltó elaborar cronogramas de trabajo que permitieran establecer un orden de prioridad en torno a las distintas actividades. La ausencia de esto determinó que en los primeros años de ejecución del programa la entrega de fondos precediera la elaboración de planes, con la consecuente falta de guías de focalización y priorización de la inversión. Por otra parte, la falta de conocimientos y capacidades instaladas al interior de la comunidad limitó fuertemente el impacto y el nivel de sofisticación de los proyectos que concursaron por este fondo. Es posible que un adecuado liderazgo hubiese podido prever parte de estas falencias de manera de reformular esta iniciativa en el debido momento. Sin embargo, la permanencia de muchos de estos problemas y la extensión del programa, pese a las limitaciones expuestas –fruto de la decisión de anteponer intereses políticos por sobre técnicos–, determinó su desgaste y el consenso en torno a la necesidad de reformularlo a instancias que el país ya ha invertido varios miles de millones de pesos en él.
- También es importante señalar que mucha de la información generada por el programa no es pública. Primero, no existe información que permita conocer y sistematizar la experiencia de los cientos o miles de proyectos que se han financiado a la fecha, con lo cual no se puede evaluar el posible impacto de los mismos. Segundo, según notas de prensa, al menos habrían existido tres informes de evaluación contratados con universidades o empresas consultoras, ninguno de los cuales es de libre acceso.

En síntesis, por las razones antes expuestas, se considera que el programa no ha sido capaz de encauzar la participación social como una herramienta efectiva de política de seguridad.

Lecciones para el diseño de políticas participativas en materias de seguridad

Los antecedentes expuestos indican que las políticas de seguridad del país han registrado una paulatina y heterogénea incorporación de criterios de participación, tanto en su diseño como en su ejecución y evaluación.

Los antecedentes expuestos indican que las políticas de seguridad del país han registrado una paulatina y heterogénea incorporación de criterios de participación, tanto en su diseño como en su ejecución y evaluación.

Tal como ocurre con este problema en cualquier ámbito de las políticas públicas, para que exista una participación efectiva, al menos deben darse tres condiciones fundamentales: voluntad de participar, capacidad para

hacerlo y oportunidades para ello. Los casos presentados con anterioridad permiten analizar brevemente la presencia de estos factores en cada uno de ellos, así como su vinculación con el éxito de los mismos.

Si bien en ambos casos diversos actores sociales tienen la *voluntad* de participar, existe una diferencia fundamental en su motivación. En el caso de la RPP, esta habría estado dada por los objetivos estratégicos de las personas-instituciones que participaron en ella: modificar el sistema de justicia. El financiamiento para sostener el esfuerzo de las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, provino solo muy secundariamente del sector público (en su mayoría fue aportado por las propias organizaciones o fue financiado con donaciones de empresas o cooperación internacional). Por el contrario, en el programa “Comuna Segura, Compromiso 100” el gobierno central fue el que definió cuáles comunas participarían en él así como qué personas debían formar parte de los consejos comunales (en función de sus cargos y representación). Es decir, no hubo mecanismos que permitieran realizar una autoselección de las comunas, así como personas que tuvieran mayor interés en participar en este proyecto. Este tampoco contempla dispositivos que definan la permanencia de una comuna en el programa según su nivel de participación o la calidad de su desempeño en él. Naturalmente, para la gran mayoría de las comunas resulta atractivo un programa que ofrece fondos para proyectos locales, cualquiera sean estos.

Respecto de las *capacidades* para una participación efectiva, las diferencias saltan a la vista. Mientras en la Reforma Procesal Penal el proceso fue realizado por expertos en la materia, con la capacidad de acceder a la mejor experiencia internacional si era necesario, además de tiempo y recursos para efectuar estudios en profundidad, en el caso de “Comuna Segura: Compromiso 100”, tanto los miembros de los consejos comunales como las organizaciones sociales que postulan a los fondos normalmente no cuentan con preparación en la materia. Si bien el mismo programa ha considerado algunas actividades de capacitación, estas tienen escasa cobertura y profundidad, lo cual ayuda a explicar el hecho que muchos de los proyectos tengan diseños que no responden a la naturaleza de los problemas que se buscan abordar.

Finalmente, respecto de la *oportunidad* para participar, debe ponerse especial atención a las instancias y mecanismos de participación. La RPP contempló foros de discusión, validación de estudios, diseños técnicos y comisiones de evaluación, entre otras instancias, muchas de ellas al alero de las autoridades ministeriales. Por el contrario, si bien “Comuna Segura: Compromiso 100” considera espacios de participación en la definición de prioridades locales, en la selección de los proyectos del fondo concursable y en la postulación y ejecución de los mismos, no abre instancias de participación en los aspectos más estratégicos del programa en su conjunto, tales como la revisión del diseño, su monitoreo y evaluación.

R*especto de las capacidades para una participación efectiva, las diferencias saltan a la vista. Mientras en la Reforma Procesal Penal el proceso fue realizado por expertos en la materia, con la capacidad de acceder a la mejor experiencia internacional si era necesario, además de tiempo y recursos para efectuar estudios en profundidad, en el caso de “Comuna Segura: Compromiso 100”; tanto los miembros de los consejos comunales como las organizaciones sociales que postulan a los fondos normalmente no cuentan con preparación en la materia.*

Autores



Javiera Blanco

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Gerente de Proyectos de Fundación Paz Ciudadana.



Gonzalo Vargas

Ingeniero Agrónomo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. MBA y Master en Economía, Universidad de California, Davis. Gerente General de Fundación Paz Ciudadana.

© 2006 Expansiva

La serie **en foco** recoge las investigaciones de Expansiva que tienen por objeto promover un debate amplio sobre los temas fundamentales de la sociedad actual.

Este documento, cuya presente publicación fue editada por Cony Kerber y contó con la coloración de Uca Pérez, es parte de un proyecto de la Corporación que analizó fórmulas concretas de participación ciudadana con el fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones y de las políticas sociales.

Esta iniciativa contó con el apoyo de la Fundación Ford y fue coordinada por Paula Pacheco.

Estos documentos, así como el quehacer de Expansiva, se encuentran disponibles en www.expansiva.cl

Se autoriza su reproducción total o parcial, siempre que su fuente sea citada.