



Prepared for the conference

“Municipal Strategies of Crime Prevention”

Woodrow Wilson International Center for Scholars

Washington, D.C.

December 10, 2009

RESUMEN

CONJUGANDO ESTRATEGIA NACIONAL Y POLÍTICA LOCAL EN SEGURIDAD: EL CASO DE CHILE

Liza Zúñiga
Chile

En el texto “Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile”, Liza Zúñiga se centra en los aciertos y dificultades del programa de seguridad “Programa Comuna Segura”, a la luz del Plan Comunal de Seguridad Pública.

El programa Comuna Segura, surge dentro de un contexto de creciente preocupación por la (*in*)seguridad ciudadana. Contexto, además, en donde, la visión de la seguridad centrada en la justicia criminal es, cada vez, menos aceptada. Se trata de una estrategia de prevención comunitaria del delito, de la violencia y del temor, dentro de un marco de descentralización. Una de sus principales iniciativas es “la instalación de institucionalidad en las comunas que permita el desarrollo de estrategias preventivas y de participación.”

Este programa tiene cuatro grandes objetivos: i) fortalecer la participación comunitaria y la coordinación institucional en la prevención y el control de la delincuencia; ii) generar conciencia en la comunidad en torno a la seguridad ciudadana; iii) fomentar coordinación entre las instituciones concernidas; y iv) poner al alcance de la población información relevante.

Este programa “Comuna Segura” fue implementado por primera vez en 2001. Seis años después algunos de sus componentes fueron redefinidos, hasta convertirse hoy en el Plan Comunal de Seguridad Pública. El plan tiene tres grandes componentes. El primero, constituido por los actores, como el Consejo Comunal de Seguridad Pública, un espacio de representación social que busca fomentar alianzas entre la comunidad, las policías y el gobierno local. Se encarga de evaluar y priorizar las iniciativas comunitarias, colaborar en la elaboración del diagnóstico y diseño del plan de seguridad comunal, así como, participar en actividades de monitoreo. Otro actor es la Secretaría Comunal, encargada de brindar asesoría técnica al Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana (CCSC) en lo concerniente a la prevención del delito y de la violencia; así como, de elaborar y mantener el diagnóstico de seguridad comunal; y coordinar el diseño, implementar y efectuar el seguimiento del plan. Un tercer actor es la Mesa Técnica Comunal, que brinda “experticia técnica” a los diferentes espacios del programa.

El segundo componente corresponde a los instrumentos. Tenemos acá al Diagnóstico local de seguridad, antecedente clave para la elaboración de cualquier estrategia y que trabaja a partir del levantamiento de indicadores y de información estadística ya disponible. Otro instrumento es el Plan comunal de seguridad, que se encarga de la gestión del programa a nivel local.

El tercer componente es el de financiamiento. Durante los primeros años, la estrategia consistió en un fondo concursable. Pero, luego se optó por crear el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), en la búsqueda de ampliar la oferta municipal en materia de prevención.

La autora reconoce que Comuna Segura logró avances significativos en temas de seguridad pública, como, la tendencia hacia un enfoque integral para la gestión local; la incorporación de la prevención y de la participación ciudadana; y, la transferencia de recursos hacia los municipios. No obstante, considera necesario prestar especial atención a las dificultades.

Uno de los grandes problemas sería que en la medida en que las experiencias suelen ser diseñadas a partir del ideal de una “comunidad madura y consolidada”, la replicabilidad no es siempre viable; pues como nos explica Zúñiga las disparidades entre localidades con relación, por ejemplo, con las capacidades y competencias de las organizaciones sociales son en muchos casos, evidentes.

Frente a problemas como éstos se planteó para la nueva etapa del Plan Comunal de Seguridad Pública el objetivo de “fortalecer las capacidades locales para el desarrollo de estrategias comunales integrales en materia de seguridad pública, relacionadas con los ejes de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP)”¹. Además, este plan debe organizar y coordinar la acción de actores públicos y privados en torno a las metas establecidas. Ahora, la autora deja en claro que el monto que el Ministerio del Interior designa para la ejecución del plan es, aún, insuficiente.

Un tema que Zúñiga considera también relevante es el de la instalación misma del Plan Comunal de Seguridad Pública”. Al respecto, señala que para los funcionarios de los municipios, la seguridad pública es una prioridad, aunque, como detalla en el texto, con diferentes matices. Percepción, además, que sería consecuencia de la intervención del programa. Al mismo tiempo, sostiene, que los alcaldes no sólo se han dado cuenta de la importancia del problema de la seguridad; sino que han logrado apropiarse de los planes en función a las particularidades de sus comunas.

La autora pasa, luego, al tema de la institucionalidad y desarrollo de capacidades en materia de seguridad pública, conceptos estrechamente vinculados. Para ella, si bien no hay, hasta ahora, comunas en las que el plan se desarrolle de manera autónoma; queda claro que hay avances en ese sentido: el programa ha logrado desarrollar capacidades, por ejemplo, con relación a disponibilidad de recursos, técnicos, financieros y humanos.

El cambio en el sistema de financiamiento es uno de las grandes novedades en el paso de Comuna Segura hacia el Plan Comunal y, al mismo tiempo, una de las mayores ventajas del Plan Comunal frente al programa anterior. Como podemos ver en cuadro siguiente:

Desventajas Fondos Concursables	Ventajas FAGM
<ul style="list-style-type: none"> - Desorden en la entrega de fondos. - Organizaciones sin capacidad gestión - Rivalidades, agendas propias, argollas, etc. - Adjudicación de proyectos que no 	<ul style="list-style-type: none"> - Más recursos financieros. - Mayor control administrativo. - Mayor disponibilidad de capacidades técnicas y recursos humanos. - Toma de decisiones a partir de

¹ Los ejes de intervención de la ENSP son seis: institucionalidad, información, prevención, rehabilitación, control y atención a víctimas.

guardaban relación directa con la prevención del delito y percepción de temor.	diagnósticos. - Mayor focalización de los proyectos.
--	---

Ahora, esto no significa que el FAGM no tenga desventajas. Hay discusiones, por ejemplo, sobre si éste genera una participación ciudadana menor, o sobre las escasas iniciativas de difusión.

Dentro de este contexto, entonces la autora nos presenta los aciertos y desaciertos del Plan Comunal, que señalaremos de forma breve a continuación:

Aciertos	Dificultades
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Red de trabajo a nivel municipal. ▪ Participación y legitimidad en el ámbito comunitario. ▪ Incorporación de diversos actores locales. ▪ Fortalecimiento del equipo de trabajo. ▪ Neutralidad política. ▪ Profesionalización de las intervenciones ▪ Mantención de las líneas de acción. ▪ Validación del Consejo Comunal de Seguridad Pública. ▪ Ordenamiento Técnico. ▪ Trabajo con la Comunidad. ▪ Incorporación de otros programas e instituciones. ▪ Valora la relación con las policías. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de continuidad y retraso en la asignación de recursos ▪ Diferencias entre tiempos municipales y ministeriales ▪ Falta de recursos para apoyo a la gestión. ▪ Situación contractual del ST lo desliga del municipio. ▪ Actividades sin lógica de trabajo permanente. ▪ Poca incorporación de instancias locales en la construcción del Plan. ▪ Lineamientos técnicos rígidos, centralización excesiva ▪ Diferencias políticas a nivel local ▪ Poca infraestructura ▪ Escasa difusión ▪ Requerimientos administrativos excesivos.

Enseguida y en relación con el funcionamiento del Consejo Comunal de Seguridad Pública (CCSP), Zúñiga explica que a la luz de que éste no sería una “instancia que forme parte de la orgánica del municipio”; sino de un componente del programa con acciones claramente establecidas; surge la pregunta sobre si el CCSP debe transferido a un órgano vinculado a la gestión municipal o si se debe establecer claramente los límites de su funcionamiento a fin de que las expectativas respecto a su labor sean coherentes con sus atribuciones reales.

La autora considera, además, que las dificultades del programa suelen guardar relación con aspectos operativos, de participación, de comunicación y representatividad; además de conflictos internos. Al mismo tiempo, reconoce logros en cuanto al funcionamiento, la participación, el desarrollo de la política de seguridad local, la comunicación y la imagen pública.

Sobre la naturaleza de las actividades realizadas por el consejo, la autora explica que en la práctica, y según los lineamientos establecidos, se han observado cuatro características generales: informativa, consultiva, sancionadora y proactiva. A partir de ello, identifica que las demandas más frecuentes y, por lo tanto, transversales, son: recursos propios, capacitaciones, y un mayor acercamiento a la comunidad.

En relación con la calidad y pertinencia de los proyectos, Zúñiga considera que la mayor dificultad radica en los diagnósticos, dado que las fuentes de información suelen ser escasas.

Por lo tanto, se trataría de diagnósticos poco exhaustivos que conlleven a tipologías mal fundamentadas, es decir, no necesariamente las más adecuadas para el caso específico; o a que muchos proyectos deban ser modificados sobre la marcha.

En cuanto a los problemas que enfrentan los ejecutores del proyecto, la autora identifica un déficit de recursos financieros, humanos y de infraestructura; discontinuidad en la ejecución de proyectos; limitada duración; debilidades en la estrategia de incorporación de beneficiarios; excesiva centralización administrativa. Además, los proyectos no se suelen articular con las iniciativas sectoriales de las comunas, salvo en caso de necesidad absoluta.

Por lo general, observa Zúñiga, que los proyectos alcanzan los objetivos en cuanto a cobertura y suelen tener los efectos esperados sobre los problemas identificados; aunque la sostenibilidad es, por ahora, discutible. Pero, llama la atención sobre la poca relevancia, en la práctica, de los sistemas de monitoreo, debido a que no toman cuenta las particularidades de los diferentes proyectos, de manera tal que sea posible recoger información significativa.

Finalmente y a modo de cierre, la autora presenta una serie de conclusiones y recomendaciones. Primero, sostiene que el PCSP, a pesar de los problemas señalados, se mantiene firme en la idea de fortalecer capacidades, y, con ello, en la importancia de la toma de decisiones a nivel local. No obstante, considera necesario plantear la pregunta de si “se espera descentralizar o simplemente desconcentrar la política de seguridad”.

Luego, señala que se debe revisar el objetivo de los planes comunales y del rol de la División de Seguridad Pública (DSP), en la medida en que no han sido incorporados por los consejos comunales de seguridad pública y que son criticados por “parecer una simple suma de iniciativas y metas”. Frente a ello, Zúñiga sugiere diferenciar los roles: uno de organización que le correspondería a la DSP y sus secretarios técnicos; y otro ejecutivo para la FAGM.

Recomienda, también, “desarrollar una clasificación de proyectos exitosos y realizar un análisis en profundidad de las variables que determinaron su éxito” para evaluar la factibilidad de replicar las experiencias en diferentes localidades, en vez de comenzar *tabula rasa* cada año.

Al mismo tiempo, señala la importancia de que las experiencias se difundan no sólo en el nivel comunal, o entre comunas sino, también desde el nivel central.

Llama la atención sobre la limitación y el abandono de la participación ciudadana en el discurso. Sostiene que para revertir este proceso, es necesario definir el perfil del Consejo Comunal de Seguridad Pública, en la medida en que es la única instancia de participación comunal.

Un poco en otra línea, la autora señala la importancia de fomentar la calidad de los proyectos. Para ella, contar con fondos asegurados puede ser un obstáculo, si es que las autoridades han de simplemente llenar formatos para obtener financiamiento. Sugiere, entonces, que un porcentaje de los proyectos sean financiados con fondos concursables. Además, sugiere diferenciar —y flexibilizar— los plazos según el tipo de proyecto. Incluso, de ser necesario, otorgarles una duración de varios periodos para que logren satisfacer las expectativas. De la misma manera y en vista de la heterogeneidad de los proyectos es sumamente importante determinar los momentos de monitoreo y seguimiento según las particularidades de cada uno.

Por último, la autora observa que uno de los problemas fundamentales es el retraso en la asignación de recursos, lo que tiene consecuencias en las diferentes fases y ámbitos de los programas. Otra deficiencia, es el escaso presupuesto para actividades de difusión. Frente a

ello, y para mayor —y mejor— continuidad de los proyectos, Zúñiga sugiere una mayor flexibilidad en los presupuestos, para que puedan abarcar, por ejemplo, más de un año; y que los contratos de los secretarios técnicos correspondan a los periodos de los alcaldes.