

Seguridad municipal en la Región Metropolitana ¿buenas prácticas en la implementación y evaluación?

Cristopher Ferreira Escobar, Cientista Político.

Primero que todo agradecer a Víctor de la Fuente y al diario *Le Monde Diplomatique* por aceptar un escrito que no cumple a cabalidad con las características de una columna, tanto en su extensión como en su forma.

En segundo lugar, quiero explicar y advertir que este texto corresponde a un trabajo de carácter más técnico, y que he decidido publicar en un medio como este para que sus conclusiones puedan estar al alcance de las personas que no habitúan o no están cercanas a otros medios de información como una revista o páginas académicas. En este contexto, disponer de este resultado acá, también es una forma de democratizar el conocimiento.

Por último, este trabajo se origina el 2021 y se ha actualizado anualmente hasta el 2023, por lo que sus resultados están frescos, cuestión muy importante no sólo en términos a fines del trabajo, sino porque estudia un campo que no ha sido tan investigado, y porque también permite evaluar administraciones municipales en un mismo tiempo. La primera presentación de este trabajo fue en el *Congreso Chileno de Seguridad y Defensa* desarrollado por la ANEPE y la Universidad Católica de Chile el año 2022. El objetivo del trabajo es evaluar a 27 municipios en la gestión de la seguridad.

¿Qué seguridad?

Para cualquiera que quiera o esté preguntándose por la seguridad no sólo debería mirar y enaltecer los datos y las políticas del gobierno de turno, y no es porque sea un error. Responderse por el estado actual de la seguridad debe fotografiar los datos y las políticas gubernamentales de cada periodo como primer paso, casi obligatorio y básico. Pero esto no es todo.

Los espacios en donde la seguridad se fabrica son múltiples, algunos dependientes de políticas públicas; otros no, algunos se anclan a la dimensión nacional, regional y local, y sus distintos recursos permanentes y transitorios que poseen. Sumado a esto, y no está demás decirlo —como si fuera poco—, la órbita política hace lo suyo si de orientación se trata. Y a todo esto le sumamos un largo etcétera para responder por la seguridad.

Con todo esto no quiero decir que responder por la seguridad a través del primer paso, obligatorio y básico sea un mal argumento si tenemos de fondo una red compleja de explicaciones, pero sí nos

da una nueva mirada. Entonces, a la pregunta por la seguridad, yo la responderé desde un trabajo municipal que he venido realizando desde mediados del 2021 en 27 municipios de la Región Metropolitana¹, particularmente mirando las buenas prácticas con las cuales los municipios evalúan su propia gestión en esta materia.

Esto no es algo menor, no porque lo diga, sino porque los gobiernos locales —y con esto no digo nada nuevo—, tanto en la literatura como en las experiencias comparadas, tienen buenos resultados a la hora de abordar la seguridad. Claro, siempre y cuando se cumplan algunas cosas. Todo depende. De todas formas, la administración local posee muchos beneficios al ser la entidad pública más cercanas al territorio, a las necesidades, así como también al conocimiento de sus propias capacidades de gestión, entre tantas otras cosas. Pero no todo es lindo, hay cosas que dificultan cualquier administración local, particularmente la distribución de recursos, en la cual los municipios no tienen voz ni voto, por lo menos no en términos formales. Otra complicación son las atribuciones en los servicios públicos como en las facultades, por ejemplo, en materia de seguridad, la que si bien se podría modificar sigue siendo “preventiva”. Sin embargo, esto no quiere decir que no se puedan hacer políticas, de hecho, se hacen, la pregunta es por su impacto, es decir, cómo saber si funcionan, y cómo se acredita que así sea.

Otro punto para mirar la escala administrativa local es que la seguridad ciudadana logra instalarse en el año 2016 durante el segundo Gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet, por lo que tiempo transcurrido ya es prudente para analizar. Sin embargo, siempre es posible y necesario constatar el corto rodaje que tiene la maquinaria municipal en materia de seguridad y las limitaciones, a veces técnicas, de recursos en sentido amplio, de infraestructura, entre otras.

Por último, y no menos importante, quizá por una forma de pensamiento centralista, nos acostumbramos a dejar de lado al mundo municipal del análisis, de la lupa. Grave error, ya que muchas acciones y políticas se sustentan en la dimensión local. Debido a esto, preguntar por las

¹ Estación Central, Cerro Navia, Maipú, Conchalí, Quilicura, Recoleta, La Granja, La Cisterna, El Bosque, Renca, La Florida, Cerrillos, Lo Prado, San Miguel, Vitacura, La Reina, Macul, San Ramón, Providencia, Pudahuel, La Pintana, Huechuraba, San Joaquín, Pedro Aguirre Cerda, Las Condes, Peñalolén y Ñuñoa.

formas de evaluación de las políticas de seguridad que los propios municipios se dan a sí mismo es comprender el problema desde una dimensión nueva².

La seguridad de hoy

Bueno, partamos por lo más inmediato y obvio. La seguridad en Chile cambió, de eso no hay duda alguna. Miramos y experimentamos la seguridad desde diferentes posiciones en la vida cotidiana, a propósito de los medios de comunicación (algunos llamarán a Carabineros después de ver o escuchar algún noticiero), de ser víctima o testigo, etc. Como sea, la seguridad es el problema principal de estos últimos gobiernos y preocupación de los habitantes de Chile. Cada ciudadano está percibiendo el problema como malestar, ya de manera transversal, vale decir, afectando varios espacios de la vida cotidiana.

¿Pero qué ha cambiado? Analizar la seguridad no solamente debe abocarse a sus componentes principales, como el delito, violencia y temor, sino también a las políticas públicas, en cuanto a su forma, contenido y proceso/resultados, pero también a los espacios de acción, nacional o local.

En sus diferentes elementos constitutivos, ya sea el delito, temor y violencia, tanto a nivel subjetivo³ (tenemos más temor) como objetivo (hay aumento de homicidios y robo con violencia), pero también los tipos de delitos más frecuentes, y por ende los más problemáticos (de robo de celulares, carteras y ausencia de crimen organizado, pasamos a robo con violencia o intimidación y presencia de crimen organizado); la forma, puesto que ya no suceden de la misma manera (portonazos y delitos violentos); el escenario, debido a que ya no ocurren en los mismos espacios (aumento de homicidios en la vía pública); y los nuevos motivos explicativos de estos cambios, son algunas formas de analizar estos hechos, pero que a grandes rasgos indican un cambio en la seguridad en Chile.

² Un gran ámbito abandonado o pocas veces tratado es precisamente las formas de evaluación. El gobierno local pocas veces es objetivo de evaluación de políticas de seguridad pública y ciudadana. Pero esto no sólo es una carencia en Chile, sino transversal en América Latina.

³ La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) batió récord en la percepción de inseguridad en Chile, aumentando casi 4 puntos porcentuales, llegando a 90,6%, la cifra más alta en una década.

Sin embargo, los datos generales del 2023 referidos a los Delitos de Mayor Connotación Social aumentaron respecto al 2022, no obstante, aquellos aún no alcanzan las cifras de prepandemia de los años 2018 y 2019. ¿Esto es motivo suficiente para decir que la seguridad no es peor? Claro que no.

Como vemos, la seguridad en Chile sí cambio. A pesar de todo esto, mirar e interrogar por la forma más obvia e inmediata de análisis, los datos duros y generales, es sólo una parte.

De lo nacional a lo local

Desde el año 2000 hasta el 2018, los Planes Nacionales de Seguridad Pública vienen instalando la idea de que el territorio local es un pilar relevante para la eficacia de la seguridad y que la participación de los ciudadanos es central en la misma. En ellos se advierte un reconocimiento favorable en el tratamiento de la seguridad desde los espacios locales y van configurando un nuevo espacio de acción que antes no estaba. Las conclusiones son sencillas, la acción del gobierno tiene dificultades para realizar políticas de seguridad. Por lo tanto, se va configurando un problema nuevo, ya que no sólo el Gobierno Central tiene una imposibilidad, a saber, “no tenemos ciertas características para tratamiento de la seguridad”, sino que de inmediato crea una solución ajustada, y por lo mismo los gobiernos locales deben cumplir —y quizá en términos superlativo— un rol (cualquier tipo de afirmación nunca va a registrar un estado de cosas, sino que sólo se justifica a sí misma).

La deficiencia del gobierno, y no me refiero a este, es que la ejecución de políticas de seguridad no se encuentra sostenidas en los municipios, y eso hace que la identificación de problemas y solución no sea pertinente. Se trata de una cosa básica: la distancia del gobierno y la proximidad del municipio.

Planes Comunes de Seguridad Pública

El Gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet (2014-2018) es el primero en dar un rol central a lo local, generando así la necesidad de crear los Consejos y Planes Comunes de Seguridad Pública (PCSP):

“... como primera prioridad la implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública. Para llevarlo a cabo, los Consejos Comunales de Seguridad Pública constituirían el espacio en el cual los distintos actores se coordinarán, compartiendo objetivos y haciendo converger las acciones de cada uno” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014, pág. 8).

Es así como inicia el 2014 (DIPRES, 2017) la Ley 20.965, la cual crea los Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública en 32 comunas, y que entra en vigencia el 4 de noviembre del 2016 (Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017). A la luz de esta Ley, la cual se inserta en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, conoceremos en plenitud las características de este nuevo instrumento de gestión municipal (www.bcn.cl, 2020).

Como indica la Ley 18.695 de Orgánica Constitucional de Municipalidades en su artículo 104 F, el Plan Comunal de Seguridad Pública “será el instrumento de gestión que fijará las orientaciones y las medidas que la municipalidad y los órganos y organismos señalados en el artículo 104 B⁴ dispongan en materia de seguridad pública a nivel comunal” (www.bcn.cl, 2020, pág. 98).

Como mencioné, esta Ley genera un nuevo instrumento de gestión municipal (www.bcn.cl, 2020) (Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017), el cual modifica sustantivamente la Ley 18.695 de Orgánica Constitucional de Municipalidades en materia de seguridad, de acción municipal y del Consejo Comunal de Seguridad Pública.

Acción municipal: nueva función, atribución y facultad

Función

En la nueva función, la municipalidad posee un rol más activo, puesto que incorpora el desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones en materia de prevención. Además, la municipalidad puede hacer convenios con entidades públicas. Y finalmente, la municipalidad podrá adoptar medidas en el ámbito de la seguridad municipal.

⁴ Estos órganos y organismos dispuestos en el artículo 104 B configuran el Consejo Comunal de Seguridad Pública (COSEPU).

“se modifica el rol de la municipalidad por uno más activo, en materia de seguridad, incorporando como función el desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción y de asistencia a víctimas, así como también la adopción de medidas en el ámbito de seguridad pública a nivel comunal” (Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017, pág. 3).

Atribución

Por otra parte, la nueva atribución refiere a una acción central de la municipalidad en esta Ley, a saber, la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Comunal de Seguridad Pública. “Se incorpora como atribución esencial de la municipalidad, la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del plan comunal de seguridad pública, considerando para ello las observaciones del consejo comunal de seguridad pública y sus integrantes” (Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017, pág. 3).

Facultad

En cuanto a la nueva facultad, la municipalidad podrá integrar asociaciones municipales para generar programas. “Se podrán constituir asociaciones municipales, para la realización de programas vinculados a la seguridad pública” (Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017, pág. 3).

Estas son las tres nuevas acciones que marcan el actuar de la municipalidad, en donde la acción esencial, como se pudo observar, es su atribución, la cual está relacionada al Plan Comunal de Seguridad Pública en cuanto a su elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de la misma. Según la Subsecretaría de Prevención del Delito, el PCSP:

“este nuevo instrumento de gestión fijará las orientaciones y las medidas en materia de seguridad pública a nivel comunal. Contendrá un diagnóstico de la situación de seguridad de cada comuna y establecerá objetivos, metas, acciones y mecanismos de control de gestión conforme a los compromisos que cada integrante del consejo comunal de seguridad pública realice, de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria y en ámbito de sus respectivas consecuencias” (Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017, pág. 5).

Otro punto importante de esta Ley es que los planes deben contener una serie de obligaciones de objetivos y metas, como son la priorización de:

“ciertos delitos o problemáticas en materia de seguridad que afecten a la comuna sobre la base de factores tales como la frecuencia o gravedad del delito, para lo cual deberá considerarse el diagnóstico del estado de situación de la comuna (artículo 67 letra c de la Ley N°18.695)” (Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017, pág. 5).

En cuanto a la duración, cada Plan Comunal de Seguridad Pública durará cuatro años, pero deberá actualizarse cada año.

Por lo tanto, el ámbito local posee una disposición formal vía Ley, la que le posibilita la promoción de seguridad. Ahora bien, esto es una cosa; otra cosa tiene que ver con las capacidades de gestión municipal en temas de seguridad y los lineamientos políticos que cada municipio se auto propone. Mas allá de esto, indudablemente la administración municipal ya cuenta con un rol nuevo a propósito de un instrumento de gestión, es decir, una carta de navegación. Como dije, no es algo menor, porque al final de cuenta se asume la pertinencia local en el tratamiento de la seguridad que de alguna u otra forma se condiciona como necesidad en vista de una cierta incapacidad del Gobierno central. Por esta razón, de carácter medular, parece ser que una cierta responsabilidad, quizá la más importante, la tengan los municipios a la hora de abordar la seguridad.

¿buenas prácticas de evaluación?

La finalidad de la investigación es conocer la implementación de buenas prácticas y los sistemas evaluativos que los Planes Comunales de Seguridad Pública vehiculizan, a fin de estimar mediciones de impactos.

La primera etapa consistió en la recopilación de los 27 Planes Comunales de Seguridad Pública de la Región Metropolitana vía Ley de Transparencia, solicitando los últimos instrumentos de gestión local actualizados.

Enseguida, por medio de la identificación de criterios de buenas prácticas entregados por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) y los sistemas evaluativos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se fabricaron los indicadores que permitirán revisar estos 27 PCSP. Ambos constituyen un marco referencial de análisis que permite identificar dos cosas, lo primero, buenas prácticas de diseño e intervención, y de impacto.

En el primer campo nos encontramos con los criterios de *calidad de gestión y asociatividad*; el segundo, alude a *innovación, liderazgo y empoderamiento, diferenciación e inclusión social*. Por último, e insertándose en los sistemas evaluativos, se establecen cinco niveles correspondientes a la escala de Maryland:

“la cual indica si el proyecto ha producido los efectos, descartando explicaciones alternativas. Para ello, la evaluación debe ser capaz de entregar evidencia de la relación entre la instalación del programa (variable explicativa) y los efectos (variable dependiente). Esto requiere evaluaciones de tipo experimental, que tome grupos de control asignados de manera aleatoria que ya veremos” (Frühling, 2012, pág. 18).

Posteriormente, y para el caso de las buenas prácticas, las variables estructurales como de intervención fueron establecidas bajo algunas significaciones para generar mayor connotación y menor amplitud (alcance), ya que algunos elementos no permiten analizar los Planes Comunales de Seguridad Pública al no establecerse el cumplimiento de los criterios. De esta manera se revisa la existencia de una línea de acción que cumpla a mayor cabalidad con los distintos mecanismos valorativos en cada plan para juzgar el estado actual de los Planes Comunales de Seguridad Pública.

De todas formas, advierto que he decidido dejar afuera otras cuestiones propias de la investigación, entendiendo que el espacio donde se publica no la hace pertinente.

Dicho todo esto, los objetivos son:

1. Indagar la presencia de los criterios estructurales de buenas prácticas: calidad de gestión y asociatividad.
2. Explorar la presencia de los criterios de intervención de buenas prácticas, tales como: innovación, liderazgo y empoderamiento, diferenciación y inclusión social.
3. Sondar el sistema de evaluación de impacto bajo los cinco niveles de la escala de Maryland.

Finalidad de evaluación

Finalidad de evaluación	Sentido	Objeto de análisis
Diseño	Identificar la coherencia entre el problema como objetivo de la intervención, el contexto de la intervención y la organización interna del proyecto, tales como objetivos, participantes, métodos de intervención, recursos asignados, actividades, plazos y evaluación.	Organización interna del proyecto <ol style="list-style-type: none"><u>Dimensiones de buenas prácticas</u><ul style="list-style-type: none">Atributos<u>Sistema de evaluación de impacto</u><ul style="list-style-type: none">Niveles

Operacionalización de criterios

Concepto	Variable	Sentido	Indicador
Buenas prácticas estructurales	Calidad de gestión	1. Contar con momentos reflexivos y críticos para replanificar.	1. Números de momentos reflexivos y críticos para replanificar.

	Asociatividad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cantidad y tipo de organizaciones e instituciones participantes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cantidad de organizaciones e instituciones participantes. A lo menos dos.
Buenas prácticas de intervención	Innovación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utilización de metodologías diversas que propician la participación comunitaria. 2. Recogen elementos culturales locales y las identidades de los actores sociales involucrados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia de la consigna. 2. Presencia de la consigna.
	Liderazgo y empoderamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidad de desarrollar, por parte de las organizaciones, compromiso con los temas trabajados y continuidad de las mismas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de instituciones u organizaciones como asociados para la continuidad de las acciones. A lo menos dos.
	Diferenciación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidad de diferenciar los sujetos que las acciones afectan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enunciación del enfoque en la intervención. 2. Pronunciación en la metodología. 3. Declaración de dinámicas

			<p>sociales y relaciones entre distintos actores.</p>
	Inclusión social	<p>1. Capacidad de involucrar a sectores excluidos.</p>	<p>1. Número de grupos. A lo menos dos.</p>
Sistemas de evaluación	Nivel uno	<p>1. se clasifican estudios que analizan solamente la asociación con un criterio externo en un mismo lapso de tiempo. Por ejemplo, para comprobar el impacto que tienen las cámaras de vigilancia de un circuito cerrado (CCTV), se verifica si estacionamientos con CCTV presentan menores tasas de robo que estacionamientos sin CCTV.</p>	<p>1. Denota el tipo de impacto en la metodología.</p>

	Nivel dos	2. Se refiere a estudios que buscan medir la variable intervenida (por ejemplo, delincuencia antes y después de la intervención), sin considerar un grupo de control o escenario contra factual (comparación con o sin proyecto). Por ejemplo, se observa que los delitos disminuyen después de que se instalan CCTV en un estacionamiento.	2 Señala el tipo de impacto en la metodología.
	Nivel tres	3. Incorporan mediciones antes y después, pero además consideran mediciones en un grupo control es decir un grupo comparable que no es sujeto de	3 Muestra el tipo de impacto en la metodología.

		<p>intervención. Por ejemplo, se observa que los delitos disminuyen en un estacionamiento después de instalar CCTV y no lo hacen en estacionamiento control (sin intervención). Este nivel de evaluación se considera aceptable, ya que permite descartar una serie de explicaciones alternativas.</p>	
	<p>Nivel cuatro</p>	<p>Se incluyen estudios que desarrollan mediciones antes y después en múltiples unidades de observación y múltiples unidades de control. Es igual que en caso anterior, pero se observa una disminución en el promedio de delitos registrados en múltiples estacionamientos experimentales</p>	<p>4 Designa el tipo de impacto en la metodología.</p>

		comparados con múltiples estacionamientos de control en distintas áreas de una ciudad.	
	Nivel 5	Considera los mismos casos del nivel anterior, pero incluye además la asignación aleatoria de estacionamientos al grupo experimental y al grupo de control. Este se considera como el diseño más adecuado dado que controla por posibles sesgos no previstos en la selección de estacionamientos. Estos son los estudios más complejos de implementar.	5 Determina el tipo de impacto en la metodología.

Fuente: documento de elaboración propia en base a Tapia y Mohor; Frühling.

Conclusiones

- Representada con un 93% de los 27 municipios, se cumple con momentos reflexivos.
- Se constata que la capacidad de diferenciar sujetos, incorporar organizaciones e instituciones para cumplir los objetivos, como la inclusión de metodologías que propician la participación comunitaria es de un 90%.
- La recolección de elementos culturales locales es deficiente, siendo caracterizada con un 20%.
- Con un 60%, los Planes Comunales de Seguridad Pública han desarrollado compromiso desde las organizaciones.

- En cuanto a los cinco niveles de medición de impacto de la escala de Maryland, ningún instrumento de gestión (PCSP) logró cumplir.

Si bien existen elementos muy positivos, lo que queda al debe, y me parece muy importante, es la evaluación de impacto, pues con ello se permite conocer la profundidad con la cual se evalúa y su efecto, consiguiéndose comprender si la solución responde a la acción, más que identificar si un problema de seguridad fue acertado.

Bueno, a la hora de abordar la seguridad no deberíamos fijarnos exclusivamente en lo que el gobierno de turno hace, lo cual es necesario, sino que mirar también las gestiones municipales, a fin de cuenta vivimos en un territorio.

Lo que queda pendiente no es dotar tanto de capacidad a los municipios para abordar esta materia, que por cierto es una necesidad, sino más bien constituir políticas y experiencias que cumplan con un mínimo de evaluación para saber sus resultados.