

Seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos. Revisión de experiencias comparadas

Serie Informes N° 11-23, 22-06-2023

por Víctor Soto Martínez

Resumen

Este informe sintetiza diversos casos exitosos o de interés para Chile en materia de seguridad ciudadana, siguiendo una línea de respeto y promoción de los derechos humanos, y privilegiando el caso latinoamericano. En esta línea de análisis, se centra en los siguientes casos comparados: i) México; ii) Colombia; iii) Perú; y iv) Estados Unidos. El análisis se enfoca en casos concretos y virtuosos experimentados en territorios específicos de estos países, y cómo ellos pueden orientar en la prevención y persecución del delito. En el quinto acápite, por otro lado, se revisa brevemente lo que se ha avanzado en Chile en esta línea de trabajo, y se concluye con un análisis general de los casos revisados.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes	3
1. México: “Todos somos Juárez”	3
2. Colombia: el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)	5
3. Perú: estrategias municipales y ciudadanas	6
4. Estados Unidos: las estadísticas y la disuasión focalizada	7
5. El caso chileno a grandes rasgos	10
Conclusiones	15

Antecedentes

Se ha solicitado un informe que sintetice diversos casos exitosos o que sean de interés para Chile en materia de seguridad ciudadana, siguiendo una línea de respeto y promoción de los derechos humanos, y privilegiando el caso latinoamericano. En este sentido, la idea es indagar en aquellas experiencias que cumplen los lineamientos internacionales sobre la materia y que asumen un enfoque centrado en derechos. Cabe señalar que este informe busca apoyar precisamente el informe N° 10-23, de Mauricio Amar, titulado "Pensar la seguridad ciudadana desde los derechos humanos". De ahí que, siguiendo lo allí planteado, nos centremos especialmente en recoger aquellos lugares donde se ha implementado la *teoría de la participación ciudadana* en el ámbito de la seguridad:

"Esta teoría destaca la importancia de involucrar a la comunidad en la prevención y resolución del delito, a través de la creación de redes comunitarias, la educación y el empoderamiento de los ciudadanos. Al promover la participación activa de la población, se fomenta la protección de los derechos humanos, ya que los ciudadanos estarán más conscientes y preocupados por su propia seguridad, así como la de los demás miembros de la comunidad. Además, esta teoría busca que la ciudadanía tenga un papel más activo en el control del uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, lo que puede ser un aspecto fundamental en la protección de los derechos humanos en el contexto de la seguridad ciudadana"¹.

En esta línea de análisis, nos centraremos en los siguientes casos comparados: i) México; ii) Colombia; iii) Perú; y iv) Estados Unidos. Es evidente que estos son países que, por lo general, tienen una situación de seguridad más desmejorada que Chile. Sin embargo, nos centraremos en casos concretos y virtuosos experimentados en territorios específicos de estos países, y cómo ellos pueden iluminarnos en la prevención y persecución del delito. En el quinto acápite, por otro lado, revisaremos brevemente lo que se ha avanzado en Chile en esta línea de trabajo, y concluiremos con un análisis general de los casos revisados.

1. México: "Todos somos Juárez"

El año 2010, en el marco de un fuerte incremento de la violencia provocada por el crimen organizado, las autoridades federales mexicanas y el gobierno del Estado de Chihuahua lanzaron el programa *Todos Somos Juárez*. Este suponía una inversión de \$380 millones de dólares en dos años (2010-2011)².

La estrategia se centraba en seis áreas: seguridad pública, crecimiento económico, empleo, salud, educación y desarrollo social, y se traducía en 160 compromisos,

¹ AMAR, Mauricio. "Pensar la seguridad ciudadana desde los derechos humanos", Serie Informes N° 10-23, Biblioteca del Congreso Nacional. 2023.

² MUGGAH, Robert, et al. *Haciendo de las ciudades lugares más seguros*. BID, Washington, 2016, p. 34.

vigilado por mesas ciudadanas. El objetivo era abordar las causas y los factores sociales que conducían a la violencia. Se han destacado tres grandes principios guías de esta política:

i) *Orientación multisectorial*. Esto significa que iba “más allá de un enfoque limitado al cumplimiento de la ley para convertirse decididamente en uno más abarcativo que abordara los riesgos socio-económicos persistentes asociados con la vulnerabilidad y la inseguridad”³. En otras palabras, se reconocía el carácter multidimensional de la seguridad y se apuntaba a atacar sus causas. Así, para atacar la deserción escolar –una de las condiciones detrás de la delincuencia juvenil- se crearon al menos cinco nuevas escuelas y una universidad en las áreas sub-atendidas. Por otro lado, se crearon diecinueve espacios públicos adicionales, entre parques, instalaciones deportivas y centros comunitarios en los barrios de bajos ingresos. Se focalizaron recursos para enfrentar la drogadicción y la pobreza y se introdujeron esquemas de créditos y préstamos para las pequeñas empresas y la capacitación laboral⁴. El enfoque social amplio de los compromisos se puede graficar incluso en el presupuesto asignado: casi tres cuartos (74%) del total del presupuesto se enfocaron en intervenciones en salud, educación, cultura, recreación y desarrollo social, mientras que el resto fue destinado a la promoción de la seguridad y el desarrollo económico⁵.

ii) *Énfasis en la participación ciudadana*. La iniciativa buscaba que los ciudadanos “desempeñaran un papel central en todos los aspectos del diseño, la implementación y el seguimiento de las intervenciones”⁶. En este sentido, cabe destacar que hubo dos instancias relevantes de participación. Primero, los insumos provenientes de las mesas de trabajo fueron clave para la configuración de los 160 compromisos ya mencionados. Luego, en la fase de implementación fue supervisada por consejos de ciudadanos⁷. También se creó una *Mesa de Seguridad y Justicia*, con reuniones periódicas para discutir los avances y obstáculos de seguridad en la ciudad. Esta iniciativa trascendió el período de implementación de la estrategia y se encuentra vigente hasta el día de hoy. Originalmente estuvo integrada por catorce organizaciones, entre ellas asociaciones empresariales, grupos profesionales, la comisión de derechos humanos, una asociación de jóvenes y la universidad local⁸.

iii) *Coordinación y ejecución en los tres niveles de gobierno*. Para asegurar el éxito de la estrategia, los organismos federales debieron trabajar y coordinarse con sus contrapartes estatales y municipales. Asimismo, los ministerios involucrados en la política debían hacer reportes semanales a la Oficina de Presidencia sobre el avance de sus respectivas iniciativas.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*, p. 35.

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*, p. 34.

⁷ *Ibíd.*

⁸ ARRATIA, Esteban. “Todos Somos Juárez. *Competition in state-making* y la guerra contra el narcotráfico (2006-2012)”, *Revista Española de Ciencia Política*, N° 43, 2017, p. 94.

En cuanto a los resultados de la estrategia, no hay una visión categórica. Por un lado, se plantea que la disminución de los delitos en dicho período –con una reducción de la tasa de homicidios de un 89%- tendría que ver con factores externos, como la victoria del Cartel de Sinaloa sobre el Cartel de Juárez en la guerra de carteles que azotó por esos años a la región. Por otro lado, la percepción general de la iniciativa es positiva, sobre todo en materia de desempeño escolar y reactivación económica⁹.

2. Colombia: el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)

Este plan fue lanzado el año 2010 por parte de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia. Su implementación inicial se llevó a cabo en las ocho principales policías metropolitanas del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga y Pereira.

El plan consistía básicamente en delimitar cada territorio en jurisdicciones más pequeñas –los cuadrantes- asignando un equipo de trabajo específico, con tres turnos diarios y una permanencia de a lo menos dos años¹⁰: “Una innovación clave del PNVCC fue el despojar a las unidades locales de autonomía. El programa dividía las regiones vigiladas por las respectivas estaciones de policía en sub-estaciones conocidas como Centros de Atención Inmediata (CAI) cuya misión era desarrollar estrategias integradas de seguridad pública para los cuadrantes, compuestos por un puñado de barrios que un grupo pequeño de policías puede vigilar a pie y que les permite estar en contacto directo con la población”¹¹. Por cierto, esto supuso la capacitación de más de 9.000 agentes de policía sobre nuevos protocolos y la mejora de las habilidades interpersonales¹².

Además de esta nueva organización del trabajo, otro punto clave fue cómo interactuaba la comunidad en la identificación de los problemas de cada zona y en la construcción de soluciones¹³. Esto también tuvo un correlato en la asignación de los recursos humanos y logísticos¹⁴.

⁹ MUGGAH, Robert, et al., Op. Cit., p. 36.

¹⁰ LLORENTE, María Victoria; BULLA, Patricia; y CASTILLO, Jerónimo. “Seguimiento y evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de Colombia”, en: TOCORNAL, Ximena (et al). *Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Santiago, 2011, p. 26.

¹¹ MUGGAH, Robert, et al. Op. Cit., p. 21.

¹² *Ibíd.*

¹³ LLORENTE, María Victoria; BULLA, Patricia; y CASTILLO, Jerónimo. Op. Cit., p. 26.

¹⁴ *Ibíd.*, p.27.

Un tercer punto a destacar fue la creación de Centros de Información Estratégica Policial Seccional (Salas CIEPS) con equipos de cómputo con acceso permanente a información georreferenciada¹⁵.

En cuanto a los resultados, los diversos estudios tienden a valorar el plan de forma positiva. Así, de acuerdo con Llorente (et al.) se habría verificado una reducción de un 11% de los delitos por estación de policía y una reducción de los homicidios de un 10,7%¹⁶.

3. Perú: estrategias municipales y ciudadanas

Aquí notamos dos tipos de estrategias distintas, pero que van en la línea de la descentralización de la seguridad. Por un lado, tenemos la figura de los *serenazgos*. Si bien el concepto está tomado de la figura colonial de los *serenos*, se trata de patrullas de seguridad ciudadana que operan a nivel municipal (tal como actúan las patrullas de seguridad ciudadana en nuestro país). En este sentido, estos no substituyen a la policía, pero sí juegan un rol en la prevención criminal "debido a su relación directa con los ciudadanos, su capacidad logística y su velocidad de respuesta"¹⁷. Su surgimiento vino a responder al mal funcionamiento de los comités locales, que eran el principal instrumento de ejecución de las políticas del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), organismo que preside el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana del Perú, creado por la ley N° 27.933, de 2003. Ante dicha falta de coordinación, las municipalidades se empezaron a hacer cargo, de facto, del problema de la seguridad en el nivel local¹⁸, para lo cual se ampararon en una reforma constitucional del año 2002 que les daba ciertas atribuciones en la materia¹⁹.

Lo más relevante de la figura es su uso como base para obtener datos más finos sobre las situaciones delictivas. Así, por ejemplo, se menciona generalmente la experiencia del municipio de Miraflores, que cuenta con la elaboración de estadísticas distritales integradas entre la Policía Nacional y el serenazgo²⁰.

Una segunda estrategia tiene que ver con la participación ciudadana. La propia ley N° 27.933, ya citada, dispone de la existencia de juntas vecinales en el nivel local. De acuerdo con un manual elaborado por la Policía Nacional, "son organizaciones sociales

¹⁵ *Ibíd.*, p. 26.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 30.

¹⁷ HERNÁNDEZ, Salvador, et al. *Informe experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Quebec, 2015, p. 67.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Véase el artículo 197 de la constitución peruana, que dispone: "Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley".

²⁰ *Ibíd.*, p. 75.

de base, integradas por agrupaciones de vecinos, que son promovidas, organizadas y capacitadas por la Policía Nacional del Perú en favor de la seguridad ciudadana” (art. 3 del *Manual de organización y funcionamiento de las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú*). Su misión es “apoyar a las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC) de las Comisarías en las actividades de coordinación, prevención y proyección social, así como brindar información que contribuya a elevar los niveles de seguridad, mediante el trabajo voluntario y solidario, no remunerado, participativo y de servicio a la comunidad” (art. 4 del Manual).

¿Cómo operan estas juntas? Los integrantes de la cuadra eligen un coordinador que tendrá la misión recibir y entregar toda la información dada por la comisaría o la municipalidad. Para ello, idealmente el jefe de la junta debe conocer a todos los integrantes de la cuadra y las zonas de riesgo. Por otro lado, a las comisarías les corresponde capacitar y apoyar a las juntas los aspectos de investigación, logísticos y preventivos²¹.

En cuanto a los resultados, según los investigadores ellos varían según la realidad de cada localidad del país. Su objeto –y donde pueden contribuir de mejor forma- es en la generación de coordinaciones entre la policía y las comunidades, así como en la mejora de la percepción de seguridad de la ciudadanía²². Ahora bien, para un mayor fortalecimiento de esta política, los expertos recomiendan que exista un apoyo decidido por parte de las unidades policiales y un amparo legal a la conformación y las actividades de estas instancias de participación²³.

4. Estados Unidos: las estadísticas y la disuasión focalizada

Estados Unidos cuenta con una tasa de encarcelamiento de 505 reclusos por cada 100.000 habitantes, y constituye el segundo país del mundo con mayor cantidad de población encarcelada²⁴. Esto hace que algunos expertos ya hablen de la política criminal estadounidense como de un “vasto y costoso experimento social”²⁵. Sin embargo, esta política se mantiene porque se cree que ha tenido algún efecto en la reducción de la tasa de criminalidad de las últimas décadas. Pues bien, lo cierto es que –de acuerdo a los datos- esta vinculación no es efectiva. Por lo tanto, habrá que

²¹ MENDOZA FLORES, Juan. “Participación de las Juntas Vecinales en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana”, *Revista de Investigación en Ciencias Jurídicas*, vol. 4, N° 14, 2021, p. 408.

²² *Ibíd.*, p. 416.

²³ *Ibíd.*, pp. 414-417.

²⁴ Véase: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-poblacion-encarcelada-america/> [consultado el 19-06-2023]

²⁵ CHETTIAR, Inimai. “Executive summary”, en: ROEDER, Oliver K., EISEN, Lauren-Brooke; y BOWLING, Julia. *What caused the crime decline?*, Brennan Center for Justice at NYU School of Law, New York, 2015, p. 3.

buscar en las políticas de seguridad ciudadana las razones de la disminución de los crímenes.

Una revisión exhaustiva del año 2015 arroja como una de las principales variables en la reducción del crimen la incorporación de un complejo sistema de estadísticas denominado *CompStat* (de *comparative statistics* o estadísticas comparadas). Se trata de una "técnica de gestión policial -una forma de dirigir los departamentos de policía-, que se implementó ampliamente en las ciudades estadounidenses en las décadas de 1990 y 2000, iniciándose en 1994 por parte del Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York, bajo el mandato del Comisionado Bill Bratton. Aunque los departamentos lo usan de manera diferente, el objetivo general es el mismo: implementar una gestión sólida y responsable dentro de los departamentos de policía para ejecutar estrategias basadas en una sólida recopilación de datos para reducir y prevenir la delincuencia"²⁶.

Como podemos intuir, va en la línea de los datos georreferenciados que se aplican en las ciudades colombianas, y consiste básicamente en la introducción de "tecnología y análisis de datos para recopilar información oportuna y precisa sobre patrones delictivos y luego responder rápidamente para romper esos patrones. Aunque muchos departamentos de policía adaptaron *CompStat* a la medida de sus propias necesidades departamentales y vecinales, los elementos consistentes de *CompStat* son sus sólidas técnicas de gestión y rendición de cuentas, así como su dependencia de la recopilación de datos para informar la elección de las tácticas de control del crimen implementadas en los vecindarios"²⁷. En otras palabras, los datos permiten un mejor diseño y planificación de las estrategias que se usarán para enfrentar el crimen.

En cuanto a los resultados, se estima que este mecanismo ha generado una reducción de entre el 5 y el 15% del crimen²⁸ en aquellas ciudades donde se ha implementado.

Otro método exitoso, sobre todo en ciudades ya agobiadas por el alza en el crimen violento -como Boston en los años noventa- es la disuasión focalizada (*focused deterrence*). El objetivo de estas estrategias es "cambiar el comportamiento del delincuente mediante la comprensión de la dinámica que subyace a la producción del delito y las condiciones que sustentan la conducta criminal recurrente, así como a través de una estrategia focalizada que combine la aplicación de la ley, la movilización comunitaria y las acciones de servicio social"²⁹.

En la práctica, este método comienza con la selección de un problema delictivo en particular, como el homicidio de jóvenes o el tráfico de drogas en la calle. Luego, se

²⁶ *Ibíd.*, p. 9.

²⁷ ROEDER, Oliver K., EISEN, Lauren-Brooke; y BOWLING, Julia. Op. Cit., p. 66.

²⁸ *Ibíd.*, p. 10.

²⁹ BRAGA, Anthony; WEISBURD, David; y TURCHAN, Brandon. "Focused deterrence strategies and crime control: an updated systematic review and meta-analysis of the empirical evidence", *Criminology & Public Policy*, vol. 17, N° 1, 2018, p. 206.

forma un grupo interinstitucional de aplicación de la ley, que a menudo incluye policía local, oficiales de libertad condicional, fiscales estatales y federales, y agencias federales encargadas de hacer cumplir la ley. Este grupo lleva a cabo investigaciones para identificar a los infractores o grupos de infractores clave y el contexto de su comportamiento criminal. A partir de esta identificación, se elabora una estrategia especial de cumplimiento para dirigirse a los infractores o grupos clave identificados e influir en el contexto de su delito mediante el uso de las diversas herramientas sancionatorias disponibles. Por lo general, al mismo tiempo se hace un esfuerzo tanto de los servicios sociales como de las “voces morales” más importantes de las comunidades afectadas (por ejemplo, algún sacerdote, pastor, líder comunitario, profesor, etc.) con el objeto de intervenir a la población de riesgo. Asimismo, estas estrategias consideran las comunicaciones directas y reiteradas con la población delictiva objetivo para informar del mayor escrutinio al que están siendo sometidos, qué actos recibirán atención especial, y qué sanciones arriesgan. Este mensaje a menudo se difunde durante un foro al que los delincuentes son invitados o dirigidos (generalmente porque están en libertad condicional) y al que suelen asistir también policías, trabajadores de los servicios sociales y representantes de la comunidad³⁰.

Un argumento importante que se ha esgrimido a favor de este tipo de estrategias es la importancia de la comunidad en la prevención del delito. La comunidad es clave para transmitir valores comunes y para regular el comportamiento en su interior a través de relaciones cohesivas y la confianza mutua entre los residentes. Un factor clave, por lo tanto, para determinar si el crimen florecerá en una localidad es el nivel de la *eficacia colectiva* de la comunidad que la habita. Una comunidad con fuerte eficacia colectiva se caracteriza por tener altas capacidades para la acción colectiva por el bien público. El uso de estrategias de disuasión focalizadas contribuye, por tanto, a mejorar la eficacia colectiva en las comunidades al enfatizar la importancia de involucrar y reclutar miembros de la comunidad para su realización³¹. Otro punto que favorece estas estrategias es que acercan a la policía a las comunidades, lo cual redundará en una mayor legitimidad de la acción policial y, en general, de las instituciones que participan en la prevención del delito³².

En cuanto a los resultados, si bien no se encuentra dentro de las principales causas de disminución del delito –como sí ocurría con el modelo de estadísticas-, existe evidencia en torno a su efectividad³³.

Ahora bien, si volvemos a las estadísticas generales en torno a la reducción del crimen, además del uso de estadísticas y la aplicación de mecanismos policiales de

³⁰ *Ibíd.*, pp. 208-209.

³¹ *Ibíd.*, p. 212.

³² *Ibíd.*, p. 213.

³³ *Ibíd.*, p. 240. Cabe señalar que otros investigadores son más cautos, aunque valoren igualmente el enfoque detrás de estas estrategias. Véase: ROMAN, Caterina G., et al. “Assessing the gang-level and community-level effects of the Philadelphia Focused Deterrence strategy”, *Journal of experimental criminology*, vol. 15, 2019, pp. 499-527.

prevención novedosos –donde también habría que citar la participación comunitaria-, existen factores más estructurales que contribuyen a esta disminución, como el incremento de la confianza del consumidor, es decir, el grado de optimismo que los consumidores sienten sobre el estado general de la economía y sobre su situación financiera personal, la baja de la inflación, y la disminución del consumo de alcohol en los jóvenes y en la población en general³⁴.

5. El caso chileno a grandes rasgos

Si observamos a nuestro país mediante una perspectiva comparada, podremos comprobar que somos uno de los países más seguros de la región. Así, si bien la tasa de homicidios se ha elevado en los últimos años (a 4,6 cada 100.000 habitantes en 2022) sigue siendo la más baja de los países estudiados³⁵.

Cuadro N° 1: tasa de homicidios en América Latina en 2022



Fuente: Insight Crime (2023)

³⁴ CHETTIAR, Inimai. "Executive summary". Op. Cit., p. 5.

³⁵ Véase: <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022/> [consultado el 20-06-2023]

Para ampliar aún más la perspectiva, en Estados Unidos la tasa de homicidios el año 2020 era de 6,4 cada 100.000 habitantes. Y en cuanto a la política pública en la materia, se ha dicho que es “uno de los [países] más avanzados en América Latina en cuanto la discusión, creación y puesta en marcha de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y, específicamente, de prevención del delito”³⁶. Por cierto, gran parte de este éxito se debe a la relevancia que se le ha dado a la seguridad ciudadana en los últimos veinte años. Asimismo, se suele destacar su base institucional, en particular la coherencia y unidad en la ejecución de las políticas, producto del carácter unitario del Estado y al sistema presidencial de gobierno. Sin embargo, ahí radicaría también una de sus mayores limitaciones: “el enfoque *Top-Down* que tiene la planificación e implementación de las políticas de seguridad ciudadana y de policía en el país” redundaría en que los municipios, las comunas y los barrios cuenten con un “reducido margen de acción en cuanto a la formulación de la política” (aunque sean claves para su puesta en marcha)³⁷.

Dicho lo anterior, revisaremos a vuelo de pájaro algunas de las experiencias exitosas que se han desarrollado en nuestro país.

En primer lugar, hay que destacar el *Plan Cuadrante*, similar al plan análogo aplicado en Colombia en cuanto a su focalización, aunque en Chile se viene implementando desde varios años antes (1998). Una minuta del año 2007 explica a grandes rasgos en qué consiste:

“La premisa básica es que una relación más directa con la ciudadanía, facilitará el intercambio de información de interés policial. La relación más directa con comunidad se logra mediante dos factores:

(i) Una zonificación, que consiste en la división del área jurisdiccional de la unidad policial (comisaría) en sectores de vigilancia más pequeños denominados Cuadrantes. El tamaño del Cuadrante se determina considerando: la restricción de medios, el diseño vial y los accidentes geográficos del territorio.

(ii) Mayor permanencia de los Carabineros en las unidades policiales y la creación de cargos especiales para encargarse de la relación con la comunidad”³⁸.

Con todo, a diferencia del caso colombiano, se observa un menor énfasis en la participación comunitaria (cuestión criticada, por cierto, en la minuta citada³⁹, aunque, en principio, esto habría sido corregido en versiones posteriores del Plan, como da cuenta el *Manual Operativo* actualmente vigente⁴⁰).

³⁶ HERNÁNDEZ, Salvador, et al. Op. Cit., p. 41.

³⁷ *Ibíd.*, p. 42.

³⁸ DIPRES. “Minuta ejecutiva Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva”, Gobierno de Chile, 2007. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-140457_r_ejecutivo_institucional.pdf [consultado el 20-06-2023]

³⁹ *Ibíd.*, p. 3.

⁴⁰ Véase: Orden General N° 2618/2018, de Carabineros de Chile, que aprueba el “Manual operativo del Plan Cuadrante de seguridad preventiva de Carabineros de Chile” y dispone medidas para su cumplimiento. Disponible en:

Pasando ahora a experiencias particulares, cabe destacar la experiencia de la comuna de Peñalolén en las décadas pasadas. Se trata del *Plan Integral de Barrios Seguros*, que se empezó a implementar el año 2005. Este desarrolló una estrategia de prevención del delito en cinco barrios focalizados de la comuna⁴¹ y distinguió dos tipos de estrategia: prevención social y prevención situacional del delito. La prevención social apunta reducir factores de riesgo “que incidan en la probabilidades que un individuo se involucre en actividades antisociales o delictivas”, y se enfoca en “individuos o grupos de personas vulnerables a iniciar una trayectoria de conductas asociadas al delito, como niño y/o jóvenes”⁴². En tanto, la prevención situacional busca “disminuir las oportunidades para la comisión de delitos y la violencia, y reducir la percepción de inseguridad de la población en determinados espacios urbanos”. Es decir, no trata de atacar las causas que llevan a alguien a delinquir, sino que pretende modificar “las circunstancias particulares donde un delito puede cometerse”⁴³. Cabe mencionar que en ambos casos se puede aplicar una prevención comunitaria, modalidad que busca introducir la participación comunitaria en las diversas estrategias que se implementen, en el entendido de que “la falta de capital social, control social informal, confianza, identidad/pertenencia al barrio y cohesión, podrían favorecer la manifestación de delitos a nivel local”⁴⁴.

Respecto de la prevención social, en Peñalolén se enfatizó la promoción comunitaria y la intervención psicosocial. Sobre el primer punto, se crearon los comités vecinales de seguridad, se implementó el programa *Barrio seguro* y se crearon instancias de mediación vecinal para la resolución de conflictos. Por otro lado, en la línea psicosocial se intervino de forma prioritaria en los colegios para prevenir el consumo de drogas y la delincuencia juvenil de forma temprana mediante los proyectos “Construyendo a tiempo”, “Colegio seguro” y “Bandas juveniles”⁴⁵.

Respecto de la prevención situacional, la alcaldía realizó una serie de intervenciones en los espacios públicos bajo un enfoque participativo que vinculaba a las comunidades con las instituciones locales en su construcción y preservación⁴⁶.

En cuanto a sus resultados, ellos se materializan sobre todo en la percepción de la seguridad por parte de la población, que coincide con el aumento en el volumen de las intervenciones y de los recursos financieros por parte del municipio⁴⁷.

https://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG_2619_26102018.pdf [consultado el 20-06-2023]

⁴¹ HERNÁNDEZ, Salvador, et al. Op. Cit., p. 47.

⁴² DIPRES. *Evaluación focalizada de ámbito. Programas de prevención situacional del delito*, Subsecretaría de Prevención del Delito, Departamento de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal de la DIPRES, Santiago, 2023, p. 22.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 23.

⁴⁵ HERNÁNDEZ, Salvador, et al. Op. Cit., p. 50.

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 51.

Por último, cabe referirse a los últimos avances nacionales en cuanto a la prevención situacional (ya definida). De acuerdo con el informe de la DIPRES citado precedentemente, actualmente hay cinco programas vigentes que contemplan este tipo de prevención: i) *Barrios Prioritarios*; ii) *Barrios Comerciales Protegidos*; iii) el *Fondo Nacional de Seguridad Pública*; iv) la *Red Nacional de Seguridad*; y v) *Calle Segura*. Los tres primeros programas apuntan a disminuir los niveles de actividad delictual y violencia en territorios específicos, pero mientras los primeros dos contemplan intervenciones directas, el tercero busca financiar proyectos de prevención situacional mediante la asignación de un fondo concursable. En tanto, los dos programas siguientes establecen una aproximación indirecta al problema. Mientras la *Red Nacional* pretende apoyar mediante recursos los diversos proyectos municipales de prevención (es decir, apunta a fortalecer las capacidades de gestión de los municipios), *Calle Segura* se enfoca en la implementación de tecnología para apoyar la investigación de los delitos por parte de Carabineros⁴⁸. Veamos someramente dos de estos programas para notar además la diversidad de estrategias que se utilizan: *Barrios Prioritarios* y *Calle Segura*.

El programa *Barrios Prioritarios* se construye a partir de un diagnóstico: existirían 1.919 sectores de intervención potencial a lo largo del país con perfiles criminológicos diferentes. Dentro de la amplia gama de delitos observados, el programa prioriza cinco grupos: a) infracciones a las leyes de armas y drogas; b) indicadores de actividad criminal (aprehendidos por orden judicial y hallazgo de vehículos); c) violencia grave (homicidios y lesiones graves); d) delitos sexuales (violaciones y abusos sexuales); e) delitos relacionales (violencia intrafamiliar, vulneraciones, presuntas desgracias y muertes y hallazgos de cadáver)⁴⁹.

En la práctica, el programa se focaliza en un número reducido, pero creciente, de barrios intervenidos (se inició con ocho barrios el año 2019 y actualmente cuenta con treinta y cuatro)⁵⁰.

En cuanto a su método, se distinguen cuatro pilares fundamentales⁵¹:

i) *Pilar policial*. Busca establecer coordinaciones con las policías, el Ministerio Público y las municipalidades, por ejemplo impulsando controles y fiscalizaciones, patrullaje preventivo y una Mesa Policial (integrada por Carabineros, la Policía de Investigaciones y el Ministerio Público), entre otras medidas.

ii) *Pilar Comunidad*. Su objeto es disminuir los factores de riesgo asociados a la desconfianza interpersonal, el deterioro del capital social y el abandono de los espacios públicos. Esto se desarrolla principalmente a través de la identificación de los actores clave dentro del barrio y la constitución de una mesa comunitaria integrada

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 105.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 26.

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ Todo esto se encuentra en *ibíd.*, pp. 27-28.

por dichos actores, representantes de servicios y organizaciones y la colaboración del municipio. A la mesa le corresponde plantear necesidades de intervención y opinar sobre los proyectos efectivamente implementados.

iii) *Pilar Familias*. Pretende reducir o mitigar factores de riesgo sociales, asociados a condiciones de pobreza, déficits educacionales, laborales y otras condiciones adversas del hogar, que se relacionan con la conducta delictual. Esto se materializa en intervenciones de prevención social, lo que se complementa con otros programas gubernamentales (como la provisión de asistencia social o transferencias monetarias directas a las familias).

iv) *Pilar Barrios*. Ataca directamente los factores de riesgo ambientales que facilitan la comisión de delitos en el espacio público. Se asocia principalmente a "los déficits de iluminación, a los obstaculizadores visuales o lugares que facilitan la comisión de delitos, como microbasurales, escombros, construcciones en espacio público y comunitario irregularmente ocupado, sitios eriazos, muros ciegos, equipamiento comunitario en condiciones de deterioro y que constituyen lugares trampa, y, en general, aquellos fenómenos que limiten las condiciones para la vigilancia natural y la participación en el espacio público"⁵².

Por otro lado, *Calle Segura* apunta a enfrentar el problema de forma indirecta. Más que medidas de prevención en estricto sentido, se podría hablar de medidas de disuasión y de apoyo a la investigación del delito. En particular, este programa surge ante la constatación de la ausencia de vigilancia como un factor que impide la adecuada persecución de los delitos, y el presupuesto de que "los delitos no se distribuyen de forma aleatoria en el territorio sino más bien se concentran en sectores específicos que constituyen puntos críticos en términos delictuales"⁵³. En el fondo, se busca atacar la *inefectividad frente al delito* (es decir, tanto la incapacidad de lograr una detención vinculada al hecho como la incapacidad de otorgar medios probatorios a la investigación)⁵⁴.

Esto se traduce directamente en la implementación de diversos medios tecnológicos que pueden apoyar la aprehensión de los delincuentes y la investigación de los delitos, como el *Sistema de Teleprotección Nacional* (instalación de 1.000 puntos de cámaras en 66 comunas, además de su integración con los sistemas con los que ya cuentan las municipalidades); el *Sistema de Televigilancia Móvil* (es decir, a través de drones), aplicado a nivel regional, con una central de monitoreo para cada región; y los *Pórticos* (es decir, la instalación de 45 pórticos lectores de patente en 35 puntos geográficos de la Región Metropolitana, con el objeto de responder al robo de vehículos y las encerronas)⁵⁵. Cabe mencionar que la instalación de estas tecnologías se hace sobre la base de la información detallada proporcionada por Carabineros.

⁵² *Ibíd.*, p. 28.

⁵³ *Ibíd.*, p. 33.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 34.

⁵⁵ *Ibíd.*

En cuanto a los resultados de estas iniciativas, su evaluación general es positiva, sobre todo por cuanto permiten focalizar y concentrar adecuadamente los recursos y los esfuerzos policiales. Sin embargo, se ha identificado también un problema de falta de coordinación y articulación para que tanto a nivel central como a nivel comunal exista una mirada común sobre los problemas de seguridad en el territorio⁵⁶.

Conclusiones

En este trabajo hemos revisado a grandes rasgos diversas experiencias interesantes que puedan ayudar a ilustrar lo que representa una estrategia de seguridad ciudadana enfocada en los derechos humanos. Como se advirtió preliminarmente, si bien tratamos de ponderar distintos tipos de estrategia, nos centramos especialmente en aquellas que respondían a la teoría de la participación ciudadana, tal como fue caracterizada por Mauricio Amar en el informe que tomamos de base para esta investigación.

En síntesis, hemos podido ver las siguientes propuestas. Primero, revisamos el programa "Todos somos Juárez", caracterizado por una mirada integral del problema, ya que se hacía cargo especialmente de las condiciones *sociales* que favorecían el delito, y por una apuesta comunitaria, con una amplia participación de la sociedad civil.

En segundo lugar, observamos el *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)*, implementado en Colombia, y caracterizado por una focalización operativa de los esfuerzos policiales, así como por la participación de la comunidad en la estrategia y el objetivo de mejorar la legitimidad de la policía.

En tercer lugar, vimos el caso peruano, centrado en dos aspectos: por un lado, el fortalecimiento del nivel municipal en la prevención del delito, a través de la figura de los *serenazgos*, y la integración de la ciudadanía a través de las juntas vecinales.

Cuarto, observamos los avances estadounidenses, más centrados en las estadísticas y en las herramientas policiales que en el aspecto participativo. Sin embargo, también notamos un enfoque interesante, que va en línea con las medidas de prevención social y situacional que se aplican en nuestro país: la *disuasión focalizada*. Este mecanismo tiene la virtud de incorporar justamente a la comunidad y atacar el problema mediante intervenciones sociales y no sólo a través de medidas represivas (la policía actúa como un disuasivo, pero que sólo opera después de que se han implementado las diversas intervenciones sociales de funcionarios y de la propia comunidad). Otro punto que nos deja este caso como enseñanza es que la atención a los problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad, la inflación, la falta de educación o el abandono de ciertas poblaciones puede tener mayor incidencia en el delito que las acciones

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 106 y 107.

policiales directas (por eso la confianza del consumidor, la reducción de la inflación y las campañas de prevención del consumo de alcohol, entre otros, constituyen los factores más decisivos en la disminución del crimen en Estados Unidos).

Quinto, revisamos el caso chileno. Por un lado, un plan nacional exitoso –que se implementa en territorios específicos-, el llamado *Plan Cuadrante*, que opera de manera similar al caso colombiano, aunque con un menor énfasis en la participación ciudadana. Por otro lado, vimos un plan específico de la comuna de Peñalolén, que operó entre 2005 y 2012 y tuvo efectos positivos reconocidos transversalmente. Aquí nuevamente los elementos clave fueron la integración de las comunidades y la prevención.

Finalmente, echamos un vistazo a cinco programas de prevención situacional vigentes, evaluados este año por la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Dos elementos saltaron a la vista: por un lado, el enfoque territorial, que permite atacar de manera más directa los problemas específicos de cada barrio y, por otro, el énfasis en la participación de las comunidades. En cuanto a las falencias de estos programas, se mencionó la falta de coordinación entre el nivel central y el nivel comunal.

A partir de todo esto, podemos destacar varios elementos recurrentes en las diversas estrategias:

i) Énfasis en la prevención (ya sea social o situacional) por sobre la persecución del delito;

ii) Uso de datos georreferenciados o de estadísticas geográficas detalladas por territorio para extraer de ahí una información más fina respecto de la incidencia criminal;

iii) Participación activa de las municipalidades o de otras instituciones locales, con presencia territorial;

iv) Participación e involucramiento de las comunidades afectadas en las distintas etapas de la estrategia (idealmente en su diseño –definición de problemas específicos-, implementación –en mesas o consejos ad hoc- y seguimiento).

Por otra parte, hay dos elementos que, si bien no se observaron en todos los casos, pueden entenderse como relevantes para un tratamiento integral del problema:

v) Coordinación y articulación institucional entre los diversos niveles en que opera el sistema;

vi) Énfasis en los problemas sociales y los factores de riesgo que subyacen a la producción del delito.

Como se puede apreciar, en ninguna de estas experiencias –en gran medida exitosas- fue necesario transar entre la seguridad y la protección de los derechos humanos de

las personas. Al contrario, se trata en su mayoría de estrategias *centradas* en las personas que forman parte de las diversas comunidades afectadas y que apuntan precisamente a la protección de sus derechos.

Por último, cabe mencionar que, más allá de los resultados, muchas de estas estrategias se fundamentan en principios. Por ejemplo, el énfasis comunitario que – como vimos- era un enfoque transversal a los distintos programas, no sólo busca mejorar la vinculación entre la ciudadanía y la policía (y mejorar, por tanto, la legitimidad de esta última), sino que apunta a ser “un catalizador para el cambio y el orden social”⁵⁷. En este sentido, el objetivo no es sólo reducir efectivamente el número de crímenes, sino también la sensación de inseguridad de los ciudadanos (de hecho, es posible que una comunidad intervenida mediante este tipo de estrategias termine reportando más delitos que una no intervenida, lo cual se debe justamente a una disminución del miedo a denunciar y una mayor confianza institucional)⁵⁸. En suma, se trata de medidas que apuntan a mejorar la cohesión social.

⁵⁷ PRZESZLOWSKI, Kimberly; CRICHLAW, Vaughn. “An Exploratory Assessment of Community-Oriented Policing Implementation, Social Disorganization and Crime in America”, *Social Sciences*, vol. 7, N° 3, 2018, p. 10.

⁵⁸ *Ibíd.*