

Diagnósticos y Planes de Seguridad Ciudadana a Nivel Local: Experiencias y Desafíos

Provincias y Comunas Semirurales de la Región Metropolitana¹

Lucía Dammert
Josette Ribarne
Javiera Díaz
Liliana Manzano
Jean Paul Piña



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

serie estudios

CESC

CENTRO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD CIUDADANA

Dammert, Ribarne, Díaz, Manzano y Piña



Registro de Propiedad Intelectual: 000.000

I.S.B.N. Obra Completa: 000-00-0000-0

I.S.B.N. Volumen N° 8: 000-00-0000-0



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS



CESC Miembro de



• Director Hugo Frühling E.

Contacto:
Santa Lucía 240, Santiago - Chile,
Tel.: 562 6648513 - 562 6648567
Fax: 562 6648536
e mail: cesc@uchile.cl

La presente publicación se realiza con el apoyo del Ministerio del Interior y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile.

Diagnósticos y Planes de Seguridad Ciudadana a Nivel Local: Experiencias y Desafíos

Provincias y Comunas Semirurales de la Región Metropolitana¹

Lucía Dammert
Jossette Ribarne
Javiera Díaz
Liliana Manzano
Jean Paul Piña

autores

Lucía Dammert - Licenciada en Sociología Universidad Nacional de Cuyo, Argentina y Magíster en Desarrollo Urbano y Regional en Universidad de Pittsburgh. Ha sido coordinadora del área "Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana", del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, de la Universidad de Chile, y asesora de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Actualmente es Coordinadora del Programa Seguridad y Ciudadanía FLACSO - Chile.

Jossette Ribarne - Ingeniera Comercial de la Universidad Diego Portales, Egresada Magíster en Ciencias Sociales. Ha sido co-investigadora en CESC y actualmente es Coordinadora Nacional del Programa Nacional de Capacitación, FONCAP Microempresas.

Javiera Díaz - Sicologa de la Universidad Diego Portales. Ha sido investigadora Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, de la Universidad de Chile. Actualmente es investigadora del Programa de Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile.

Liliana Manzano - Socióloga, Universidad de Chile. Magíster (c) en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Se ha desempeñado como investigadora en temáticas de prevención y participación comunitaria en seguridad, en inseguridad y su impacto en construcción de ciudadanía, en un estudio de evaluación y sistematización de prevención con infractores de ley. Actualmente es coordinadora del Diploma de Postítulo Prevención y Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana.

Jean Paul Piña - Licenciado en Sociología de la Universidad de Chile. Ha realizado diversas investigaciones en el área de victimización y temor en el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

1. El trabajo que se sistematiza en el presente documento fue financiado por la Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago durante el año 2004.



origen y misión



El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (CESC) inicia sus actividades en octubre de 2001 al adjudicarse el Primer Concurso Nacional de Proyectos de Investigación en Seguridad Ciudadana convocado por CONICYT y el Ministerio del Interior. Depende del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

El propósito del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana es contribuir, desde la investigación, docencia y extensión, al diseño de políticas públicas democráticas en materia de criminalidad, mediante el análisis y la comprensión de los factores sociales que la condicionan y de las políticas que buscan reducirla.

Entre los objetivos del CESC se cuentan:

- Elaborar estudios e investigaciones aplicadas que contribuyan al diseño de políticas públicas referidas al tratamiento de la criminalidad y la violencia en general.
- Construir sistemas de información que sirvan de apoyo para las políticas locales y nacionales que abordan la cuestión de la violencia.
- Evaluar mediante métodos experimentales el impacto de programas de intervención dirigidos a grupos de riesgo y cuyo objetivo es reducir la violencia.
- Participar en la formación y calificación de profesionales que laboran en el área de seguridad pública y justicia criminal.
- Mantener vinculación e intercambio con entidades nacionales e internacionales relacionadas con la reducción de la violencia y la seguridad pública.

La experiencia institucional del CESC se basa en la ejecución de proyectos de investigación de campo, el diseño de metodologías de intervención, la docencia y capacitación (incluyendo la formación de investigadores) y la extensión, labor que comprende la realización de actividades de difusión y jornadas de trabajo en conjunto a profesionales y académicos de distintas organizaciones, así como también la participación en eventos organizados por otras entidades.

Los equipos profesionales del CESC se caracterizan por ser multidisciplinarios, lo cual permite que el estudio y las propuestas de políticas públicas que emanan de los proyectos ejecutados por este centro se encuentren enriquecidas por distintas perspectivas de análisis. Tanto los investigadores responsables de los proyectos como los investigadores asociados a este centro poseen una reconocida trayectoria en el estudio de materias relacionadas con la seguridad ciudadana, las políticas públicas, así como en la docencia, la participación en proyectos de intervención directa y la asesoría a organismos nacionales e internacionales.

Finalmente, cabe mencionar la gran actividad internacional de este centro, realizada con el objetivo de generar redes y mantener vínculos para facilitar la transferencia de conocimientos y experiencias en la investigación de temas relativos a la seguridad ciudadana y la justicia en democracia. Destaca dentro de estas experiencias, la participación del CESC como miembro fundador de Altus, alianza global que busca estimular la reforma de la justicia a nivel internacional y compartir el conocimiento de estas materias a través de diferentes culturas, idiomas y tradiciones legales, mejorando la investigación empírica y la reforma práctica en materias de seguridad ciudadana y funcionamiento de la justicia penal, desde una perspectiva multicultural.



Presentación	9
Introducción	11
I. Elaboración de Diagnósticos y Planes de Seguridad Ciudadana	15
1. Diagnósticos Provinciales y Comunes	15
2. Planes Provinciales	19
II. Diagnósticos de Seguridad Ciudadana: Semejanzas y Diferencias de las cinco provincias	21
1. Provincias estudiadas: Principales hallazgos	22
2. Comparación entre realidades comunales	26
III. Estrategias y Acciones para Abordar Temas Prioritarios en Seguridad Ciudadana	33
1. Identificación de temas prioritarios por provincias	33
1.1 Cordillera y Maipo: Provincias con problemas de seguridad redominantemente urbanos	
2. Estrategias y acciones para abordar temas prioritarios:	36
2.1 En el Ámbito Provincial	
2.2 En el Ámbito Comunal, según tipología de comunas	
IV. Lecciones Aprendidas y Desafíos	43
1. Lecciones Aprendidas	43
2. Desafíos	44
V. Bibliografía y Fuentes de Información	47

Durante el año 2004 un equipo del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, perteneciente al Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile colaboró con la Intendencia de la Región Metropolitana en la realización de diagnósticos de seguridad ciudadana en provincias y comunas aledañas a la ciudad capital. Los diagnósticos realizados fueron presentados y discutidos con autoridades locales y representantes sociales en las diversas gobernaciones provinciales involucradas. A partir de estos diagnósticos y de las reuniones efectuadas se procedió a diseñar planes, dentro de los cuales se establecieron estrategias para reducir la presencia de los problemas delictuales detectados.

El proyecto en cuestión permitió relevar la realidad de zonas semirurales, las que si bien mantienen características que les son propias, progresivamente se han visto afectadas por el desarrollo urbano. Asimismo, el trabajo realizado permitió detectar dificultades que son propias de la coordinación, de autoridades de diverso ámbito, en el diseño e implementación de proyectos destinados a prevenir la violencia.

Nuestro interés al propiciar esta publicación obedece tanto a la descripción de un tema poco estudiado, como es la realidad de provincias y comunas rurales y semirurales, así como también a difundir las lecciones obtenidas de la metodología de ejecución de este proyecto. Ofrecemos este estudio, por tanto, a quienes participan en el diseño, ejecución o evaluación de programas preventivos de la violencia y del delito, especialmente para quienes se interesan por ahondar en el conocimiento de las manifestaciones de la seguridad en territorios en transformación.

Hugo Frühling E.

Director Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)
Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile.

La seguridad se ha transformado en un tema central en la agenda pública de autoridades, medios de comunicación, y en especial en la percepción de la ciudadanía. Es así como diversos estudios y encuestas han revelado que la delincuencia se instala hoy entre los primeros temas de preocupación ciudadana.

El concepto de seguridad ciudadana surge para dar respuesta a la agudización de la criminalidad y violencia en las grandes urbes. Así, una definición amplia de seguridad ciudadana la caracteriza como: "(...) el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y, sobretodo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado, y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión." (PNUD, 1998).

A partir de esta definición es posible identificar dos dimensiones del concepto: una objetiva, representada por el incremento o disminución de los delitos; y otra subjetiva, representada por el sentimiento de seguridad de los ciudadanos, es decir, por la sensación de temor de la población con relación a la probabilidad de ser víctima de un delito.

Ahora bien, el que estas dimensiones del concepto de seguridad se presenten de forma diferente en las zonas semirurales de la región, de ninguna manera invalida la posibilidad y necesidad de ser analizadas. Por el contrario, al considerar la seguridad en un sentido amplio (como el conjunto de problemáticas que afectan la calidad de vida de las personas) es legítimo pensar que en estas áreas pueden existir problemas relativos a la seguridad que no necesariamente se expresan en las estadísticas de delincuencia.

Cabe destacar que la clasificación y definición de lo rural v/s urbano resulta ser hoy en día insuficiente para caracterizar a las provincias y comunas que no pertenecen al radio urbano, de la Región Metropolitana, pero que por su proximidad territorial han recibido significativas influencias del Gran Santiago. Así, muchas se han transformado en "híbridos" que no corresponden a ninguna de las categorías, por lo que se suele utilizar el apelativo de semirural. Sin embargo, esta categoría residual encierra una amplia gama de realidades que emergen desde los más diversos procesos de cambio sufridos en las localidades con un pasado rural. De esta forma, el análisis de los resultados de los diagnósticos se desarrolló a partir de nuevas categorías que se relacionan con el grado de transformación de lo rural a lo urbano y con la caracterización socioeconómica distintiva de las provincias y comunas estudiadas; categorías que facilitaron el acercamiento al análisis de la realidad delictual de éstas.

Actualmente, las principales estrategias de seguridad ciudadana en desarrollo son los programas: Comuna Segura, Barrio Seguro y Previene (todos coordinados por el Ministerio del Interior), así como el Plan Cuadrante desarrollado por Carabineros de Chile. Todas estas iniciativas promueven la participación comunitaria en la materia, pero sólo comprenden a las comunas urbanas de mayor tamaño del país.

En las comunas semirurales de la Región Metropolitana la presencia de la Intendencia y del Gobierno Regional en la asignación de recursos es importante, y se materializa a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y del Fondo Social Presidente de la República (FSPR). Sin embargo, su situación sigue siendo de escasa autonomía respecto de otras comunas del Gran Santiago. En materia de seguridad esta condición es relativamente atenuada por la coordinación interinstitucional a nivel provincial, en los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana (con presencia del Gobernador y representantes de ambas policías, y en algunos casos autoridades municipales y representantes de la sociedad civil). Así como, por los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana establecidos en algunas comunas. Sin embargo, la coordinación aún es incipiente y en la mayoría de los casos no se ha traducido en el desarrollo de diagnósticos y planes de seguridad.

El reconocimiento de estas carencias y la necesidad de responder a la demanda creciente de la comunidad, por contar con mecanismos para frenar el aumento de la criminalidad y el temor en esas zonas, motivó al Gobierno Regional Metropolitano a asumir un rol más activo, por medio de una asesoría técnica a las gobernaciones y comités de seguridad ciudadana de las provincias semirurales de la región: Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla y Talagante². Asesoría que consistió en el desarrollo de diagnósticos y planes de Seguridad Ciudadana, por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile³, entre marzo y noviembre del 2004.

Esta labor representa un primer intento por conocer más a fondo las particularidades que asume la problemática de seguridad en las zonas aledañas a la capital, especificidades que en parte se deben a la influencia del crecimiento del Gran Santiago. La falta de esfuerzos sistemáticos por dar cuenta de la realidad de estas provincias, que se expresa en la carencia de estudios empíricos de seguridad, constituye uno de los principales limitantes para el diseño de estrategias de seguridad consecuentes con la realidad local. Si bien este obstáculo fue superado en parte con el desarrollo de los diagnósticos, es necesario resaltar que aún resta mucho por hacer en la construcción de una mirada provincial sobre la temática.

En este contexto, los diagnósticos tuvieron como principal objetivo definir los problemas prioritarios de seguridad en las provincias y sus comunas, así como reconocer los principales factores que los propician. Una vez desarrollados los diagnósticos, éstos fueron presentados a las autoridades locales y representantes de la sociedad civil, en las distintas gobernaciones provinciales, con la finalidad de discutir y priorizar las problemáticas a abordar en los planes locales de seguridad

2. Las comunas que componen estas provincias son: Chacabuco: Colina, Lampa, y Til Til; Cordillera: Puente Alto, Pirque y San José de Maipo; Maipo: San Bernardo, Buin, Paine y Calera de Tango; Melipilla: Melipilla, Curacaví, María Pinto, San Pedro y Alhué, Talagante: Talagante, Peñaflo, Padre Hurtado, El Monte e Isla de Maipo.
3. El equipo de trabajo estuvo conformado por: Jefa de Proyecto, Lucía Dammert, Socióloga; Coordinadora general, Jossette Iribarne, Ingeniera Comercial; Investigadores: Javiera Díaz, Psicóloga, y Liliana Manzano, Socióloga; Ayudantes de Investigación: Jessica Neicún y Jean Paul Piña, Sociólogos.

ciudadana. A partir de estos encuentros se elaboraron los planes, que permiten establecer estrategias para prevenir y/o disminuir los problemas asociados a la delincuencia y a la violencia en general, que en el mediano plazo podrán ser utilizados por los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana como herramientas de trabajo para el enfrentamiento de los problemas definidos como prioritarios. Asimismo, quedó abierta la posibilidad de actualizarlo y redefinirlos periódicamente desde los comités de seguridad, y con la participación de representantes de la sociedad civil.

El presente trabajo constituye una sistematización de la labor desarrollada, con la cual se pretende recoger los principales resultados y aprendizajes de la experiencia. Así como representa una propuesta metodológica para la elaboración de diagnósticos y planes de seguridad ciudadana a nivel local que podrá ser utilizada en contextos diversos.

■ I. ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS Y PLANES DE SEGURIDAD CIUDADANA

La ruta metodológica definida en este estudio involucra tres etapas principales: En primer lugar se identifican y describen aquellos problemas que afectan a la comunidad en el ámbito de la seguridad, es decir, se construye un diagnóstico de seguridad ciudadana. Posteriormente se discuten y priorizan los problemas en conjunto con los actores locales relevantes, lo que permite formular estrategias locales para la disminución de la criminalidad y del temor. En un tercer momento, de acuerdo a los resultados del diagnóstico y de la discusión, se identifican acciones de prevención y control desde los factores sociales, situacionales e institucionales que afectan a la seguridad local.

1. Diagnósticos Provinciales y Comunales

La principal herramienta para el diseño e implementación de políticas eficientes y eficaces en la disminución de la delincuencia es el diagnóstico local de seguridad ciudadana. Existe consenso sobre la necesidad de un diagnóstico detallado que permita la identificación de problemas prioritarios, factores de riesgo, así como de espacios y grupos poblaciones donde se requieren focalizar las acciones. Sin embargo, la experiencia local en la elaboración de los mismos conlleva una serie de limitaciones. Por un lado, los diagnósticos incluyen información a nivel agregado que no permite la identificación de las áreas que presentan mayor incidencia en la delincuencia. En segundo lugar, consideran información que si bien permite caracterizar la comuna o provincia ayuda sólo tangencialmente a la definición de una estrategia de seguridad. En tercer término, incluyen información emanada de fuentes oficiales lo cual limita la participación de la visión ciudadana sobre los problemas y posibles soluciones. Finalmente, contemplan información de períodos cortos por lo que se debilita la posibilidad de análisis de tendencias.

Si bien el proceso diagnóstico desarrollado por el CECS se enfrentó a estas limitaciones, muchas de ellas pudieron ser superadas gracias a un diseño metodológico mixto: cuantitativo y cualitativo. Éste consideró como un elemento fundamental complementar la información estadística con la percepción de la comunidad, logrando una visión más profunda y contextualizada de la realidad delictual de cada territorio. En este contexto, a continuación se presenta la sistematización del proceso metodológico que puede servir como una guía para el desarrollo de futuros diagnósticos en otras comunas y provincias del país.

Metodología Cuantitativa

Consistió en la recolección, sistematización y análisis de datos secundarios recopilados desde diferentes fuentes de información, contemplando aspectos demográficos, delictuales, socioeconómicos, situacionales e institucionales de cada provincia y comuna. Los principales datos y fuentes de información utilizadas fueron:

- Estadísticas demográficas y sociales de CENSO (1992 y 2002), INE: Tamaño y densidad poblacional, composición urbano-rural de la población y variación de ésta, composición etaria y variación de ésta. Inactividad y desempleo total y juvenil, variación del empleo por área económica. Indicador de tenencia de viviendas y número de hogares por vivienda como indicador de hacinamiento.
- Estadísticas de delictuales Ministerio del Interior y Fundación Paz Ciudadana: Denuncias por Delitos de Mayor Connotación Social y Violencia Intrafamiliar (1999-2003). Estadísticas de aprehendidos por Carabineros de Chile (1999-2002).
- Estadísticas judiciales de menores (2002), Ministerio de Justicia: Número de causas terminadas de menores de edad por tipo de delito.
- Estadísticas socioeconómicos de encuesta CASEN (1998-2000), MIDEPLAN: Ingreso Autónomo del hogar y variación del mismo, porcentaje de personas bajo la línea de pobreza, indicadores de calidad de la vivienda, nivel de participación, años de escolaridad y porcentaje de analfabetismo; indicadores de acceso a servicios (distancia en cuadras).
- Bases de datos municipales de SINIM (1999-2002), SUBDERE: Presupuesto municipal y distribución por área, disponibilidad presupuestaria por habitante, porcentaje de estudiantes de establecimientos municipales que obtienen el puntaje mínimo de la PAA (450 pts.), áreas verdes mantenidas por habitantes.
- Estadísticas de la encuesta nacional de consumo de drogas de CONACE (1998 y 2002): Prevalencia de consumo de drogas lícitas e ilícitas por grupo etario y nivel socioeconómico, percepción de gravedad del problema.
- Banco Integrado de Proyectos (2000 y 2003), MIDEPLAN: Fondos asignados a proyectos locales por área.
- Presupuesto Municipalidades de la Contraloría General de la República (2003)
- N° de viviendas sociales entregadas (1992-2003), SERVIU.

Además, desde el Estudio de Oferta Pública y Privada de Seguridad Ciudadana⁴ se recogió información sobre instituciones, programas y proyectos desarrollados a nivel local en la temática de seguridad ciudadana. Y, en terreno, se recogió información en los municipios (número de organizaciones sociales activas, número de patentes de alcoholes, plan regulador comunal, entre otros), y en retenes o comisarías de la zona correspondiente.

Metodología Cualitativa

Se realizaron reuniones con las autoridades provinciales y policiales, y entrevistas semi estructuradas a actores sociales claves. Todo lo cual permitió complementar y contextualizar la información estadística, al incluir la percepción de la comunidad y sus necesidades en el ámbito de la seguridad ciudadana.

4. Desarrollado por el CESC en el 2002 por encargo del Ministerio del Interior.

Reuniones con autoridades provinciales: Estas tuvieron por objetivo establecer una alianza y canal de comunicación con las autoridades encargadas de la temática y los principales usuarios de los diagnósticos y planes. Se discutieron y analizaron los siguientes temas:

1. Problemas urgentes de la provincia.
 - a. Dónde específicamente se focalizan (lugar o grupo de riesgo).
 - b. Posibles causas de esos problemas.
2. Delitos preocupantes y/o los que han aumentado en la provincia.
 - a. Comunas o barrios en que se concentran.
 - b. Efecto sobre la población de estos delitos.
 - c. Existencia de traspaso de delitos de una comuna a otra (límites comunales).
3. Sensación de temor en la población: temor a un tipo de delito o hecho en particular, o con relación a la seguridad en general.
4. Seguridad Ciudadana: ¿Tarea de quién?
5. Iniciativas impulsadas, a nivel provincial y comunal, con relación a la problemática de seguridad ciudadana.
6. Agrupaciones intersectoriales existentes relacionadas con el tema de seguridad ciudadana: temas abordados y actividades propuestas.
7. Coordinación interinstitucional en el tema de seguridad ciudadana (Municipalidades, Investigaciones, Carabineros, Gobernación, Intendencia).
8. Comunidad y Seguridad Ciudadana
 - a. Organizaciones: calidad y cantidad.
 - b. Actividades que realizan.
9. Oferta de Seguridad a nivel provincial y comunal: Privada y Pública.
10. Demandas urgentes a nivel provincial y comunal en relación al tema seguridad.

Entrevistas a actores claves: Estas entrevistas permitieron caracterizar a cada provincia y comuna involucrada en el proyecto, a través del abordaje de diversos temas. A nivel provincial se entrevistó a gobernadores, policías y encargados del tema de seguridad (abogados y jefes de gabinete de las respectivas gobernaciones); y a nivel comunal se entrevistó a: alcaldes, encargados de seguridad, dirigentes sociales, policías, informantes de servicios de salud primaria y establecimientos escolares, entre otros.

La pauta de entrevista contemplaba las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles cree usted que son los problemas más urgentes de la comuna o barrio? ¿Dónde específicamente se focalizan? (lugar o grupo de riesgo)
¿Cuáles cree usted que son las posibles causas de esos problemas?
2. ¿Cuáles son los delitos más preocupantes o los que más han aumentado en la comuna? ¿En qué lugares se concentra? ¿Cómo afecta a la población dicho crecimiento?
3. ¿Percibe usted un aumento en la sensación de temor en la población?
¿Esta se da respecto a algún tipo de delito o hecho en particular, o con relación a la seguridad en general?
4. ¿Cuán seguro considera su comuna o barrio? ¿En qué lugares se siente inseguro y en qué horas en particular?

5. ¿Cómo considera usted el grado de participación o la capacidad de organización de la comunidad en esta temática? ¿Qué tipo de actividades desarrollan? ¿Cómo considera usted la relación entre vecinos, se protegen o ayudan entre sí?
6. ¿Qué tipo de intervención se ha desarrollado en su comuna durante estos últimos años, específicamente en el tema de seguridad? (Desde las autoridades o las organización comunitarias)
7. ¿De quien cree usted que es responsabilidad la seguridad ciudadana? (Por ejemplo Municipalidad, Carabineros, toda la comunidad, ¿Qué rol compete a cada uno?)
8. ¿Se ha dado algún acercamiento entre Carabineros o autoridades del Municipio y los vecinos para buscar soluciones a los problemas de seguridad? ¿De quién ha sido la iniciativa? ¿Cómo evalúa la labor de Carabineros y del Municipio en esta temática?
9. ¿Cuánta confianza tiene usted en las instituciones públicas? Por ejemplo Justicia, Carabineros, Investigaciones, Gobierno, Municipalidad, otros servicios públicos.
10. ¿Existen espacios públicos en su comuna o barrio? ¿Cómo los calificaría? ¿Son utilizados por la comunidad? ¿Qué tipo de actividades se desarrollan en ellos? ¿Existen algún espacio público, en particular, que usted considera riesgosos?
11. ¿Cuáles cree usted que son las posibles soluciones a los problemas de seguridad? ¿Que actividades podrían ayudar a mejorar la sensación de seguridad en su comuna o barrio?

Además, se profundizó en algunas temáticas dependiendo del tipo de actor entrevistado.

A partir de los resultados e información obtenida se definió un grupo de temas indispensables de ser abordados en los diagnósticos:

1. Descripción general: En esta sección se caracterizó a las provincias y comunas de acuerdo a indicadores demográficos y sociales generales, los que permitieron dar cuenta del contexto en el que se presentan las problemáticas delictuales.
2. Descripción y análisis de la realidad delictual y del temor: Se describieron desde las estadísticas y entrevistas los delitos más importantes en cada territorio, y los que han tenido mayores incrementos en los últimos años. Además se analizó como estos delitos han aumentado la sensación de inseguridad de la población, y se constató la existencia de otros temas influyentes en el temor de la población, principalmente a través de entrevistas en terreno.
3. Factores protectores y de riesgo para la seguridad ciudadana a nivel local: En este capítulo se analizaron diversos factores que podrían estar influyendo en la seguridad local, como factores protectores o de riesgo. Los primeros, refieren a recursos o mecanismos que posee la comunidad para la prevención del delito y de la violencia; mientras que los segundos son elementos deficitarios y/o propiciadores de conductas violentas o ilícitas en la población. Para dar cuenta de ambos se complementó la información estadísticas con el discurso ciudadano.

a. Factores Sociales: Dentro de los factores sociales se consideró el ingreso autónomo del hogar, el porcentaje de población bajo la línea de la pobreza, el desempleo y la inactividad, indicadores educacionales, de participación y de consumo de drogas, entre otros. Considerando en forma particular aquellos factores que afectan a la población juvenil.

b. Factores Situacionales: En el análisis de los factores situacionales el énfasis estuvo puesto en el acceso y calidad de los espacios públicos, considerando el importante efecto que tienen en la percepción de seguridad de la población.

c. Factores Institucionales: En estos factores se describió los recursos financieros con que cuentan los municipios y gobernaciones, y cómo estos recursos son utilizados en el ámbito de la seguridad ciudadana. Además se dio cuenta de la institucionalidad existente en el tema y las iniciativas que se han desarrollado para enfrentar los problemas de seguridad, con especial énfasis en los recursos y acciones desarrolladas por ambas policías.

2. Planes Provinciales

Una vez concluida la etapa de elaboración de los diagnósticos, se inició un proceso de discusión y priorización de problemáticas de seguridad con los actores locales relevantes, proceso que constituyó la base para la elaboración de los Planes Provinciales de Seguridad Ciudadana.

Los planes de seguridad constituyen el objetivo último del proceso de análisis de los problemas de seguridad de las provincias, iniciado con el acercamiento a terreno y la elaboración de los diagnósticos, siendo un aporte fundamental para el abordaje de los problemas de seguridad y para el desarrollo y discusión de las políticas públicas en el tema. Sin embargo, ello no significa que los planes puedan ser elaborados independiente del desarrollo de las otras etapas, al contrario éste siempre debe considerarse dentro de un proceso integral de acercamiento a la realidad local en materias de seguridad.

Primero, los planes son fundamentales como herramienta de trabajo por cuanto permiten fijar marcos conceptuales, prioridades y objetivos comunes; permiten coordinar y aunar el trabajo de diversos actores involucrados en la temática; y facilitan que estos mismos actores se fijen tareas, metas y plazos haciéndose responsables de la labor que les compete en las posibles soluciones de los problemas locales.

Segundo, como herramienta política los planes pueden ayudar a definir y legitimar la agenda pública (local) en el tema, siempre y cuando éstos sean construidos con participación ampliada y no desde las cúpulas del gobierno local. Además, pueden permitir readecuar las políticas o programas gubernamentales existentes a nivel nacional (como Comuna Segura y Plan Cuadrante) al contexto local y a los problemas o condiciones particulares que se presentan en dicho contexto; y desde ahí, se pueden generar críticas o instalar discusiones acerca de la adecuación del diseño e implementación de esas políticas a la diversidad de realidades existentes en el país.

Tercero, al definir prioridades, responsabilidades, metas y plazos, los planes posibilitan el desarrollo de evaluaciones permanentes de las acciones emprendidas; pudiendo examinar en el proceso las áreas específicas en las que se presentan errores o dificultades, y en el largo plazo conocer el impacto que han tenido las iniciativas. Esto, a su vez, permite mejorar las herramientas y tareas implementadas para dar una mejor respuesta a los problemas.

Para concretar la elaboración del plan se desarrollaron reuniones ampliadas con autoridades provinciales, policías, representantes municipales, representantes de la sociedad civil y otros. La estructura básica de dichas reuniones fue:

1. Presentación de los resultados de los diagnósticos.
2. Establecimiento de los problemas prioritarios de seguridad a nivel local.
3. Discusión de las acciones y estrategias pertinentes para abordar los problemas prioritarios.
4. Establecer los productos esperados para cada acción, los requisitos para su cumplimiento y verificación.
5. Establecer los plazos de ejecución.
6. Identificar a los actores responsables de la ejecución y/o gestión de las acciones y productos esperados.

■ II. DIAGNÓSTICOS DE SEGURIDAD CIUDADANA: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DE LAS CINCO PROVINCIAS

La caracterización actual de las provincias y comunas semirurales de la región está en gran medida atravesada por los procesos de crecimiento del Gran Santiago, hacia sus límites exteriores, los que al haberse producido en forma desordenada y con escasa planificación han generado efectos, muchas veces negativos, en la calidad de vida de las provincias aledañas.

Con la incorporación de centros urbanos o semirurales, previamente independientes, como fue el caso de San Bernardo, Maipú, Puente Alto, Quilicura y Lo Barnechea, y con la aparición de ciudades satélites y/o comunas dormitorios (Rancagua, Melipilla, Talagante, Colina), Santiago se ha ido convirtiendo paulatinamente en una ciudad región. Transformación que evidentemente ha repercutido en la distribución poblacional: disminución de la población que habita la zona céntrica de la ciudad y crecimiento de las zonas periféricas; pero que además ha generado cambios en la distribución socioeconómica de dicha población. Así, diversos autores plantean que el diseño actual de las ciudades se caracteriza por la fuerte segmentación entre estratos socioeconómicos, lo que tiene como consecuencia la aparición de fenómenos como “nueva pobreza urbana” y segregación residencial (Tironi, 2003; Katzman, 2001).

Si bien la mayor parte de estos procesos son restrictivos a las áreas urbanas, el amplio y rápido proceso de crecimiento del Gran Santiago nos lleva a pensar que algunos de estos fenómenos pueden tener hoy repercusiones en las comunas aledañas a la ciudad. Esto puede corroborarse, primero, por el hecho de que varias de las comunas más cercanas a la capital se encuentran hoy en día prácticamente integradas al sistema productivo predominante, habiendo abandonado sus actividades agrícolas tradicionales. Con la transformación de la economía rural hacia un modelo económico más urbano, además de perder la independencia de la capital, en estos sectores el empleo se redujo, se hizo más precario y temporal, viéndose muchos trabajadores obligados a movilizarse diariamente a la capital para acceder a un empleo; lo que se traduce en transformaciones en sus estilos de vida.

En segundo lugar, con el desplazamiento de habitantes urbanos hacia las provincias periféricas se comienzan a generar fenómenos de segmentación y segregación al interior de las comunas o entre comunas, producto en parte de la forma en que se ha diseñado la instalación de estas familias, y también en parte por la desconfianza que sienten los habitantes tradicionales respecto de los capitalinos. En el caso de

los habitantes provenientes de los estratos socioeconómicos altos (de la capital), donde el traslado es por voluntad propia, la instalación en condominios y parcelas de agrado⁵ cerrados constituye una forma de autosegregación frente a la realidad rural y, en general, de altos niveles de pobreza, lo que claramente pone un obstáculo para la integración de la población en crecimiento. En el caso de los habitantes provenientes de estratos socioeconómicos bajos, ya sean de la capital o de los alrededores, el traslado prácticamente obligado (por la necesidad) hacia barrios de viviendas sociales tiende a segregarlos respecto de los habitantes tradicionales, impidiendo su integración en un contexto totalmente ajeno.

Por último, con el crecimiento no planificado de estas provincias y comunas, en uno o en varios de los aspectos señalados, además de modificarse los estilos de vida de la población y la capacidad integración de la misma, se plantean nuevas demandas para los servicios públicos locales, dentro de las cuales comienza a ser un tema importante el de la seguridad.

A partir de estos procesos de transformación es posible plantear la existencia de una nueva realidad social (o nuevas realidades) en las provincias semi-rurales de la región, la que en cierta medida fue recogida por los diagnósticos de seguridad ciudadana realizados por el CESC durante el presente año, esto puede sintetizarse primero, a través de la caracterización de las provincias, y segundo, por medio de una clasificación de las comunas⁶ según sus semejanzas y diferencias.

1. Provincias estudiadas: principales hallazgos

Provincia de Cordillera:

Está conformada por tres comunas: Puente alto, San José de Maipo y Pirque, siendo la primera de ellas la que concentra prácticamente todas las inversiones públicas, mientras las otras dos se encuentran en una situación más desfavorecida, tanto por su ruralidad, como por su pequeño tamaño poblacional. Por ello, sólo Puente Alto participa en el programa de seguridad ciudadana Comuna Segura; además de contar con el programa PREVIENE y el Plan Cuadrante. Si bien San José de Maipo y Pirque también cuentan con el Plan Cuadrante (dependiente de la 20° Comisaría de Puente Alto), la posibilidad que accedan a los otros dos programas es mínima, debido principalmente a su pequeña cantidad de habitantes.

A partir de los resultados del diagnóstico provincial es posible establecer los problemas de seguridad ciudadana más importantes de la Provincia. El primero de ellos lo constituye la alta tasa de denuncias en el delito de robo con fuerza, que además ha presentado incrementos sostenidos en los últimos años. En segundo lugar destacan las altas tasas de denuncias y significativos incrementos en delitos contra las personas que incorporan violencia, y por ende generan temor en la población (robo con intimidación y lesiones). Por último, se consideran significativas las altas tasas en detenciones por hurto en Puente Alto, y el aumento de los detenidos por

5. Muchas veces estos proyectos inmobiliarios se construyen en terrenos agrícolas, aprovechando la inexistencia de planos reguladores, lo que perjudica a los trabajadores rurales al disminuir sus posibilidades de trabajo.

6. La clasificación fue propuesto en el artículo de: Piña, Jean Paul (2004), Seguridad Ciudadana en las Comunas Rurales y Semi-Rurales de la Región Metropolitana. Artículo desarrollado en el CESC y presentado en el 1° Simposio de investigación sobre violencia y delincuencia en Chile 2004, organizado por Fundación Paz Ciudadana y el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica.

drogas en San José de Maipo y Pirque. Hecho que es confirmado por los entrevistados quienes indican que ha habido una agudización de la problemática de drogas en la Provincia, tanto en consumo como en microtráfico.

Dichos problemas se ven influenciados por diversos factores de riesgo, como el fuerte aumento poblacional, especialmente urbano, en Puente Alto y Pirque, sin un consecuente aumento de la infraestructura y cobertura de los servicios básicos, lo que se expresa en los altos índices de inactividad, desempleo, baja cobertura educativa y aumento del hacinamiento en toda la Provincia, pero con mayor énfasis en Puente Alto. También se presenta una significativa problemática de segregación residencial en Puente Alto, y altos niveles de desigualdad económica y pobreza rural en San José de Maipo y Pirque. Y se destacó una importante condición de riesgo social y delictual en los jóvenes, especialmente en Puente Alto, expresado en los indicadores educacionales, de desempleo e inactividad juvenil, y de consumo de drogas.

Provincia de Maipo:

Está conformada por cuatro comunas: San Bernardo, Buin, Paine y Calera de Tango, siendo la primera de ellas la que concentra prácticamente todas las inversiones públicas, seguida por Buin que se encuentra en una situación intermedia con respecto a las demás comunas, mientras que las otras dos están en una condición más desfavorecida producto de su mayor ruralidad y menor tamaño poblacional.

Entre las comunas de la Provincia, San Bernardo es la única que participa en el programa de Comuna Segura; además de contar con el programa PREVIENE y con el Plan Cuadrante. Buin por su parte fue integrado en el 2002 al programa PREVIENE, contando además, al igual que Paine y Calera de Tango, con el Plan Cuadrante. La posibilidad de que estas últimas comunas accedan a los otros dos programas es mínima debido a su pequeña cantidad de habitantes.

Los problemas de seguridad ciudadana más importantes de la Provincia se ven reflejados en las altas tasas de denuncias en delitos contra las personas como VIF y lesiones, y en la alta tasa de robo con fuerza, no obstante, ésta ha disminuido en los últimos dos años. También se observaron significativos incrementos en delitos violentos como robo con violencia y homicidio e importantes incrementos en las detenciones por drogas en el año 2002.

Estos problemas se han visto influenciados por diversos factores de riesgo, dentro de los cuales destacan el fuerte aumento poblacional urbano en San Bernardo, lo que ha repercutido en deficiencias en servicios básicos, como salud y educación, y en las fuentes de empleo. Además se identificó una significativa problemática de segregación residencial en San Bernardo y algunas evidencias de ésta en Buin, y una creciente desigualdad económica en Calera de Tango, fenómenos que han incidido en el aumento del temor de la población. Por otra parte, se presenta una gran preocupación por el aumento del consumo y tráfico de drogas en toda la Provincia, con especial énfasis en San Bernardo y Buin. Finalmente se evidenció una significativa condición de riesgo social y delictual de los jóvenes, especialmente en San Bernardo y Paine, correspondiente a los bajos indicadores educacionales, al alto desempleo e inactividad juvenil.

Provincia de Talagante:

Está conformada por cinco comunas: Peñaflo, Talagante, Padre Hurtado, El Monte e Isla de Maipo, mientras las dos primeras concentran la mayor parte de las inversiones públicas existentes en la Provincia, las otras tres comunas están en una condición desfavorecida tanto por su ruralidad como por su pequeño tamaño poblacional.

En esta Provincia no existe ninguna comuna que participe en el programa gubernamental de seguridad ciudadana Comuna Segura. En cambio si se cuenta con el Plan Cuadrante, en toda la Provincia, y con el programa PREVIENE en dos comunas: Peñaflo y Talagante. La posibilidad de que las comunas de esta provincia es mínima debido su pequeña cantidad de habitantes, pero en Peñaflo todos los indicadores revelan la necesidad de contar con este programa.

Los problemas de seguridad ciudadana más importantes de la Provincia son la fuerte tendencia de incremento en las denuncias de los delitos de mayor connotación social, sobretodo de robo con fuerza en Peñaflo, Talagante y Padre Hurtado. Por su parte, se observaron altas tasas de denuncias en delitos contra las personas como VIF y lesiones en Isla de Maipo, Padre Hurtado y El Monte; y una agudización de la problemática de drogas en toda la Provincia, expresado en el incremento de las detenciones en el año 2002, lo que se ha traducido en un aumento del temor. Estos problemas se han visto influenciados por factores de riesgo como los altos niveles de pobreza, bajos ingresos, alto desempleo e inactividad de la población en toda la Provincia.

También se encontraron evidencias de segregación residencial en la comuna de Peñaflo y, en menor medida en Talagante y El Monte, lo cual se expresa en el gran número de viviendas sociales (respecto del total de viviendas entregadas), en el aumento del hacinamiento y las escasas oportunidades de empleo. Por último, se destacó la significativa condición de riesgo en que se encuentra el grupo juvenil en Peñaflo, producto de los altos niveles desempleo e inactividad, la deficiente calidad de la educación y el alto consumo de alcohol y drogas.

Provincia de Chacabuco:

Está conformada por tres comunas: Colina, Lampa y Til Til, siendo la primera de ellas la que concentra prácticamente todas las inversiones públicas, mientras que las otras dos están en una condición desfavorecida tanto por su mayor ruralidad como por su menor tamaño poblacional.

Colina es la única que participa en el programa Comuna Segura; además de contar con el programa PREVIENE y con el Plan Cuadrante. Lampa por su parte fue integrado en el 2002 al programa PREVIENE, contando además, al igual que Til Til, con el Plan Cuadrante. La posibilidad de que estas dos comunas accedan al Comuna Segura es mínima, debido principalmente a la pequeña cantidad de habitantes que poseen ambas comunas.

Los problemas de seguridad ciudadana más importantes de la Provincia son las altas tasas de denuncias y fuertes incrementos en delitos contra las personas, VIF y lesiones, presentando en éste último la mayor tasa e incrementos a nivel regional. Presenta además altas tasas de robo con fuerza, con aumentos significativos en éstas en los

últimos años, y un fuerte incremento en el delito de robo con violencia en toda la Provincia, hacia el 2003, especialmente en Colina.

Todos estos problemas se han visto influenciados por factores de riesgo como el fuerte aumento poblacional urbano en toda la Provincia, sin un consecuente aumento en la cobertura de los servicios básicos y el empleo. Esto se expresa en los altos índices de pobreza, bajos ingresos, inestabilidad en el empleo y baja cobertura educativa. Además se observó un incremento del temor en la población asociado al aumento del consumo y tráfico de drogas, principalmente en Colina y Lampa. Por último, se consideró como un importante factor de riesgo la agudización de la desigualdad social dentro de la Provincia, con especial énfasis en Colina y Lampa.

Provincia de Melipilla:

Está conformada por cinco comunas: Melipilla, Curacaví, María Pinto, Alhué y San Pedro, siendo la primera de ellas la que concentra prácticamente todas las inversiones públicas, mientras las otras cuatro se encuentran en una situación marginal, tanto por su lejanía y ruralidad, como por su pequeño tamaño poblacional.

Melipilla es la única comuna que participa en el programa Comuna Segura, además de contar con el programa PREVIENE y con el Plan Cuadrante. Las otras comunas también tienen un grado de participación en este último programa, pero dependiente de la comisaría de Melipilla, mientras que la posibilidad de que accedan a los otros dos programas es mínima.

Los problemas de seguridad ciudadana más importantes de la Provincia son las altas tasas de denuncias e incrementos en delitos de VIF y lesiones (aunque en algunas comunas éste último ha decrecido). Por otra parte, es relevante señalar que si bien la mayor tasa de denuncias de DMCS es por robo con fuerza, esta tasa es relativamente baja y ha disminuido en los últimos años, al igual que las tasas de la mayoría de los delitos que se encuentran dentro de esta categoría. No obstante lo anterior, las denuncias de hurto se han incrementado en los últimos dos años. Las autoridades destacan también delitos como el abigeato, el robo de fruta, la caza ilegal o el porte ilegal de armas, y en algún grado el microtráfico, problemáticas que si bien no están reflejadas en las estadísticas fueron recurrentes a lo largo de las entrevistas.

Estos problemas se han visto influenciados por factores de riesgo como el crecimiento poblacional urbano en Melipilla y Curacaví, lo que no ha sido acompañado por mejoras en servicios públicos generando una baja cobertura educativa, alto desempleo e inactividad. También se observaron bajos niveles de ingreso y alto porcentaje de pobreza en todas las comunas de la Provincia. Por otro lado, se evidenció la existencia de mecanismos violentos de resolución de conflictos y alto consumo de alcohol, ambas conductas culturalmente aceptadas y que inciden en la baja denunciabilidad de VIF (aunque se han ido incrementando). Por último se destacó una significativa condición de riesgo social y delictual de los jóvenes en Curacaví y Melipilla, correspondiente a los bajos indicadores educacionales, alto embarazo adolescente, desempleo e inactividad juvenil.

2. Comparación entre realidades comunales

Como se apreció en la descripción anterior, dentro de cada provincia las comunas presentan realidades muy diversas, por lo que consideramos que para la búsqueda de estrategias de seguridad, y en general para el diseño de cualquier política pública, es necesario reconocer esta diversidad. Para ello, a partir de los resultados de los diagnósticos comunales, proponemos una clasificación de las comunas en torno a dos tipos de variables: demográficas y socioeconómicas.

- **Grupo 1:** *Comunas Urbanas Pobres: Puente Alto, San Bernardo,*
- **Grupo 2:** *Comunas Semi Rurales con Pobreza Urbana: Peñaflores, Talagante, Buin, Colina, Melipilla / Lampa, Padre Hurtado y Paine,*
- **Grupo 3:** *Comunas Rurales en procesos de urbanización: Curacaví, El Monte (ambas con pobreza urbana), Isla de Maipo, Til-til, San José de Maipo/ Desigualdad socioeconómica significativa: Pirque y Calera de Tango,*
- **Grupo 4:** *Comunas Rurales Pobres: María Pinto, San Pedro, Alhué.*

Los grupos definidos reflejan un continuo de las realidades de las comunas, siendo Puente Alto la más urbana de las comunas estudiadas y Alhué la más rural, dando cuenta de las transformaciones descritas en la introducción de este capítulo. Pero además, esta clasificación permite distinguir patrones comunes entre las comunas respecto de variables delictuales y de temor, situacionales e institucionales, semejanzas que pueden asumirse como resultado de una relación causal o multicausal entre dichas variables.

Grupo 1: Comunas Urbanas Pobres

Como se observa en la siguiente tabla, las comunas del grupo 1 tienen el mayor tamaño poblacional y el mayor porcentaje de población urbana, y en ambas la población rural continuó la tendencia al decrecimiento de la década anterior, mientras que la población urbana creció significativamente, sobretodo en Puente Alto (más de 90% de incremento). Más allá del fuerte crecimiento de ambas comunas, en el período ínter censal, es particularmente importante el que gran parte de éste se deba a la llegada de población de escasos recursos, lo que se aprecia en el alto porcentaje de viviendas sociales respecto del total de viviendas nuevas entregadas en el mismo periodo. Este hecho ha impactado de forma significativa en estas comunas, puesto que el rápido crecimiento poblacional no ha podido ser cubierto por los servicios básicos y las fuentes laborales: En educación municipal, por ejemplo, la cobertura de Puente Alto en el 2003 era sólo de 57% y en San Bernardo de 62.5%, mientras que la cobertura regional era de 84%.

Si bien los indicadores de ingreso y pobreza del 2000 (Casen), no son tan críticos como los de las comunas más rurales de la región, en comparación a los indicadores de las demás comunas del Gran Santiago (Provincia Santiago), la situación es francamente negativa. Esto ha provocado que gran parte de la población de ambas comunas viva en condiciones de marginalidad y segregados del resto de la capital. Si a ello se suma el bajo nivel de participación de su población y los altos niveles de riesgo en que se encuentra el grupo juvenil (altos niveles de desempleo e inactividad, alto consumo de drogas, etc.), resulta explicable el aumento de los índices delictuales y de temor de ambas comunas, y el que la caracterización delictual de éstas difiera significativamente del resto de las comunas estudiadas.

Tabla 1: Variables demográficas y sociales							
Comuna	Población 2002	% Pob. Urbana 2002	Desempleo juvenil 2002	Ingreso 2000	% Pob. Pobre 2000	% Particip. 2000	viviendas sociales*
Puente Alto	492.915	99,9	21,7	474.437	18,0	21,6	19,9
San Bernardo	246.762	95,3	23,4	384.098	19,5	24,7	39,3
Peñaflor	66.619	94,9	22,8	354.355	26,2	26,6	39,2
Talagante	59.805	83,5	25,0	399.026	16,6	26,0	18,5
Buín	63.419	74,9	17,0	392.018	21,4	24,6	18,0
Colina	77.815	80,7	19,6	335.431	28,8	26,6	25,2
Melipilla	80.255	64,4	22,0	418.858	15,3	31,9	24,1
Paine	50.028	53,2	20,0	378.809	16,2	32,6	8,2
Lampa	40.228	70,2	19,6	299.965	25,1	27,6	28,3
Padre Hurtado	38.768	88,4	20,6	360.557	11,5	36,5	0,0
Curacaví	19.053	64,4	27,4	413.150	22,5	21,4	0,0
El Monte	26.459	84,2	24,0	325.916	24,4	23,4	63,4
Isla de Maipo	25.798	73,1	19,1	348.098	28,7	38,5	41,9
Tiltil	14.755	55,3	20,0	310.047	22,8	34,8	0,0
S.J. de Maipo	13.376	69,6	17,1	533.073	19,0	28,5	0,0
Pirque	16.565	58,3	17,6	805.341	15,0	26,1	0,0
C. de Tango	18.235	33,5	20,9	531.982	12,7	30,2	0,0
María Pinto	8.735	16,0	26,9	236.777	20,7	34,1	13,9
San Pedro	6.746	0,0	20,8	307.136	17,1	40,7	0,0
Alhué	4.013	58,5	21,1	304.952	12,8	35,0	0,0

* Porcentaje de viviendas sociales entregadas en el período 1998-2002 (Serviu) respecto de la variación de viviendas nuevas en el periodo intercensal (Censo).
Fuente: Censo 2002, INE; CASEN 2000, MIDEPLAN; Cuentas Públicas Serviu (diversos años).

“...el joven se levanta y queda desocupado ¿Qué hace? Se junta con amigos, en las mismas condiciones que él, algunos de ellos consumen drogas, hay que buscar plata pa la cerveza, pa lo que sea y eso provoca que haya hurtos, robos...” - Abogado Gobernación Cordillera

En cuanto a los indicadores delictuales, Puente Alto no posee una tasa importante de denuncias por Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), mientras que San Bernardo sí (ver tabla 2). Esta diferencia se explica por el mayor tamaño poblacional de la primera comuna - la más grande del país- puesto que en términos de frecuencia de denuncias ambas comunas realizan un aporte similar a las denuncias de la región. Así, en el 2003, Puente Alto se ubicó en el 6° lugar de frecuencias de denuncias de la región y San Bernardo en el 8°. Además de ello, ambas comunas tienen una alta participación en hechos delictivos ocurridos en otras comunas de la región¹⁰, situación que en parte se explica por la condición segregada de éstas.

Los delitos más denunciados son el robo con fuerza y lesiones, si bien este hecho se repite en casi todas las comunas estudiadas, en San Bernardo y Puente Alto tienen una connotación mayor y se vinculan con mayor fuerza a problemáticas de segregación residencial, hacinamiento y marginalidad, entre otras; fenómenos que también han incidido en el aumento de las denuncias por VIF. Asimismo, es característico de la criminalidad de estas comunas, la significativa frecuencia del robo con intimidación (tercero en DMCS), proporción que en ambas comunas supera a la tendencia regional. Este delito, al igual que el robo con violencia, tiende a asociarse a la agudización del microtráfico de drogas e incide en el aumento del temor en la población, especialmente en lo que refiere al uso de ciertos espacios públicos.

“...robo con intimidación en personas, se está dando mucho a la salida de los supermercados, a la salida de las panaderías, a la salida de los bancos... Y con respecto a las poblaciones, qué pasa en las poblaciones, el tráfico...” - Prefecto Investigaciones San Bernardo.

Como vemos, la caracterización delictual de estas comunas es francamente urbana, y por lo mismo su incremento debe ser entendido como efecto de la agudización de ciertas problemáticas urbanas, como las ya señaladas. Pero además en relación a aspectos situacionales, tales como la falta de espacios públicos para la integración de la comunidad o la falta de iluminación, mantención y el abandono de los espacios públicos existentes, los que inciden en las oportunidades para la comisión de delitos. La percepción de la ciudadanía es que en general los espacios públicos no están bien mantenidos y han sido abandonados por el temor que genera el consumo de drogas y alcohol que se acostumbra en dichos espacios.

Para superar estas problemáticas, en ambas comunas se han desarrollado diagnósticos de seguridad y proyectos comunitarios dentro del Programa Comuna Segura. Por otro lado, la Policía de Investigaciones de San Bernardo ha creado un programa radial para mejorar el contacto con la población; y el municipio de la misma comuna cuenta con vehículos para la vigilancia de plazas y calles.

Grupo 2: Comunas Semirurales con Pobreza Urbana

Este grupo está conformado por comunas semirurales que han sufrido importantes transformaciones en su población producto de los rápidos procesos de urbanización ocurridos en los últimos 10 años. Este grupo se puede subdividir a su vez en dos grupos menores: En el primero, si bien el mayor incremento de su población se ha dado en las zonas urbanas éste no es tan significativo (no supera el 35% con excepción de Colina); mientras que en el segundo subgrupo, el incremento de la población urbana ha superado el 60%¹¹; además el primer subgrupo está conformado por comunas de mayor envergadura poblacional que el segundo.

En todas estas comunas semirurales, sobretudo en las más grandes, resalta la transformación de la condición de pobreza de parte importante de su población. La mayor parte de estas comunas inició hace más de una década sus procesos de urbanización, lo que significó una disminución de sus indicadores de pobreza; sin embargo, en los últimos años, producto del crecimiento del Gran Santiago y de la instalación de un gran número de viviendas sociales, ha emergido un nuevo tipo de pobreza, la denominada “nueva pobreza urbana”. Esta nueva condición se diferencia de la pobreza rural tradicional que se caracteriza por carencias materiales de todo tipo, en cambio la nueva pobreza se define más bien por la existencia de condiciones de marginalidad y segregación. En estos casos, la nueva pobreza se expresa en la falta de fuentes de empleo y las grandes distancias respecto de los posibles centros de trabajo (especialmente los urbanos que son requeridos por la población recién llegada), y, en general, por las dificultades para la integración a la nueva comunidad.

Si bien estas comunas presentan similitudes en su condición urbana, y en indicadores asociados a ello como cobertura educacional, nivel de escolaridad y analfabetismo, respecto de Puente Alto y San Bernardo, en éstas las deficiencias siguen siendo mayores. Sólo las comunas de Peñaflor, Talagante y Buin han logrado mejorar

significativamente estos indicadores. Sin embargo, Peñaflor junto con otras comunas de este grupo (Colina, Lampa y Paine) han empeorado su ingreso autónomo, han incrementado sus porcentajes de pobreza (Peñaflor y Colina), y han agudizado sus condiciones de segregación interna o externa (respecto del Gran Santiago). Todo esto tiende a incidir en el aumento de ciertos delitos comunes en estas zonas, como los robos o hurtos en la propiedad, pero también ha provocado la aparición de delitos urbanos (robo con violencia, con intimidación y microtráfico de drogas); además esto ha tendido a incrementar la sensación de temor de la población, la que si bien puede considerarse como consecuencia del incremento de la criminalidad también dice relación con una sensación de desconfianza frente al “otro” desconocido.

La caracterización delictual de estas comunas se presenta hoy en día como una combinación entre problemáticas más bien rurales, como las altas tasas e incrementos en delitos contra las personas sin motivación económica (VIF y Lesiones), y la aparición y aumento de delitos más bien urbanos, como los robos violentos y el microtráfico de drogas. Si bien las tasas de estos últimos delitos no alcanzan los niveles de las comunas más urbanas, la tendencia en comunas como Peñaflor, Colina y Lampa plantean la posibilidad de que la situación empeore, lo cual tiende a aumentar los niveles de temor en la población.

	Robos contra la propiedad	Robos violentos	Violencia personas	Total DMCS	Var.2003-2002
Puente Alto	715,9	355,0	828,5	1.396,86	37,44
San Bernardo	814,2	768,3	1.342,8	2.217,74	12,62
Peñaflor	1.444,7	309,8	1.340,5	2.333,56	7,98
Talagante	1.242,9	195,1	1.094,6	1.950,58	-1,69
Buín	959,6	177,1	1.312,4	1.658,93	9,69
Colina	997,9	297,2	1.386,8	2.014,16	29,75
Melipilla	1.050,4	169,9	1.203,7	1.577,62	-4,51
Paine	926,8	185,0	865,2	1.470,19	20,16
Lampa	1.317,3	208,2	1.520,8	2.211,06	28,38
Padre Hurtado	1.187,6	221,6	1.369,3	1.917,03	5,78
Curacaví	857,8	79,8	1.208,9	1.556,01	25,62
El Monte	1.080,8	191,8	1.287,4	1.781,73	-8,69
Isla de Maipo	1.068,0	157,9	1.545,6	1.782,47	-13,48
Tiltil	772,3	66,6	898,8	1.384,86	25,08
S.J. de Maipo	1.292,7	117,5	998,9	1.990,51	39,20
Pirque	1.064,4	166,9	851,5	1.616,74	78,04
C. de Tango	1.204,1	306,2	762,9	1.837,24	-10,54
María Pinto	548,8	85,2	917,8	965,13	-17,79
San Pedro	404,8	130,6	757,4	757,36	-5,98
Alhué	423,0	22,3	512,0	556,55	-41,07

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio del Interior, 2004.

“... una mayor cantidad de alcohólicos, gente conflictiva, consumo de drogas, aquí también...” - Prefecto de Investigaciones Peñaflor.

“...en...los sectores rurales el robo es de un animal, una maquina, una herramienta...Paine centro es el que esta más vulnerable al robo común...el asalto y el hurto fundamentalmente” - Entrevista a Encargado Municipal Paine.

Estos delitos tienden a cambiar las conductas de la comunidad, producto de que su ocurrencia se da en los espacios públicos, a diferencia de los delitos de robo con fuerza o lesiones que ocurren más en los espacios privados. Como consecuencia de esto, entre los entrevistados se señala que ha disminuido la participación social, el uso de los espacios públicos, la integración y se ha perdido la tradicional sensación de tranquilidad de la población. Así, en la mayoría de estas comunas se han creado instancias municipales para abordar estas problemáticas, se ha invertido en mejoras de espacios públicos, se han desarrollado acciones concretas (como campañas preventivas) y se han hecho aportes a Carabineros.

Grupo 3: Comunas Rurales en procesos de urbanización

El tercer grupo, es el de más reciente transformación y en general sigue manteniendo tendencias de crecimiento tanto en los sectores urbanos como rurales (aunque en la mayor parte de las comunas el incremento urbano es mucho más fuerte); y aunque en algunas comunas se observan altos porcentajes de población urbana (como El Monte e Isla de Maipo), las características de esta población siguen siendo bastante rurales¹² y distintas a las de los grupos anteriores, lo que se debe a que estas comunas se encuentran mucho más alejadas del Gran Santiago. Por lo mismo, en estas comunas el empleo primario sigue siendo importante, y los indicadores de cobertura educacional, escolaridad y alfabetismo son más bajos que los de las comunas anteriores; no obstante, en cuanto a pobreza y nivel de ingreso es importante hacer una distinción en dos subgrupos:

El primero subgrupo se caracteriza por sus altos niveles de pobreza mayoritariamente rural y sus bajos ingresos, dentro de éste destacan Curacaví y El Monte porque en años recientes han sufrido un mayor incremento de población urbana pobre, y producto de ello han modificado ciertas conductas, por ejemplo, han disminuido su participación.

El segundo subgrupo, está conformado por Pirque y Calera de Tango, comunas que presentan promedios de ingresos mucho más altos, situación que se explica en gran medida por la llegada de habitantes de altos ingresos; sin embargo, este cambio no necesariamente ha implicado mejorías en los indicadores sociales de estas comunas, muy por el contrario, con la llegada de estos habitantes ha tendido a aumentar la desigualdad socioeconómica (ha aumentado el porcentaje de pobreza y se han mantenido las precarias condiciones de las viviendas rurales) y la segmentación interna de las comunas. Con ello, en los últimos años, aumentaron las problemáticas delictuales características de las comunas de más altos ingresos de la región: robo con fuerza en la propiedad por altos montos y algunos incluso con violencia. En cambio, en las otras comunas del grupo “rural en proceso de urbanización” los delitos predominantes siguen siendo los de tipo rural: robos y hurtos menores, y violencia no económica (VIF y lesiones).

Si bien la comuna de San José de Maipo, tiene también importantes niveles de desigualdad, debido a que su crecimiento poblacional ha sido menor y a que el nivel de ingreso no ha aumentado -lo que ocurrió en las otras comunas-, esto podría

12. El cambio de la definición rural de la población a urbana en los registros censales, en este tipo de comunas se debe a cambios en la materialidad de las viviendas y en la instalación de redes de agua potable o alumbrado más que a transformaciones profundas de la población.

ocurrir si se sigue incentivando la especulación de tierras y no se generan políticas de integración entre los nuevos habitantes (de altos ingresos) y los habitantes tradicionales.

En todas las comunas de este grupo se señala con bastante frecuencia la importancia de los delitos de VIF y lesiones, aunque sólo en las comunas de Isla de Maipo, Curacaví y el Monte las tasas de denuncias son altas, esto se debe a que dentro de la cultura rural aún presente el uso de la violencia como método de resolución de conflicto es bastante aceptado. Pese a ello, en los últimos años se ha observado un importante incremento en las denuncias por estos delitos lo que refleja un cambio cultural en la población.

También es importante destacar que la tranquilidad y confianza rural, que persiste en estas comunas, facilita la ocurrencia de robos y hurtos que se producen por el descuido de la población.

“En el Monte las personas se desplazan en bicicleta, las dejan mientras van a comprar y se las roban, como te puedes dar cuenta generalmente por descuido” - Entrevista a Encargada de Seguridad Ciudadana de Talagante.

Este cambio en el panorama delictual, sumado a la llegada de conductas más urbanas como el consumo y venta de drogas, tienden a amenazar el sentido de comunidad de estos sectores generando una sensación de inseguridad. Para enfrentar estas nuevas problemáticas de seguridad, en algunas de estas comunas se han creado instancias municipales para abordar el tema o bien se ha asignado esta responsabilidad a oficinas de emergencia o aseo y ornato, sin embargo, éstas instancias aún no han avanzado en el desarrollo de acciones concretas o en el diseño de planes de trabajo estructurados.

Grupo 4: Comunas Rurales Pobres

El cuarto grupo, está conformado por las comunas de María Pinto, San Pedro y Alhué, las que se caracteriza por ser las más rurales de la región y las que han sufrido menos cambios en su población: sus procesos de urbanización han sido mínimos, permaneciendo aisladas respecto al Gran Santiago. Por ello, los indicadores sociales de estas comunas expresan carencias materiales profundas, por ejemplo en infraestructura educacional, vivienda y pobreza, pero al mismo tiempo presentan un capital social más fuerte que el observado en las comunas urbanas o en las semirurales con pobreza urbana, puesto que cuentan con altos niveles de participación.

“Los problemas de la comuna son de habitabilidad, empleo y educación. Nunca vas a ver que alguien pase hambre, hay una pobreza más estructural, no tienen piso, malas camas, viviendas malas” - Director de Desarrollo Comunitario Alhué.

Estos factores, en conjunto, explican en cierta medida por qué estas comunas cuentan con escasos problemas delictuales asociados al mundo urbano (incluso han sufrido disminuciones en los DMCS), y en cambio presentan mayores tasas de denuncias en delitos de violencia no económica (VIF y lesiones). Además, en las entrevistas se señala la existencia de delitos típicamente rurales y poco denunciados, como abigeato, robo de frutas, entre otros.

De esta forma, se observa que la cultura tradicional y los hábitos de vida rural prácticamente no se han modificado, existiendo una sensación de tranquilidad y seguridad generalizada; situación que explica la inexistencia de institucionalidad y de acciones desarrolladas en el ámbito de seguridad ciudadana.

“Yo creo que la sensación que hay... en San Pedro... es una sensación de seguridad absoluta... es distinto a lo que existe en las comunas de Santiago” - Entrevista a Administrador Municipal.

■ III. ESTRATEGIAS Y ACCIONES PARA ABORDAR TEMAS PRIORITARIOS

A partir de los resultados arrojados por los Diagnóstico de Seguridad Ciudadana de cada provincia y con el apoyo del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, las cinco Gobernaciones, encabezada por cada Gobernador, desarrollaron sus planes de seguridad ciudadana para el año 2005.

Dichos planes fueron desarrollados en base a la identificación y análisis de los problemas prioritarios que afectan a cada territorio en el ámbito de la seguridad ciudadana. En este sentido cada gobernación o Comité de Seguridad, con apoyo del equipo del CESC, elaboró su propio plan de acuerdo a su realidad particular, los cuales incluyeron aquellas temáticas específicas que las afectan por su condición de semi ruralidad.

1. Identificación de temas prioritarios por provincias

A continuación se presentan los temas priorizados por cada provincia para la elaboración de los planes y la justificación de dicha elección, la que esencialmente responde a la realidad de cada territorio. No obstante lo anterior, los temas priorizados se relacionan con las variables antes analizadas y los grupos generados en torno al grado de urbanización de las provincias y condiciones socioeconómicas, situación que influye fuertemente en los problemas de seguridad que las aquejan.

En todas las provincias estudiadas se priorizaron acciones de coordinación entre los actores involucrados en la temática de seguridad. Principalmente se enfatizó en la importancia de mejorar las relaciones entre las gobernaciones y los municipios, y la relevancia de incluir a los representantes de la sociedad civil en el abordaje de las problemáticas locales. Por otra parte, en la mayoría de las provincias se consideró relevante abordar la deficiencia de dotación e implementación policial, lo cual se presenta como una gran limitación para llevar a cabo estrategias de control efectivas.

En relación a las problemáticas delictuales, éstas fueron priorizadas en forma diferenciada en cada provincia de acuerdo a la realidad que cada una de ellas presenta.

1.1 Cordillera y Maipo: Provincias con problemas de seguridad predominantemente urbanos

Cordillera y Maipo corresponden a las provincias semirurales más urbanas de la región, y ambas presentan dos grandes comunas consideraras problemáticas, tanto

por su realidad delictual como por la sensación de temor que presenta su población (Puente Alto y San Bernardo respectivamente), situación que además se consideró como un importante factor de riesgo para las comunas aledañas. Por esta razón, los temas priorizados se acercan bastante a aquellos considerados en las políticas implementadas en el Gran Santiago y por lo tanto se corresponden con las estrategias más urbanas de prevención y control de la criminalidad.

De esta forma se detectaron los siguientes temas prioritarios a trabajar y se especificaron las razones de su consideración dentro del Plan:

A. Robo con intimidación y robo con violencia:

Estos delitos son característicos de las grandes urbes y por lo tanto en ambas provincias se dan con mayor fuerza en las comunas más urbanas y cercanas al Gran Santiago: Puente Alto y San Bernardo, situación que además está afectando a las comunas cercanas.

Así, en Cordillera su priorización responde a la alta tasa de denuncias de robo con intimidación en Puente Alto y a los incrementos significativos de ésta en todas las comunas de la Provincia.

Por su parte en Maipo la priorización de estos delitos responde a la alta tasa de denuncias de robo con intimidación y robo con violencia en San Bernardo y a los incrementos significativos en casi todas las comunas de la Provincia.

B. Drogas (tráfico y consumo):

Tanto en Cordillera como en Maipo se consideran prioritarias dichas problemáticas por el fuerte aumento de detenidos por drogas (especialmente Puente Alto, San Bernardo y Buin), y por la agudización del consumo de drogas evidenciado tanto por datos de CONACE como por la percepción de la comunidad.

C. Robo con Fuerza:

Si bien este delito ha aumentado en forma generalizada en toda la región, en ambas provincias se presenta como un problema relacionado con la desigualdad socioeconómica de dos de sus comunas: Pirque y Calera de Tango, en las cuales las grandes parcelas y condominios son un atractivo para la perpetración de este tipo de ilícitos y por ello este delito ha aumentado con mayor fuerza.

D. Lesiones:

Este delito se presenta diferenciado en ambas provincias, puesto que en Cordillera está asociado al alto consumo de alcohol en sectores rurales y semirurales de San José de Maipo. En Maipo, si bien las riñas se encuentran mayormente relacionadas con la problemática de drogas, que afecta fuertemente a la provincia principalmente a San Bernardo y Buin, en menor medida también se vincula al consumo de alcohol.

E. Violencia Intrafamiliar:

En ambas provincias se observan altas tasas de denuncias de VIF y significativos incrementos en los últimos años, situación que preocupa fuertemente a las autoridades locales y que en muchos casos, principalmente en las zonas más rurales, se considera como una forma aceptada de resolución de conflictos.

F. Temor:

Se aprecia un fuerte aumento de la sensación de inseguridad en la población de ambas Provincias, asociado fuertemente al consumo y microtráfico de drogas en espacios públicos, especialmente en Puente Alto y San Bernardo.

1.2 Talagante: Provincia con problemas de seguridad semi-rurales

La provincia de Talagante, presenta realidades bastante cercanas a las de las grandes urbes, sobretodo en las comunas de Peñaflor y Talagante, y situaciones propiamente rurales y semi rurales, lo cual le da un carácter particular y bien diferenciado de sus problemáticas de seguridad ciudadana.

A. Robo con fuerza:

Este delito se da con mayor fuerza en las comunas más urbanas de la provincia, presentando altas tasas de denuncias y aumentos importantes en Peñaflor y Talagante.

B. Drogas (microtráfico y consumo):

El consumo y microtráfico de drogas es un problema creciente en la provincia que preocupa fuertemente a la comunidad, el que se ve reflejado en el aumento de los detenidos por estos delitos y en los datos entregado por CONACE.

C. Temor:

En relación a lo anterior, se observa un fuerte aumento de la sensación de inseguridad en la población de la Provincia, asociada al consumo y microtráfico de drogas en espacios públicos, principalmente en Peñaflor, Padre Hurtado y Talagante.

D. Lesiones:

Las lesiones son un delito bastante significativo en la provincia ya que presenta altas tasas de denuncias y detenciones, y significativos incrementos en los últimos años.

E. Violencia Intrafamiliar:

Por su parte, la violencia intrafamiliar es un delito recurrente, sobretodo en las zonas más rurales, donde se presentan altas tasas de denuncias y significativos incrementos en los últimos años.

1.3 Chacabuco y Melipilla: Provincias con problemas rurales de seguridad

En este último grupo se encuentra Chacabuco y Melipilla, pues son las provincias más rurales de la región y por lo tanto presentan problemáticas directamente asociadas a dicha condición, es decir, delitos de menor connotación social, a diferencia de lo observado en las demás provincias donde suelen ser más frecuentes los delitos más preocupantes que son más de tipo urbano.

A. Violencia Intrafamiliar:

Chacabuco y Melipilla presentan una importante problemática de violencia intrafamiliar, siendo éste uno de los delitos más frecuentes de ambas provincias, lo cual se ve reflejado en las altas tasas de denuncias y significativos incrementos en los últimos años, en todas sus comunas.

B. Lesiones:

Este delito, al igual que el anterior, presenta altas tasas de denuncias y significativos incrementos en los últimos años, situación que se relaciona con la ruralidad de las

comunas, el alto consumo de alcohol y con el recurrente uso de la violencia como modo de relacionarse y resolver los conflictos.

C. Robo con Fuerza:

En Chacabuco se observan importantes incrementos en tasa de denuncias por este delito en toda la Provincia, presentando en el 2003 una alta tasa en Lampa (mayor que regional), lo cual preocupa fuertemente a las autoridades.

En Melipilla por su parte, este delito se da con mayor fuerza en las comunas más urbanas de la provincia (Melipilla y Curacaví) y ha tendido a incrementarse en los últimos años.

D. Drogas (consumo y microtráfico):

Si bien estos son delitos poco denunciados, se observa una importante preocupación de parte de la comunidad por dicha problemática en ambas Provincias, y un aumento de los detenidos por drogas en Curacaví.

E. Temor:

En Chacabuco se evidencia un aumento de la sensación de inseguridad en la población de la Provincia, asociada al consumo y microtráfico de drogas en espacios públicos, especialmente en Colina y Lampa, y a la publicidad del tema en noticieros, radio, TV, prensa. Por su parte, en Melipilla esta problemática esta asociada directamente a las dos comunas más urbanas, puesto que en María Pinto, San Pedro y Alhué existe una importante sensación de seguridad propia de su ruralidad. Así, sólo se observa un aumento del temor asociado principalmente al consumo y microtráfico de drogas en espacios públicos de Melipilla y Curacaví.

2. Estrategias y acciones para abordar temas prioritarios

Para la elaboración de los planes de seguridad se consideraron dos tipos de estrategias de intervención, las cuales se corresponden con los lineamientos propuestos por el gobierno central y regional en esta materia:

Estrategias de Prevención: El supuesto básico de dichas estrategias es la coordinación intersectorial y la priorización de las políticas enfocadas en la prevención. Dentro de esta estrategia se consideraron acciones preventivas en lo social, comunitario, situacional y en grupos vulnerables.

Estrategias de Control y Coordinación: Éstas suponen una efectiva coordinación de los actores que participan en el Comité Provincial y, en algunos casos, el aumento de dotación e implementación de las policías. Se consideran líneas de acción en el control de la criminalidad a nivel local y de coordinación en el desarrollo de dichas acciones.

2.1 En el ámbito provincial

Por medio de estas líneas estratégicas, y de acuerdo a las prioridades definidas en las reuniones provinciales, cada gobernación elaboró su propio plan de seguridad ciudadana contemplando las acciones viables de implementar, los plazos, responsables y resultados esperados de dichas acciones. Si bien no es el objetivo de la sistematización presentar en detalle los planes a desarrollar por cada gobernación, a continuación

presentamos algunas de las estrategias y acciones prioritarias de las provincias, de acuerdo a semejanzas y diferencias antes señaladas.

Provincias de Cordillera y Maipo

De acuerdo a la priorización delictual de ambas provincias de delitos como robo con violencia y tráfico de drogas, se contempló el aumento de la infraestructura y dotación policial, y dentro de las estrategias de control se propusieron acciones concretas para disminuir la reincidencia en el microtráfico y el control de armas ilegales. En problemas menos prioritarios como robo con fuerza y temor, las acciones se centraron en la estrategia de prevención comunitaria y situacional; mientras que en VIF y lesiones se propusieron acciones de difusión como estrategias de prevención social.

Provincia de Talagante

En esta provincia, en el tema de infraestructura se propuso la construcción de un centro para atención de VIF y se propuso el mejoramiento de la infraestructura policial. Para los problemas priorizados de robo con fuerza y consumo de drogas se propusieron estrategias preventivas situacionales y comunitarias, en cambio para el tema del microtráfico de drogas se propuso una estrategia combinada de control y prevención situacional. En temor las acciones se vinculan directamente con lo situacional (mejoramiento de espacios públicos), y en VIF y lesiones las acciones apuntan a la prevención social.

Provincias de Chacabuco y Melipilla

En ambas provincias, de acuerdo a su priorización en delitos de violencia no económica (VIF y lesiones), las acciones estuvieron dirigidas a la prevención social de estas conductas, y a la creación de infraestructura e institucionalidad en el tema de VIF; estrategia preventiva que se complementó con una estrategia de control de venta clandestina de alcohol. En los otros delitos las estrategias estuvieron dirigidas a la coordinación (consumo de drogas y jóvenes) y prevención situacional (robo con fuerza y temor).

A continuación se presenta un esquema tipo de un Plan Provincial de Seguridad Ciudadana, el que si bien no corresponde exactamente con los de las provincias estudiadas, recoge algunos de sus lineamientos y puede aportar para la elaboración de futuros planes de seguridad.

PLAN PROVINCIAL DE SEGURIDAD CIUDADANA TIPO

Tema Priorizado	Producto	Acción	Plazo	Indicadores	Resultados esperables	Requisitos para verificación	Medios de verificación	Responsable
Diagnóstico	Diagnóstico Provincial	Diagnóstico Provincial y Comunal	Nov-04	Diagnóstico elaborado	Focalizar y Priorizar las intervenciones de seguridad ciudadana en la Provincia	Falta requisitos de verificación	Recepción de documentos enviados por la Intendencia	Intendencia
Infraestructura	Construcción, mejoramiento e implementación de unidades policiales	Gestión de recursos financieros	Abr-06	N° de obras adjudicadas N° de obras ejecutadas	Aumento de la eficacia del accionar policial	Establecimiento de instancias de financiamiento	Inversiones en infraestructura	Gobernación y Alcaldes Policías
Dotación de Carabineros	Aumento de dotación	Solicitud de aumento de dotación	Dic-05	N° de habitantes por funcionario policial	Aumento de la eficacia del accionar policial	Acto administrativo de designación a la zona	Personal Policial destinado a la Provincia	Gobernación Municipios Policías
Infraestructura	Centro para recibir denuncias y dar apoyo a víctimas de VIF	Creación de un centro de atención a víctimas	Ago-05	N° de atención a víctimas de VIF Centro VIF creado	Mejoramiento en la atención a víctimas VIF	Establecimiento de instancias de financiamiento	Inversiones en implementación del Centro VIF	Gobernación y Municipio
Coordinación	Coordinación en problemas de seguridad	Fomento de la asistencia de miembros del Comité Provincial de S.C	trimestral	N° de Reuniones realizadas N° de Asistentes a las reuniones	Definición de iniciativas de coordinación intersectorial focalizadas	Reuniones del Comité Provincial	Actas de reuniones de Comité Provincial	Gobernación

PLAN PROVINCIAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, 2005

Tema priorizado	Producto	Acción	Plazo	Indicadores	Resultados esperables	Requisitos para verificación	Medios de verificación	Responsable
Robo con fuerza	Personas naturales y jurídicas capacitadas en mecanismos de autoseguro	Charlas de Carabineros y Policía de Investigaciones a la comunidad	Una por mes (semestral)	Nº de personas naturales y jurídicas capacitadas	Aumento de la sensación de seguridad	Realización de Charlas	Encuestas de victimización Registro de charlas realizadas	Policías
Drogas (microtráfico)	Estrategia (preventiva y de control) de inteligencia policial para el control del microtráfico	Focalización territorial de la acción preventiva Diseño de una estrategia focalizada de inteligencia policial	trimestral	Nº de procedimientos realizados. Nº detenidos y sustancias incautadas	Eficacia en las acciones de inteligencia policial y disminución del microtráfico	Coordinación entre las policías	Estadística e informe trimestral de mesa de trabajo entregado por las policías a la Gobernación	Policías
Drogas (consumo)	Identificación y apoyo de líderes positivos	Capacitación de jóvenes en liderazgo y animación comunitaria	Semestral	Nº de jóvenes capacitados y Nº de actividades realizadas	Empoderamiento de jóvenes líderes	Seguimiento de la capacitación	Registro de capacitación	Gobernación y municipios (encargados de organizaciones sociales) Conace

PLAN PROVINCIAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, 2005

Tema Priorizado	Producto	Acción	Plazo	Indicadores	Resultados esperables	Requisitos para verificación	Medios de verificación	Responsable
Temor	Fondo para iluminación de espacios públicos vulnerables	Implementación de espacios públicos vulnerables	Mayo 2004- Noviembre 2004	Nº proyectos realizados	Adjudicación de fondo para iluminación de espacios públicos vulnerables	Seguimiento de las obras	Listado de Proyectos Ganadores	Gobernación y Municipios
Robo con Intimidación	Desarrollo de iniciativas para decomiso de armas hechizas	Acción focalizada en sectores identificados como vulnerables	Trimestral	Aumento de decomisos de armas hechizas	Disminución de hechos delictuales con uso de armas hechizas	Desarrollo de la estadística por Carabineros	Estadística de Carabineros	Carabineros
Lesiones	Sensibilización de la comunidad en las consecuencias del consumo excesivo de alcohol	Campaña de difusión del "Buen Beber" en medios de comunicación, escuelas y consultorios a través de charlas	Trimestral	Nº de acciones realizadas	Menor cantidad de lesiones provocadas por la ingesta de alcohol	Coordinación entre consultorio y policías	Informe trimestral de los consultorios y policías al Comité Provincial	Policías Y Consultorios
VIF	Sensibilización de la comunidad en las consecuencias del uso de la violencia en el hogar	Campaña de resolución pacífica de conflictos en escuelas, organizaciones y medios de comunicación	Semestral	Nº de campañas realizadas	Nº de denuncias por VIF	Constitución de mesa de trabajo (SERNAM, Carabineros y consultorio)	Registro de actividades de la mesa de trabajo constituida	Gobernación, Municipios Centro Asistencia Judicial

2.2 En el ámbito comunal, según tipología de comunas

Si bien las estrategias y acciones a desarrollar se enmarcan en planes provinciales cuya implementación será coordinada desde las gobernaciones, dentro de cada plan existen estrategias y acciones diferenciadas de acuerdo a la tipología de comunas antes señalada. Por ello, se recomienda que los planes de seguridad a nivel regional se enmarquen en estrategias integradas y definidas según las características de cada comuna, como se plantea a continuación:

Comunas Pobres Urbanas (Puente Alto, San Bernardo): En estas comunas las estrategias deben centrarse en las problemáticas urbanas de robos violentos y microtráfico, por medio de acciones de control y coordinación, pero contemplando iniciativas de prevención tendientes a mejorar la integración social y económica de la población. Algunas de estas estrategias ya se están siendo implementadas a través del Comuna Segura y del Plan Cuadrante, y más recientemente con la adaptación del Plan Seguridad Capital, pero es necesario que mejore la coordinación entre dichos programas y se plantean metas claras. Sería recomendable extender estas estrategias a la comuna de Peñaflo, puesto que de las comunas del segundo grupo es la que presenta problemas delictuales más cercanos al mundo urbano.

Comunas Semirurales con Pobreza Urbana (Peñaflo, Talagante, Buin, Melipilla, Colina/ Paine, Lampa, Padre Hurtado): En estas comunas debieran desarrollarse estrategias orientadas a reducir o impedir los efectos producidos por la creciente segregación residencial, a través de programas de integración para los habitantes de viviendas sociales, el aprovechamiento de espacios públicos. En las últimas 3 comunas, en que la segregación es menor y las carencias sociales básicas son mayores, debiera ponerse énfasis en el mejoramiento de las oportunidades educacionales y laborales y en la creación de espacios para la población juvenil. En todas estas comunas debiera mejorarse, además, la institucionalidad existente en el tema de seguridad, a través de una mayor coordinación y comunicación entre autoridades y policías.

Comunas Rurales en proceso de Urbanización (Curacaví, El Monte, Isla de Maipo, Til Til y San José de Maipo/ Pirque y Calera de Tango): Una intervención en este grupo debe considerar la existencia de realidades y problemas tanto rurales como urbanos, por ende las acciones deben diferenciarse y focalizarse. Se debe trabajar en la integración de la población urbana y rural, haciendo hincapié en los factores que favorecen la existencia de violencia no económica en estas comunas, como el alto consumo de alcohol y la falta de información y conciencia sobre los derechos de la mujer y de los niños. También es importante difundir conductas de resguardo y autocuidado en la población para evitar los delitos que se producen por descuido, aspecto explicable por la tranquilidad y confianza que caracterizan al mundo rural. En las últimas dos comunas, donde el mayor problema es la desigualdad, deben buscarse formulas para acortar esta brecha (programas de asistencia social, fomento a la microempresa, entre otros) y desarrollarse acciones de integración. Por ejemplo, en los sectores en que se concentra el robo con fuerza, debiera fomentarse la organización en seguridad como medida de prevención comunitaria.

Comunas Rurales (María Pinto, San Pedro, Alhué): El principal problema que presentan estas comunas es la pobreza rural (carencias básicas de todo tipo), por lo que una intervención en estas comunas debe ser de tipo económico antes que

en el tema específico de seguridad ciudadana. También es importante desarrollar estrategias para generar conciencia en el tema de la violencia intrafamiliar, con el fin de promover la denuncia de estos hechos y preparar a la población para realizar intervenciones en este ámbito; y al igual que en el grupo anterior se debe difundir una actitud más precavida de las personas para evitar el delito por oportunidad.

Finalmente, es importante destacar que las diversas etapas en que se encuentran los procesos de transformación de estas comunas influyen de forma significativa en los niveles y tipo de problemas de seguridad que presentan. Por ello, se debe intervenir en forma urgente en sectores que han recibido una influencia importante de la capital, como las comunas semirurales con pobreza urbana, si se quiere prevenir el desarrollo de problemas delictuales mayores como los que hoy presentan en comunas como San Bernardo o Puente Alto que en el pasado también fueron periféricas y ajenas a la realidad del Gran Santiago.

■ IV. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

1. Lecciones Aprendidas

A. Valoración de la realidad rural y semirural en las políticas gubernamentales de seguridad

Es importante reconocer que si bien el conocimiento de los sectores rurales y semirurales de la región es escaso y aún se presentan carencias de programas gubernamentales en materia de seguridad, se evidencia una creciente preocupación de parte de las autoridades del gobierno central y regional por buscar mecanismos para enfrentar los problemas de seguridad de estos sectores, procurando superar dichas carencias. Esto debe ser valorado, además, porque los escasos recursos de las municipalidades y gobernaciones de estas zonas impiden que se desarrollen políticas locales para enfrentar los problemas existentes. Así, al mejorar la visibilidad y el entendimiento de la realidad delictual de estas comunas pobres se posibilita su mayor acceso a programas gubernamentales y a mecanismos de financiamiento para la implementación de sus propias estrategias.

B. Importancia de los diagnósticos como herramientas de trabajo para el diseño de estrategias de seguridad a nivel local

El desarrollo de los diagnósticos de seguridad ciudadana en las provincias y comunas semirurales de la región permitió mejorar el conocimiento existente en torno a éstas zonas, especialmente en materia de seguridad, logrando al mismo tiempo dar cuenta de las particularidades que adopta esta problemática en estos sectores de la región, los que muchas veces no se encuentran debidamente considerados en las políticas y programas existentes. Situación que además nos lleva a valorar el discurso que los propios actores locales tienen acerca de sus condiciones de vida y problemas cotidianos.

C. Importancia de la participación comunitaria en la elaboración diagnósticos y planes.

Por otra parte, la elaboración de diagnósticos permitió involucrar a distintos actores en el proceso de identificación, discusión y priorización de temáticas y problemas de seguridad, procesos necesarios para la construcción de planes locales consecuentes con dichos problemas. Esta participación permite la apropiación, por parte de la comunidad, de las acciones implementadas, lo cual es fundamental para el éxito e impacto real de las mismas. En este sentido se vuelve relevante considerar la necesidad de contextualizar los planes y programas de seguridad a la realidad de cada territorio, lo que sólo es posible a través de diagnósticos participativos, de un

monitoreo permanente de la evolución de los problemas y de evaluaciones de impacto ex post a las estrategias implementadas.

D. Relevancia de los procesos de recolección y sistematización de información

La recolección de información cuantitativa y cualitativa, y su posterior sistematización y análisis dentro de los diagnósticos, constituye en sí misma un aporte para el conocimiento de estos sectores de la Región Metropolitana, puesto que no existen centros de información donde hallar esta información reunida. Además, el integrar diversas fuentes de información y distintas variables de análisis dentro de un único estudio empírico, de carácter descriptivo, contribuye a un entendimiento más acabado de las problemáticas locales. En este sentido, es fundamental reconocer que las problemáticas de seguridad ciudadana no sólo se reducen al estudio delictual, pues existen importantes factores sociales, situacionales e institucionales que los influyen (o determinan); Y, si éstos son debidamente analizados pueden contribuir a generar políticas más integrales y preventivas en este ámbito.

E. Necesidad de actualización permanente de los diagnósticos desde lo local

Otro aprendizaje significativo obtenido de la elaboración de los diagnósticos, es que esta labor debe ser actualizada en forma permanente y asumida por las autoridades locales, con participación de la sociedad civil, pues esto contribuye al enfrentamiento oportuno de las problemáticas de seguridad ciudadana. Situación que no desestima el aporte que puedan hacer equipos técnicos externos, siempre y cuando la labor de los “expertos” consista primordialmente en el apoyo y asesoramiento técnico concediendo las herramientas para que sean los propios actores locales quienes definan sus problemas y los mecanismos para abordarlos.

2. Desafíos

En el proceso de elaboración de los diagnósticos, desde la etapa de definición conceptual y metodológica hasta la etapa de discusión de los planes, surgieron una serie de dificultades y/o obstáculos que debieran ser considerados para futuros estudios empíricos de esta índole, y donde su reconocimiento contribuye al aprendizaje de la seguridad ciudadana en lo local.

A. Carencia de estudios empíricos en la temática

Como se argumentó en la justificación, la problemática de seguridad ciudadana emerge en relación a la realidad de los grandes centros urbanos, y se ha planteando conceptualmente como un tema restringido a estas zonas, lo que en gran medida explica la falta de estudios empíricos y de elaboraciones teóricas de los problemas de seguridad que afectan a las zonas rurales y semi-rurales aledañas a las grandes urbes. Si bien reconocemos que las condiciones de diseño urbano y sociales de estas áreas no permiten que las problemáticas de seguridad alcancen los mismos ribetes que en las grandes ciudades, también es necesario reconocer que la criminalidad ha aumentado de forma significativa en comunas aledañas al Gran Santiago y que asume características propias de acuerdo al contexto en que se viven.

Asimismo, esta carencia de información y sobretodo de conceptualizaciones adaptadas a estas realidades diversas impidió que los análisis realizados pudiesen alcanzar un carácter explicativo, pudiendo sólo lograrse un nivel de análisis exploratorio. Por ello se hace evidente la necesidad de que previo al desarrollo de cualquier estudio empírico de esta índole se desarrolle un marco teórico - conceptual respecto de las características peculiares que asume el tema de la seguridad y del temor en las áreas rurales y semirurales.

B. Falta de información específica a nivel comunal, y carencia de institucionalidad en el área de seguridad ciudadana.

Con relación a lo anterior, también se evidenció que la recopilación de datos de (y en) las provincias y comunas semi-rurales es escasa, tanto en relación al tema de seguridad (Estadísticas delictuales y otros) como a temas sociales, económicos y de diversa índole. Si bien esto refuerza nuestra percepción de que el abordaje de las problemáticas rurales en Chile hasta ahora ha sido deficiente, al mismo tiempo expresa la carencia de recursos financieros y de gestión que presentan estas zonas del país, pese a pertenecer a la Región Metropolitana que es la de mayores recursos a nivel nacional.

Además, el que estas provincias y sus comunas presenten realidades diversas y, en algunos casos, muy distantes de la realidad del Gran Santiago, incide en la priorización del tema dentro de la agenda institucional, en la forma de abordarlo (definición de seguridad) y de la organización misma establecida para enfrentar los problemas de seguridad. Por esta razón, en varios casos no se encontró ningún organismo o persona encargada del tema a nivel comunal, y en otros las funciones que realizaban dichos organismos distaban significativamente de la concepción clásica y/o la propuesta por el gobierno para el abordaje del tema.

C. Problemas de coordinación intersectorial y falta de liderazgo en el abordaje de seguridad a nivel local

Se presenta como una significativa barrera para el trabajo conjunto y coordinado en las provincias, las diferencias existentes entre la autoridad provincial y comunal, en una serie de ámbitos. El cargo de gobernador es designado en base a la confianza política del gobierno, mientras que el Alcalde asume en sus funciones por medio de una elección popular, y por ende cuenta con mayor legitimidad frente a la ciudadanía. Esta diferencia puede verse agravada por opciones políticas (partidistas) distintas, lo que muchas veces se ve reflejado en la inasistencia de los Alcaldes y otros organismos municipales a los Comités Provinciales de Seguridad, a la falta de comunicación e intercambio de información relevante, y la falta de coordinación y apoyo en la realización de ciertas acciones.

Otro aspecto que obstaculiza la coordinación es la diferencia de funciones y atribuciones que tienen ambos cargos como autoridad local, situación que genera competencias en ciertas materias, por ejemplo, en las relaciones de autoridad frente a las policías y secretarios técnicos del Comuna Segura. Por otro lado, existen ámbitos en que no existe clara definición de quien debiera asumir ciertas funciones lo que conlleva a un abandono casi total de estos temas y, por ende, a la carencia de coordinación y apoyo para su abordaje.

D. Relativa prioridad política para la discusión de diagnósticos y planes de seguridad

Producto de la falta de coordinación y rivalidades, señaladas anteriormente, en muchos casos la problemática de seguridad no ha sido considerada como una prioridad política en las provincias y/o en algunas comunas, habiendo en algunos casos problemas de mayor urgencia para tratar. Situación que se vio agravada por el inicio del período electoral (campañas), y que limitó la posibilidad de discusión de los diagnósticos y planes de seguridad con la participación de todos los agentes relevantes en el tema.

E. Insuficientes recursos financieros y atribuciones políticas de las gobernaciones para llevar a cabo iniciativas propuestas en el plan de seguridad ciudadana

Una vez definidos los problemas prioritarios emergidos de los diagnósticos, se realizó una propuesta hacia las gobernaciones con posibles estrategias de políticas a seguir, donde nos encontramos con el obstáculo de que la mayor parte de las iniciativas no eran viables de implementar producto de la falta de recursos económicos y atribuciones de las gobernaciones. Asimismo, se evidencia que la relación ambivalente con algunos municipios y falta de coordinación con éstos y otros actores locales también limitaban las posibilidades de llevar a cabo las acciones propuestas. Por lo que las acciones finalmente consideradas debieron restringirse a las posibilidades reales de las gobernaciones de llevarlas a cabo, con el apoyo por cierto de las policías y de algunos actores locales - en algunos casos Alcaldes, encargados de Previene, representantes de Juntas de Vecinos y otros -.

■ V. BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, I. (2000). "Prevenir o Reprimir: Falsos Dilemas de la Seguridad Ciudadana" Revista de la CEPAL N° 70.
- Barreto, M. (2002). "Deserción Escolar y Criminalidad." Serie Análisis N°1, División de Seguridad Ciudadana. Gobierno de Chile, Ministerio del Interior. Santiago.
- Barros, L. (2003). "Planificación de la Actividad Delictual en casos de robo con violencia o intimidación." Serie estudios CESC, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. Santiago.
- Carrión, F. (1998). "De la Violencia Urbana a la Convivencia Ciudadana." Publicación on-line, Red de Investigación y Acción para el Desarrollo Local (RIADEL). Ecuador. En www.riadel.cl.
- Cooper, D. (2000). "Los Nichos Etiológicos de la Delincuencia Urbana y Rural Mapuche y No-Mapuche en Chile". Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Santiago.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2002). "Victimización y Temor en Chile: Revisión Teórica – Empírica en Doce Comunas de País." Serie estudios CESC, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. Santiago.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2004). "La Prevención del Delito en Chile. Una visión desde la Comunidad". Colección Seguridad Ciudadana y Democracia, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Santiago.
- Ducci, M. (2002) "Área urbana de Santiago 1991-2000: expansión de la industria y la vivienda". EURE, Santiago.
- Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana (2004). "Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile". División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. Santiago.
- Frühling, H. (2001). "La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina". CED, Santiago.
- Jaramillo, A. (2002). "Percepción de la Delincuencia y Seguridad Ciudadana". Serie Análisis N° 2, División de Seguridad Ciudadana. Gobierno de Chile, Ministerio del Interior. Santiago.
- Llorente, M. y Rubio, M. comp. (2003). "Elementos para una Criminología Local. Políticas de Prevención del Crimen y la Violencia en Ámbitos Urbanos." Ediciones Uniandes, Secretaría de gobierno de Bogotá. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Katzman, R. (2001). "Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos." Revista CEPAL N° 76.
- Lunecke, A. y Vanderschueren, F. (2004). "Prevención de la Delincuencia Juvenil." División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. Universidad Alberto Hurtado, Santiago
- PNUD (1998). Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernidad. Santiago.
- PNUD (2000). Informe de desarrollo humano, 2000. Santiago
- Shaw, M. (2000). "El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades." Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC). Estados Unidos.
- Tironi, M. (2003). "Nueva pobreza urbana: Vivienda y Capital Social en Chile, 1985-2001." Predes RIL editores, Universidad de Chile. Santiago.

Fuentes de Información

- Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (CONACE): Estudios Nacionales de Consumo de Drogas, Resultados por Comuna.
- Contraloría General de la República: Presupuesto Municipal 2003.
- DIDECO: Información otorgada directamente por los municipios.
- Estudio de Oferta Pública y Privada de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior: Información específica de Municipios semi-rurales.
- Gendarmería de Chile: Compendio estadístico de la población atendida por Gendarmería de Chile 2001, 2002 y 2003.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE): Anuario de Justicia 2002.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE): Datos CENSO 1992 y 2002.
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN): Banco Integrado de Proyectos FNDR 2003.
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN): Encuesta CASEN 1998 y 2000.
- Ministerio del Interior: Estadísticas Delictuales 1999 a 2003.
- Paz Ciudadana: Anuarios de Estadísticas Criminales 2003.
- PLADECO: Información específica de los planes de desarrollo comunal.
- Plan Estratégico Provincial: Información específicas de las Provincias.
- Programa Comuna Segura-Compromiso Cien: Diagnóstico de Seguridad Ciudadana
- SINIM 2004: Datos Comunales.

Dammert, Ribarne, Díaz, Manzano y Piña

serie estudios
CESC

CENTRO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD CIUDADANA

