



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRIA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**“Políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile.
Análisis del Programa Plan Comunal de Seguridad.
Estudio comparado en cuatro municipios
de la Región Metropolitana”**

**Tesis para optar al grado de
Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos**

Presenta: Maria Cecilia Jaramillo Minchel.

Tutor: Carlos Silva Forné, IJJ-UNAM

México, D.F. Febrero 2013

Dedicatoria...

Esta tesis es el producto de mi esfuerzo, sí, pero de un esfuerzo y trabajo personal que se sustenta en el apoyo y la motivación de muchas personas que me han demostrado su cariño y soporte en esta experiencia emprendida... a todos ellos le dedico este logro y les reconozco un aporte en este trabajo, además de expresarles mi agradecimiento y cariño...

Primero, a mi madre y abuela, ambas mujeres esforzadas que me han enseñado, con su ejemplo, a ser una luchadora más en la vida, a trabajar por conseguir lo que quiero y creo... a ellas agradezco por su entrañable amor e incondicionalidad, les agradezco también que me hayan dejado partir... con el dolor que para todas implicaba la lejanía... sin embargo, todas las tristezas de la distancia se han transformado en mi principal motivación y fortaleza... a ellas mi cariño eterno...

A, Pozo, mi compañero, amigo y amor, gracias por compartir este largo camino, gracias por sumarte a este proyecto y seguirme en el viaje y por darnos la posibilidad de vivir esta experiencia... gracias por la paciencia, el apoyo y la comprensión... por las conversaciones y reflexiones que quedaron plasmadas en esta investigación... pero por sobre todo por quererme... te amo.

A Paula, quien fue la principal motivadora para seguir este camino de retomar los estudios y venirme a México, por mostrarme la posibilidad que este país ofrecía, por presentarme el cariño a estas tierras y por apoyar mi llegada, por la linda casa... por todo eso, gracias.

A mi familia que ha sido un tremendo apoyo a la distancia, por cuidar de mis mujeres y por estar ahí... sobre todo a Alberto, más que mi primo, mi hermano de la vida... gracias.

A mi familia en México (Pao, Natty, Moni, Sigi, Guille, Carla, Daniel, Claudia, Gonzalo, Carlos, Majo, Julito, Tati, Santi, Yane, Fiore, Horacio y Daniel)... mis amigos y compañeros que han hecho de esta estancia en México una grata experiencia que ha permitido llevarme los mejores recuerdos de este proceso... por su fuente de cariño, apoyo y presencia... aportes necesarios en esta estadía lejos de los afectos... principalmente, a la Pao, por seguirme en este viaje y por estar ahí siempre, con sus comentarios acertados, con los gestos necesarios, por conocerme profundamente, por eso gracias.

A mis amigos en Chile, principalmente a Sorry, Juanpy, Carla S, Sara, Pame, Fran, Chica, Lore, Vero, Guido, Felipe, siempre pendientes de nuestra nueva vida, agradezco el seguir presentes, agradezco la constante preocupación y las diversas muestras de cariño expresadas en este tiempo, y sobre todo agradezco el no hacerme difícil la llegada a casa... el demostrarme que sigo teniendo un espacio entre ustedes, y que la distancia no ha cambiado nada... los quiero y les dedico esta mi tesis.

Agradecimientos...

Primero, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme formar parte de su casa de estudios, por los aprendizajes obtenidos y las habilidades ejercitadas en mi paso por la maestría, por el nivel de profesores dispuestos a reflexionar y discutir las diversas temáticas que surgían, pero por sobre todo por haberme permitido ser parte de una verdadera Universidad Pública, desconocido para cualquier chileno que por el contrario ha tenido que desembolsar grandes cantidades de dinero para optar por un grado universitario... gracias por eso.

A mis profesores quienes siempre estuvieron abiertos al diálogo y a la reflexión, por su interés demostrado en sus cátedras y seminarios, en especial a Pedro Moreno y Carlos Welti, de quienes observé el real compromiso y la pasión por lo que hacen...

Agradezco a todos quienes han sido un aporte por sus comentarios y discusiones en este tema, por creer en que existen alternativas de solución, por su profunda convicción y pasión en lo que realizan, por compartir conmigo su conocimiento y experiencia... en Chile a Feña, Seba y Anita... en México, a Horacio y Daniel, y a mis compañeros de Seminario III y IV por sus comentarios y sugerencias que por supuesto fueron incorporados en este estudio.

A Ximena Tocornal, por su acogida en Chile, por los comentarios y sugerencias, por creer en mi investigación y por transformarse en un gran apoyo, a ella... y al equipo del CESC que tuvieron la disposición de escucharme y darme sus opiniones... sugerencias que están aquí reflejadas e incorporadas... gracias por la oportunidad y motivación a seguir con este trabajo...

Quiero reconocer a Carlos, mi tutor, y Fiorella, una de mis profesoras y del comité evaluador de esta tesis, a ambos mi profundo agradecimiento por todos los aportes realizados en este proceso, sin ustedes este logro no habría sido posible, gracias por sus conocimientos y experiencias entregadas, gracias por su paciencia, gracias por considerarme una investigadora como ustedes y no solamente un "alumna", por respetar mis intereses y por orientar esas ideas que estaban ahí presentes pero que no sabía por donde conducir... gracias por el reconocimiento y sobre todo, por el cariño y amistad otorgado....

Finalmente, quiero agradecer nuevamente a Pozo por ser mi principal impulsor en los momentos de flaqueza, por ser mi apoyo y mi lector incondicional, crítico editor de mis errores, por acompañarme en las extensas jornadas de trabajo, por quererme en los momentos de tristeza... por entenderme en los momentos de desazón... simplemente por su inagotable amor e incondicionalidad.

A todos.... gracias por creer en mí.

I. Introducción	p. 8
II. Marco teórico. Delincuencia e inseguridad, Prevención del delito y los requisitos para la efectividad: capacidad institucional y participación ciudadana.	p. 17
2.1 Conceptualización de la Delincuencia y la Inseguridad y los enfoques de abordaje (Seguridad Pública v/s Seguridad Ciudadana)	p. 17
2.2 Modelos de Seguridad: de la visión tradicional, la Seguridad Nacional a la visión de la gobernanza, la Seguridad Ciudadana.	p. 29
2.3 Enfoques de Prevención del Delito y la Inseguridad	p. 34
2.4 Capacidad Institucional y participación ciudadana como requisitos de las políticas públicas de prevención del delito y la inseguridad	p. 44
III. Marco contextual. Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile.	p. 57
3.1 Antecedentes del problema de la delincuencia en Chile y el abordaje gubernamental en la materia.	p. 57
3.2 Análisis delictivo del periodo 2000- 2010, marco en el que surge y se implementa el Programa Plan Comunal de Seguridad	p. 64
3.3 Primeras acciones gubernamentales en materia de prevención del delito	p. 73
3.4 Programa Comuna Segura, primera experiencia de programa descentralizado y con participación ciudadana.	p. 79
3.5 Comité de experto y diseño de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública	p. 86
3.5 Plan Comunal de Seguridad Pública, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.	p. 90

IV. Capítulo: Presentación de los casos, clasificación según la variable dependiente y análisis de su comportamiento.	p. 98
4.1 Selección de la muestra	p. 99
4.2 Presentación de los casos investigados	p. 104
4.3 Análisis de la continuidad de las intervenciones como medida de éxito del Programa Plan Comunal de Seguridad.	p. 113
V. Capítulo: Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales y su influencia en la implementación del Programa Plan Comunal de Seguridad	p. 147
5.1 Capacidad Administrativa	p. 148
5.2 Capacidad Política	p. 181
VI. Capítulo: Análisis de los componentes de la participación Ciudadana en la implementación del plan comunal de seguridad	p. 198
6.1 Participación ciudadana y su comportamiento e influencia en la implementación del Plan Comunal de Seguridad.	p. 198
VII. Capítulo: Análisis integral de la capacidad administrativa, capacidad política y participación ciudadana en los cuatro casos de estudio.	p. 217
VIII. Consideraciones finales	p. 235
IX. Bibliografía	p. 248
X. Anexos	p. 258

Índice de Tablas

N° 1	Tasas de Homicidios en América Latina según distintas fuentes de cada país (2003-2008)	p.28
N° 2	Comparación de Niveles de la Capacidad Institucional según dos clasificaciones.	p.50
N° 3	Componentes e indicadores de la Capacidad Institucional	p.52
N°4	Niveles e indicadores de la Participación Ciudadana	p.56
N° 5	Modelos de Seguridad en Chile	p.64
N° 6	Evolución de la percepción de inseguridad 2003-2008	p.70
N° 7	Tipología de proyectos para cada eje estratégico	p.94
N° 8	Muestra de la investigación	p.103
N° 9	Antecedentes generales de las comunas de la muestra	p.112
N° 10	Variable dependiente: continuidad como medida de éxito del programa	p.116
N° 11	Variable independiente: capacidad institucional administrativa. Dimensión recursos financieros y equipamiento.	p.150
N° 12	Variable independiente: capacidad institucional administrativa. Dimensión recursos humanos y técnicos.	p.160
N° 13	Variable independiente: capacidad institucional administrativa. Dimensión recursos legales.	p.175
N° 14	Variable independiente: capacidad institucional política.	p.196
N° 15	Variable independiente: participación ciudadana.	p.199

Índice de Gráficos y Esquemas

Nº 1	Tasa internacional de homicidios cada 100 mil habitantes (2010)	p.9
Nº 2	Evolución de las Tasas de Homicidios en Chile (1986-1998)	p.58
Nº 3	Evolución de las Tasas de Robo en Chile (1986-1997)	p.59
Nº 4	Evolución de las Tasas de Hurto en Chile (1986-1998)	p.59
Nº 5	Delincuencia y desempleo como problemas más importante en América Latina (2008)	p.65
Nº 6	Principales preocupaciones de la población en Chile (2000-2009)	p.65
Nº 7	Evolución de la victimización en Chile (2000-2010) F. Paz Ciudadana	p.66
Nº 8	Panorama victimización por hogar En Chile (2003-2010) Ministerio del Interior	p.67
Nº 9	Victimización en América Latina en 2010	p.68
Nº 10	Tasa de homicidios en Chile (2006-2009)	p.68
Nº 11	Evolución Tasas de denuncias en Chile por Delitos de Mayor Connotación Social (2001-2010)	p.69
Nº 12	Evolución de la percepción de alto temor en Chile (2000-2010)	p.71
Nº 13	Porcentaje de hogares, de países Latinoamericanos, que afirman que vivir en su país es cada día “más inseguro” (2010)	p.72
Nº 14	Esquema síntesis de los factores influyentes en el programa Plan Comunal de Seguridad	p.223
Nº 15	Conclusión del estudio comparado entre municipios en base a la mirada institucional de desarrollo del Programa	p.230

I. Introducción

La siguiente investigación surge con el interés de analizar cómo ha sido el abordaje gubernamental de uno de los principales problemas públicos que ha cobrado relevancia a nivel mundial, y particularmente en los países de América Latina, en las últimas décadas, a saber, la inseguridad asociada a la criminalidad. Tal fenómeno no sólo se ha transformado en tema de preocupación de los gobiernos sino también de la ciudadanía, esto dado que la violencia¹ y la delincuencia² son consideradas problemáticas centrales que afectan directamente la habitabilidad, el bienestar y calidad de vida de los habitantes de los países latinoamericanos. Tal situación ha implicado que los gobiernos den prioridad a esta temática dentro de sus agendas públicas, a objeto de buscar estrategias que permitan obtener alternativas de solución y reducción del fenómeno, para responder de este modo, a los altos niveles de demanda ciudadana ante dicha materia.

Sin embargo, y pese a la centralidad otorgada por los gobiernos de América Latina, la preocupación ha aumentado dado que, en la mayoría de estos países, las cifras presentan un panorama bastante desalentador, ya que en las últimas décadas, se ha producido una tendencia general al crecimiento de los delitos denunciados³, a la violencia utilizada en ellos, al incremento de la percepción de inseguridad y del temor de la comunidad, y en consecuencia, al aumento de la desconfianza de la ciudadanía ante la aparente dificultad gubernamental para enfrentar estos problemas (Ver cifras en: CEPAL, 2010, 127-135).

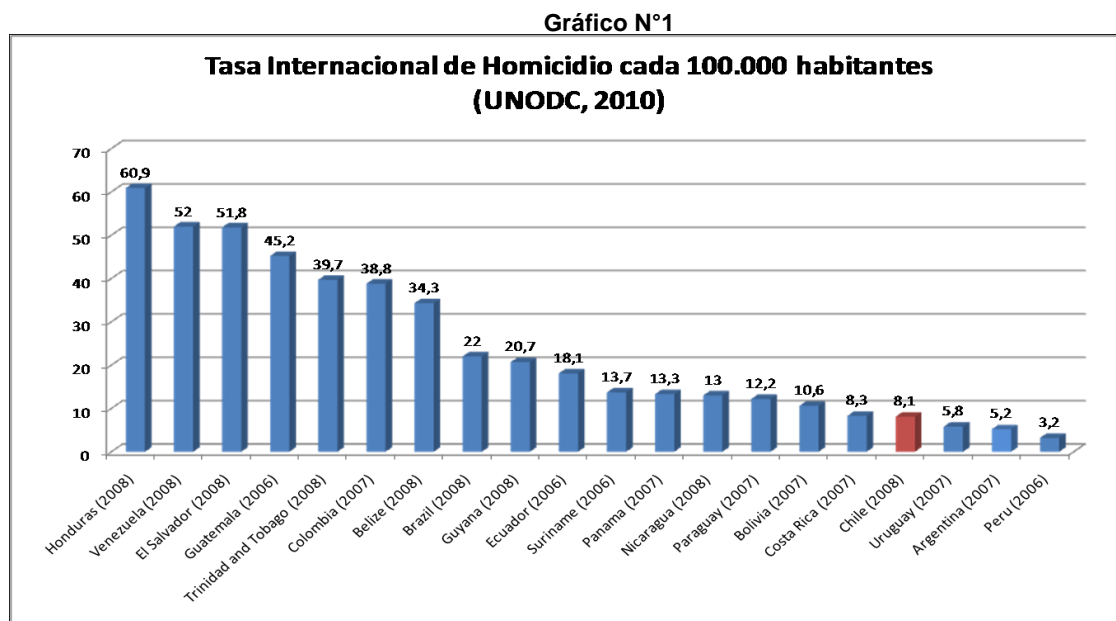
Así se puede señalar que, según los datos de CEPAL, América Latina es una de las regiones con mayor comisión de homicidios, a su vez, los países de Centroamérica y El Caribe presentarían el peor panorama al respecto (CEPAL, 2010, 128). De las cifras expuestas por este informe se puede desprender, que del total de homicidios y secuestros que se producen en el mundo, el 40% y el 66% respectivamente, se da en América Latina y

¹ Violencia, será entendido como: “un comportamiento deliberado, que provoca, o puede provocar, daños físicos o psicológicos a otros seres, y se asocia con la agresión física, psicológica o emocional, a través de amenazas u ofensas. Algunas formas de violencia son sancionadas por la ley o por la sociedad, otras son considerados crímenes” (Vanderschueren y Petrella, 2003).

² Para los efectos de esta investigación, llamaremos delincuencia a todo acto penado por la ley, realizado por una persona o un grupo de personas, que causa algún daño físico o psíquico a otras personas, sus derechos, sus bienes o a la comunidad, de manera injusta e ilegítima (MINVU, 2003). Este concepto y el enfoque teórico que lo respalda será desarrollado con más detalle en el apartado relativo al marco teórico de la investigación.

³ Existe debate teórico respecto al tema de las denuncias puesto que para algunos autores el aumento de la denuncia reflejaría una mayor confianza en las autoridades y las instituciones del sistema penal y no necesariamente un aumento en el fenómeno de la delincuencia sino sólo una disminución de la cifra negra (Benavente y otros, 2002., Mientras que para otros, tal aumento en las denuncias es reflejo del incremento del fenómeno delincencial (Instituto Libertad y Desarrollo, 2008)

el Caribe, regiones que concentran apenas el 8% de la población mundial. Sólo Costa Rica, Chile, Uruguay, Argentina y Perú mantienen niveles considerados bajos, inferiores a 10 homicidios por cada 100.000 habitantes al año (Ver Gráfico N° 1).



Fuente: Fundación Paz Ciudadana, extraído del último informe de CEPAL con datos emanados de la Oficina de Naciones Unidas para la droga y el crimen.

Es necesario señalar entonces que la criminalidad se presenta de manera muy desigual en cuanto a las particularidades del fenómeno delictual y a las generalidades de su desarrollo. Esto no sólo a nivel regional, sino también, en el interior de un país e inclusive dentro de una misma ciudad, sobre todo si se desagrega por tipo de delito cometido. De aquí que se dificulte hacer panoramas estándares o generalizados para presentar lo que ocurre con la delincuencia y la violencia, siendo más útil y adecuado, desarrollar diagnósticos particulares que permitan notar estas diferencias y la heterogeneidad de los contextos.

Bajo este escenario, el abordaje del fenómeno de la delincuencia y los problemas asociados a ella, se presenta en sí mismo como una situación compleja, no sólo por las particularidades territoriales o contextuales que asumen estos fenómenos, sino también, en tanto conviven visiones conceptuales contrapuestas sobre el problema, donde incluso se cruzan fundamentos valóricos y políticos, que no logran dar una respuesta efectiva. Pese a estas diferencias, y oposición de miradas, cabe agregar que existe consenso respecto a la multicausalidad del problema de la delincuencia, lo que requiere por ende, el desarrollo de estrategias integrales e intersectoriales que permitan el abordaje de sus diversas causas, manifestaciones y consecuencias.

Se asume entonces, en esta investigación que la delincuencia, como fenómeno, tiene un origen multifactorial, multicausal, y es a partir de esta complejidad que requiere para abordarlo de visiones integrales, multidisciplinarias e interinstitucionales, de ahí que los esfuerzos aislados no logren impactar positivamente la sociedad (Peñaloza, 2003). Este reconocimiento ha hecho evidente la necesidad de combinar diversas iniciativas para enfrentar la problemática, asumiendo un enfoque que incluya la realización de acciones en la línea del control, vigilancia y penalización, como también en la línea de la *prevención*, entendiendo por ésta, a toda acción orientada a evitar que el delito suceda, es decir, busca anteponerse a su ocurrencia.

Es ante este contexto que se hace relevante investigar y analizar las políticas públicas establecidas para identificar los factores que están influyendo en los resultados obtenidas por ellas y poder hacer recomendaciones que puedan, por un lado, potenciar el accionar gubernamental en la materia, a partir del reconocimiento de que el Estado debe velar por la Seguridad de sus habitantes, por ende, debe elaborar políticas que aporten a conseguir este objetivo, y por otro, aportando al reconocimiento de las estrategias más adecuadas que son efectivas en la resolución de este problema público.

En la presente investigación se ha decidido indagar tal situación para el caso chileno, centrándose en las políticas públicas desarrolladas en la última década, particularmente, aquellas orientadas a la prevención del delito. La selección de este país se debe, principalmente, a que Chile exhibe un panorama de bajos niveles de comisión de delitos, sin embargo, cuenta con altos niveles de percepción de inseguridad, lo cuál abriría la pregunta respecto a la vinculación o independencia entre ambos fenómenos. Por otro lado, la centralidad que los gobiernos chilenos le han dado a estos problemas los ha llevado a iniciar, a partir de la década de los 90, diversas políticas públicas y/o estrategias de abordaje, discutiendo incluso el enfoque de seguridad que guiaría tales acciones, hasta llegar a una propuesta de Estrategia Nacional de Seguridad (2004), bajo el enfoque de Seguridad Ciudadana, en la que incluye la participación no sólo de las instancias gubernamentales sino también de la sociedad civil, tanto la academia como las organizaciones no gubernamentales que se han dedicado a trabajar la temática. Son por todas estas razones que este estudio decide a Chile como el país de análisis, particularmente, el periodo comprendido entre el 2006-2010, años en los que se implementa el Programa Plan Comunal de Seguridad Pública, programa de prevención del delito que integra las tres modalidades de prevención, tanto la social como la comunitaria y la situacional, enmarcado en dicha estrategia nacional, el cual es implementado por los gobiernos locales y que incluye un fuerte componente de participación ciudadana.

Es por ello que el objetivo de esta investigación es *analizar el programa de Prevención del Delito “Plan Comunal de Seguridad Pública”, enmarcado en la Política Gubernamental de Seguridad Pública en Chile, para la identificación de los factores de implementación que intervienen en el resultado de éste, e indagar sobre la influencia particular de la capacidad política, capacidad administrativa y la participación ciudadana en la implementación y resultados de dicho programa.*

Tal objetivo se centra en la necesidad de generar aportes analíticos que permitan un mejor abordaje del problema, y que de este modo, puedan ofrecer alternativas para el perfeccionamiento de la implementación de políticas públicas en esta materia. En este sentido, la relevancia que reviste la presente investigación se sustenta en la contribución práctica que pueda tener en tanto insumo para la redefinición de los aspectos débiles y/o carentes que, hoy por hoy, presenta dicha implementación y que a su vez, pueden ser insumos para la instalación de procesos democratizadores y de reforma del Estado. Por su parte, se espera que las reflexiones finales que puedan emanar del estudio, no se limiten exclusivamente a la realidad chilena, sino que puedan ser potencialmente aportes al debate e intercambio de experiencias latinoamericanas referente a la materia, dadas las características comunes de la región.

Desde el punto de vista teórico- conceptual, el presente estudio pretende contribuir a la actualización analítica sobre el desarrollo de programas de prevención del delito y la inseguridad, aspectos relevantes para la situación latinoamericana dado la centralidad que ha tomado éste fenómeno. Todo ello, mediante la incorporación de variables emergentes, producto de los vertiginosos cambios en los fenómenos sociales, por lo cual consideramos que se constituye en un aporte necesario para el desarrollo de nuevos análisis y enfoques que fortalezcan y dinamicen la mirada existente sobre el fenómeno de la inseguridad y la delincuencia, y sobre el accionar público y gubernamental en la materia. En este sentido, este estudio cobra importancia en la medida que pretende favorecer la acumulación de conocimiento en un campo de investigación desmembrado, y que busca por tanto, la articulación entre las disciplinas de las ciencias políticas, la administración pública y la sociología, de la mano del análisis de las políticas públicas y los procesos de descentralización y reforma del estado y sus diversos niveles de gobierno, como también de los impactos que estos procesos generan en la ciudadanía. Aportando desde aquí a la idea de multidisciplinariedad, fundamental en la consecución de resultados fructíferos en las problemáticas de estudio, como a su vez, en el desarrollo de posibles conceptualizaciones que integren los diversos enfoques que han abordado eficientemente el tema de la seguridad ciudadana.

Las principales variables de análisis utilizadas en esta investigación son la capacidad institucional de tipo política y de tipo administrativa de los gobiernos locales y la participación ciudadana, en la lógica de conocer cómo estos factores influyen en la implementación de programas de prevención del delito, particularmente el seleccionado para este estudio, a saber, Plan Comunal de Seguridad Pública. De modo que las hipótesis que sustenta la investigación señalan que *“a mayor capacidad institucional política y capacidad institucional administrativa de los gobiernos locales y mayor participación de la sociedad civil, mayor sería el éxito en la implementación de dicho programa”*.

Por tanto, según lo señalado y para facilitar la indagación empírica, esta hipótesis será dividida en tres argumentaciones que buscarán facilitar la confirmación o rechazo de ellas de manera diferenciada, así las hipótesis del estudio serán:

- *El resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá de las capacidades institucionales administrativas de los gobiernos locales, que implican capacidades financieras, físicas, humanas y de infraestructura que permiten adaptarlas a sus necesidades y contextos.*

- *El resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá de las capacidades institucionales políticas de los gobiernos locales, que implican capacidades de liderazgos, ideológicas y de coordinación que permiten adaptarlas a sus necesidades y contextos.*

- *El resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá, además de la presencia y fortaleza de la comunidad, y de los niveles de participación de ésta en dicho programa, para que les permita adaptarlos a sus necesidades y contextos.*

Para ello, la investigación se centra en un análisis general de estas variables a partir de la indagación en una muestra de cuatro comunas (municipios) de la región metropolitana de Chile (de un total de 90 comunas a nivel nacional donde se implementó el programa). Estas comunas fueron seleccionadas de manera cuasiexperimental, en la que cada una de ellas representa una cualidad del cruce de estas variables: capacidad administrativa y participación ciudadana⁴. Es así como, se seleccionó un municipio con alta capacidad institucional administrativa y alto nivel de participación social; un municipio que representa a

⁴ No se pudo utilizar la variable Capacidad política en la selección de los casos dado la inexistencia de datos estandarizados para el total de comunas que se transforman en el universo de estudio, a saber, las 90 comunas en las que se implementó el Programa Plan Comunal de Seguridad Pública.

aquellos que cuentan con bajo nivel de capacidad institucional administrativa y dos municipios, en que cada uno de ellos tiene el valor alto para solo una de estas dos variables. Por otro lado se buscó controlar la heterogeneidad de los municipios controlando ciertas variables tales como la cantidad de población, la situación de pobreza, la tipología de proyectos ejecutados por el programa y la continuidad de sus gobiernos locales, todo ello con el fin de evitar que los resultados arrojados por la investigación y la variación de la implementación del programa en cada comuna depende mas bien de estas situaciones y no de las variables definidas como explicativas por la investigación, es decir, capacidad política, capacidad administrativa y participación ciudadana⁵

Posteriormente, en el trabajo de campo, se efectuaron un total de 37 entrevistas, en promedio ocho entrevistas por municipio (comuna) a diferentes actores involucrados en la implementación del programa: alcaldes de los municipios, operadores del programa analizado, representantes de las policías y representantes de la comunidad intervenida por el programa. Además de dos entrevistas a informantes claves que fueron parte del nivel central que diseñó el programa. Complementariamente se efectuó una presentación de la investigación a un grupo de expertos chilenos en tema de seguridad, que actualmente trabajan como investigadores en el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, para conocer su opinión respecto al diseño de la presente investigación y respecto a su mirada del objeto aquí estudiado. Esto con el fin de incluir a todos los actores involucrados, en general, en las políticas públicas de seguridad y, en particular, vinculados con el plan comunal de seguridad, para conocer sus percepciones respecto a la implementación y resultados obtenidos por este programa, en relación a las variables de estudio. Es a partir de esta información, y de la conseguida en fuentes secundarias, que se desarrolla la investigación obteniendo los resultados que se presentarán en este documento.

En términos generales estos resultados presentan la relevancia que tiene la capacidad política de los gobiernos locales en la implementación de programas ejecutados en sus territorios, dándole un rol central a la prioridad que le otorguen al tema, en este caso de la seguridad y la prevención, al tipo de liderazgo que asuma su autoridad política y al nivel de validación que le otorgue a la mirada técnica, y al nivel de negociación que tenga con los otros actores involucrados, ya sean institucionales (nivel central) o comunitarios (ciudadanía).

⁵ En las páginas 98 a la 103 se describe en detalle el proceso de selección de los casos de estudios, incluyendo los indicadores que se utilizaron para las variables explicativas y los datos utilizados por las variables de control.

A su vez, no señalan que la capacidad administrativa si bien es importante por sí sola no explica resultados diferenciales en las experiencias analizadas, sino que más bien éstos dependerían de la capacidad política. Ello no quiere decir que los componentes de la capacidad administrativa no sean de relevancia en la implementación de un programa preventivo pero sí que estos dependerán, principalmente, de la voluntad política, es decir, de que la gestión esté dispuesta a ponerlos a favor del programa lo cual, según lo aquí identificado, depende de la prioridad que se le quiera dar al tema, y de un aspecto no considerado por el diseño de esta investigación pero que el trabajo práctico da a relucir como prioritario, a saber, el enfoque de seguridad que sea asumido por la gestión que implemente el programa.

Así, se demuestra que el enfoque de seguridad al que se adscriba, seguridad pública o seguridad ciudadana, genera una notoria influencia, primero, en el tipo de implementación de acciones preventivas que se efectuarán, segundo, en el tipo de rol que asuma tanto la entidad municipal como el que se le otorgue a la comunidad, y tercero, en los objetivos esperados con tales implementaciones. Por ende, el tipo de resultados que consiga una intervención enmarcada en estos enfoques serán diferenciados, lo cual queda de manifiesto en las comunas aquí analizadas.

Por otro lado, la participación ciudadana será influyente específicamente en las acciones preventivas realizadas y en sus impactos generados, sin embargo, no impactará de igual forma en los aspectos institucionales de la gestión de un programa preventivo. Esto, principalmente, porque en ocasiones esta participación asume espacios formales, con bajos niveles de influencia en términos de decisiones, y porque se transforma en discursiva e instrumentalizada más que ser reales espacios de profundización democrática que contemple a la ciudadanía como actores transformadores de sus entornos y sujetos claves en el desarrollo de las políticas públicas.

En lo que refiere a los casos de estudios el análisis refleja que sólo uno de ellos aparece como exitoso, es decir, con continuidad de todos los indicadores utilizados para medir si el programa logró dejar instaladas capacidades en los municipios para el desarrollo de una política local. Los indicadores utilizados fueron: presencia de una Dirección o Departamento de Seguridad en el municipio, continuidad de las líneas de intervención ejecutadas durante la implementación del Plan Comunal, continuidad del Consejo Comunal de Seguridad o de otra instancia de participación que incluya diversos actores del territorio, incluyendo a la comunidad, y continuidad de los proyectos ejecutados en el territorio, principalmente de aquellos que depende de la organización comunitaria, es decir, de las alarmas

comunitarias. Por tanto, la revisión de estos indicadores en las cuatro comunas arrojó que sólo una de ellas (Estación Central) logró tal continuidad mientras que las otras tres tienen presencia de uno o dos de estos indicadores lo que para esta investigación fue considerado sin continuidad y por ende, no exitoso.

Estos y otros hallazgos serán descritos a lo largo de este documento, dando cuenta de los alcances concretos en lo que refiere a un programa de prevención implementado a nivel local como también de las incidencias que puedan observarse en materia de políticas públicas, principalmente, de seguridad.

A continuación entonces, se presenta la investigación realizada, la cual inicia con una definición teórica de los principales conceptos utilizados, los que se centran en la descripción y conceptualización de la inseguridad, en su dimensión objetiva y subjetiva, como también de los diversos enfoques que existen para abordar las políticas de seguridad, centrándonos en el desarrollo de las estrategias de prevención del delito. A su vez, se describen los principales requisitos que los teóricos señalan como mínimos para que estas estrategias preventivas sean efectivas, entre los que destacan la participación de los gobiernos locales y la participación ciudadana.

En el capítulo siguiente, se presenta el desarrollo de las políticas de prevención del delito implementadas en Chile, a partir de los años 90, luego del regreso a la democracia, a modo, de enmarcar y de analizar el contexto en el que surge el programa que será el objeto de estudio de esta investigación.

Los apartados siguientes dan cuenta de la información recabada a partir de las entrevistas efectuadas y de las diversas fuentes revisadas. Partiendo primero, con la descripción de cómo y, a partir de que criterios, se seleccionó la muestra de esta investigación (selección cuasi experimental de los casos de la muestra). Posteriormente se incluye una breve presentación de los casos de estudios (cuatro municipios de la región metropolitana de Chile) Para luego presentar en ese mismo capítulo, el resultado de la variable dependiente en los cuatro casos analizados, es decir, el éxito (o no) del programa Plan Comunal de Seguridad a partir de la continuidad de sus componentes en cada municipio.

En el siguiente capítulo, se analiza el comportamiento de dos de las variables explicativas escogidas en el marco de esta investigación, a saber, la capacidad administrativa y la capacidad política de los gobiernos locales. Se indaga aquí la influencia de ambas variables

en la implementación del programa y se intenta encontrar cómo ellas inciden en los resultados obtenidos por éste en cada comuna de la muestra.

El último capítulo presenta un análisis de la última variable explicativa de este estudio, la participación ciudadana, para ver cómo se vinculó la comunidad con el programa y cuál fue el grado de influencia que ejercieron en su implementación y en los resultados obtenidos. Se agrega en este apartado el análisis del Proyecto de Alarmas Comunitarias, puesto fue a partir de esa acción del programa donde se desarrollaba el mayor acercamiento con la comunidad y por ende, es de las acciones más reconocidas por ellos, en materia de prevención comunitaria. Finalmente, se agrega en este apartado algunos temas considerados emergentes puesto que surgieron en el transcurso de esta investigación, a partir de las opiniones e información entregada por los actores entrevistados, temas que si bien no fueron contemplados en el diseño de esta investigación, al parecer cobran gran relevancia a la hora de implementar programas preventivos en el nivel local, por ende, se considera necesario incluir una breve descripción y análisis de esos temas, a saber, el enfoque de seguridad que tengan tanto las autoridades locales como los equipo que ejecutan el programa, y su vínculo con las policías y el rol que le otorgan a su labor.

Todo lo expresado en los últimos tres capítulos se efectúa en función de las opiniones de los actores que participaron en el diseño e implementación del Plan Comunal de Seguridad, a partir de sus propias experiencias y de las percepciones construidas en torno a ello. Centrándose principalmente en la comparación de aquellos municipios que presentan resultados positivos con aquellos que por el contrario, dan cuenta de resultados deficientes del programa.

A modo de cierre, en el último apartado se presentan algunas reflexiones finales respecto a los hallazgos encontrados, intentando dar una mirada más amplia e integral a la temática de la inseguridad y la criminalidad, de las políticas públicas de prevención del delito y del rol que ejercen en ellas, los gobiernos locales y la ciudadanía.

II. Marco teórico. Delincuencia e inseguridad, Prevención del delito y los requisitos para la efectividad: capacidad institucional y participación ciudadana.

En este capítulo se pretende ofrecer un marco general de definición de los principales conceptos que atraviesan la investigación, presentándolos en el debate académico actual, pero asumiendo una posición respecto de ellos. Es decir, que como primer objetivo del apartado, se busca reseñar los conceptos de inseguridad y criminalidad, ofreciendo la mirada de los principales autores que refieren a estos temas, para poder señalar cómo serán entendidos en el marco de esta investigación. A su vez, se presenta brevemente la discusión respecto a los diversos enfoques de seguridad que han dirigido el actuar gubernamental y las consiguientes políticas públicas que han estado detrás de cada uno de estos modelos, para poder finalizar este apartado con el enfoque integral de prevención del delito, que será el marco de análisis para la consiguiente investigación.

Asimismo, se busca presentar en este apartado el desarrollo teórico que fundamenta la selección de las variables del estudio, a saber, capacidad institucional, administrativa y política, y participación ciudadana. Dichos factores son señalados por los teóricos como aspectos centrales en la prevención del delito para que ésta pueda obtener los resultados esperados en cuanto al fenómeno que pretende abordar, es decir, la disminución de la inseguridad y la reducción de los factores de riesgo que conllevan a la comisión de delito.

2.1 Conceptualización de la Delincuencia y la Inseguridad en el marco de los enfoques de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana.

- **¿Qué entendemos por inseguridad y delincuencia?**

La inseguridad se ha convertido en la actualidad en una de las principales preocupaciones públicas, situación problemática que incluso estaría compitiendo con cuestiones socio-económicas, principalmente referidas a la pobreza y al empleo, aspectos tradicionalmente ubicados en el primer lugar de los intereses públicos (Latinobarómetro, 2010). Es así como se ha transformado y priorizado este problema en la definición de la agenda pública de los gobiernos, dado que se vuelve central en las demandas de los ciudadanos y en los debates entre especialistas, ocupando a su vez, una posición privilegiada en los medios de comunicación. Tal situación genera la construcción de un mercado de seguridad que se vuelve cada vez más sofisticado, y que no sólo incorpora medidas de vigilancia y control, sino también acciones preventivas destinadas a evitar la ocurrencia de delitos. De la misma manera, este ámbito ya no es exclusividad del Estado y sus aparatos penales,

principalmente policiales y judiciales, sino también ha ganado amplio mercado en el ámbito privado llegando a posicionar una gran empresa de seguridad que incluye vigilancia privada, instalación de alarmas, compra de armas, entre otras medidas, que vienen a complementar las acciones estatales, pero exclusivamente para aquellos que cuentan con los recursos monetarios para acceder a ellas, es decir, para quienes pueden pagar por mayor seguridad.

El desarrollo considerable del sector privado de la seguridad llega a ser inquietante. Se debe meditar sobre la situación de algunas ciudades de América Latina. Ciertos sectores están protegidos por murallas en el interior de las cuales los ciudadanos pagan muy cara su seguridad. En algunos barrios se colocan pequeñas casetas de vigilancias privadas, en las esquinas de las calles... esto genera una manera de reforzar las diferencias sociales en el medio urbano. Este escenario... marca la abolición del espacio público como espacio de circulación y el desplome del principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley, del derecho de la seguridad para todos, de la seguridad como "bien público" (Marcus, 1997, 103)

Bajo este marco, se hace necesario iniciar este trabajo presentando una definición teórica de los conceptos que aquí se utilizan, partiendo por señalar qué se entiende por inseguridad, sus diversas dimensiones y manifestaciones.

De aquí, que mencionemos que la inseguridad, abarca temas tan complejos como la criminalidad y delincuencia de un lugar, como también la percepción de inseguridad, aspectos para los que se imponen acciones claramente diferenciadas aunque deberían ser congruentes entre sí (Rico, 2008)⁶. Entonces, la inseguridad se compone de dos dimensiones, analíticamente diferenciadas (con manifestaciones también diferentes) pero que en conjunto construyen la noción de inseguridad de un lugar, aquella vinculada a la manifestación del fenómeno en términos delictivos y aquella que se vislumbra en aspectos perceptivos respecto al sentimiento de inseguridad.

⁶ Esto es lo que señala la teoría, sin embargo, empíricamente se tiene que, a lo largo de la historia de abordaje del fenómeno delictivo, no todas las acciones generadas apuntan a tratar el lado más subjetivo, sino más bien han estado orientadas a controlar la magnitud del fenómeno (mayor vigilancia policial, detención por sospecha, endurecimiento de las penas, construcción de cárceles) y no los factores que generan la construcción del temor (discurso mediático, aspectos urbanos deteriorados). Una política congruente al respecto es la llevada a cabo con el Plan de Seguridad y Convivencia implementada en Bogotá, entre los años 1995 y 2005, estrategia impulsada por las tres alcaldías de esos años, donde se complementaron estrategias de prevención comunitaria (convivencia ciudadana, actividades culturales en espacio públicos, etcétera) prevención situacional (mejorar iluminación, conectividad de los barrios, espacios públicos mejor equipados, etcétera) prevención social (programas universales de acceso a la salud y educación) y prevención policial (mejorar la vigilancia, mejores recursos e infraestructura, acciones de policía comunitaria, entre otras) Tal intervención ha logrado atacar los aspectos subjetivos y objetivos de la inseguridad, alcanzando muy buenos resultados, por ejemplo, disminuyendo en un 70% los homicidios durante esos diez años, involucrando además a la comunidad en el proceso y manteniéndose en el tiempo, independiente al color políticos de sus alcaldes. Para mayores detalles de esta experiencia ver: Acero (2005) (2006); Velásquez (2006)

Esta aclaración nos permitirá iniciar la explicación de por qué en ciertos contextos donde los índices de victimización son bajos o están en constante descenso, la percepción de inseguridad va en aumento, lo cual no reflejaría, necesariamente, una situación efectiva en términos delictivos. Esto, en primera instancia, demostraría una cierta independencia del fenómeno de la percepción de inseguridad que daría cuenta que, pese a su cotidiana utilización como sinónimo de delincuencia, al parecer en la práctica no habría una relación tan directa entre delito e inseguridad. De este modo, como señala Kessler (2009,11), *“ambas nociones (delito e inseguridad) sólo están en parte superpuestas: la inseguridad no abarca el conjunto de los delitos, ni siquiera todo el crimen violento, y a la vez, puede hacer referencia a acciones y sujetos considerados por ciertos grupos como amenazantes pero que sin embargo no infringen ley alguna”*. Por tanto, este autor señala que la vinculación entre delito e inseguridad sería más bien una *“prenoción sociológica”*, en el sentido de que sería una forma de explicar la realidad desde el sentido común, y no desde un concepto desarrollado por las ciencias sociales.

Esta relativa autonomía del temor frente al delito originó que diversos autores se dedicaran a la elaboración de teorías de alcance medio que intentaban explicar los procesos específicos que mediaban entre los hechos y las emociones: la vulnerabilidad, la victimización oculta, el pánico social producido por los medios, la percepción de una comunidad desorganizada, la variable aceptabilidad del delito o la relación con el riesgo (Kessler, 2009). Surge entonces el campo de estudio sobre la inseguridad, en su plano subjetivo, el cual se suma a los estudios en el ámbito de la criminología que se habían dedicado, principalmente, a la etiología del delito y a estudiar a los victimarios (y en menor medida a sus víctimas). Si bien son variadas las definiciones y avances desarrollados en la materia, en este trabajo se expondrán sólo aquellas que se consideren de relevancia para explicar y aplicar a esta investigación.

El debate académico al respecto ha manifestado la existencia de una doble dimensión de la inseguridad, que cuenta con orígenes y manifestaciones diversas, y que son parte del fenómeno en su conjunto pero cobra sentido, tal distinción, en términos analíticos, para poder desarrollar abordajes más certeros respecto a la situación de inseguridad de algún territorio. De este modo, tenemos por un lado, aquella denominada *“seguridad objetiva”* y que daría cuenta de datos objetivos (cuantificables) de la situación delictiva en un territorio, y por otro lado, la sensación subjetiva o el sentimiento de inseguridad, que refiere al temor y a las emociones que produce la inseguridad (rabia, angustia, etc.) que no necesariamente se corresponderían con las cifras objetivas de la magnitud delictiva ni exclusivamente con las experiencias de victimización, sino que responderían a diversos factores

sociodemográficos y culturales. Si bien esta última situación es considerada netamente subjetiva cabe señalar que en la práctica al modificar e influir en las conductas de los sujetos se termina transformando en una sensación que se vuelve objetiva para quienes la perciben. De aquí, que en esta investigación se considere sólo de manera analítica tal distinción, para diferenciar ambos procesos, aunque en el fondo se asuma que las dos sean manifestaciones objetivas del fenómeno.

Tal distinción entre inseguridad objetiva y subjetiva fue trabajada por Kessler (2009,12), quien plantea que *“esta diferenciación no tiene resolución posible, en su definición misma ambas están presentes en forma indisociable”*. De aquí entonces, se plantea la necesidad de que ambas dimensiones sean abordadas, no sólo por las entidades académicas especializadas en materia de inseguridad, sino también por las instituciones gubernamentales encargadas del abordaje del fenómeno delincencial. Por tanto, se puede señalar la complejidad que adquieren las políticas públicas que se orienten a resolver este problema, puesto que no sólo deberían centrarse en la victimización, sino que éstas también deberían preocuparse de la sensación de inseguridad, problema que, conjuntamente al delito, se vuelve central para la ciudadanía.

Lamentablemente las políticas públicas en materia de seguridad se han concentrado principalmente en lo que es denominado seguridad objetiva asumiendo que de la mano a ello, se obtendrán resultados en las percepciones, sin embargo, la experiencia demuestra que eso no necesariamente ocurre, así por ejemplo, el mismo caso de estudio de este trabajo, demuestra cómo en las últimas décadas la victimización ha ido en descenso no así las percepciones de inseguridad. Por ende, se hace necesario abordar complementariamente esta dimensión “subjetiva” con políticas orientadas a atacar la percepción de inseguridad, las cuales pueden ir de la mano de acciones de tipo situacional o comunitarias, para que las comunidades mejoren su percepción al respecto al identificar las medidas y hacerse parte del proceso de protección a sus familias y comunidades. Esto dado que es justamente el temor lo que modifica y altera prácticas cotidianas, y lleva a una parálisis de la comunidad, afectando su cotidiano vivir y, por ende, su calidad de vida.

El temor y la sensación de inseguridad tienen consecuencias negativas para las sociedades, generadas a partir del hecho de vivir atemorizados y de las consecuencias prácticas que ello implica, tales como limitarse en el ejercicio de las libertades básicas, como por ejemplo, transitar a ciertas horas por ciertos lugares; o limitar la vida comunitaria para encerrarse en las viviendas y evitar el uso de los espacios públicos barriales, cerrar los pasajes, etc. Todo ello afectando el desarrollo

de las comunidades y afectando el cotidiano vivir de las personas, familias y de la sociedad en su conjunto. (Ministerio del Interior, 2004)

Es, además, en función del temor, que la comunidad demanda a las autoridades la realización de políticas que resuelvan o ataquen el problema de la delincuencia, pero se cree que es el temor lo que lo moviliza a tal demanda y no las experiencias de victimización derivadas de la delincuencia.

- Inseguridad Objetiva: el delito y la victimización.

La inseguridad objetiva es aquella compuesta por los niveles de criminalidad, delincuencia y violencia de un territorio específico.

La *Criminalidad* se puede definir como “*el conjunto de delitos que se cometen efectivamente en una sociedad determinada*” (Rico, 2008, 107). A su vez, el *Delito*, en sentido estricto, es definido como “*Todo acto, conducta u omisión que está penado por la Ley, contemplado en el Derecho Penal como delito y, por tanto, sancionado legalmente*” (CESC, 2007). Etimológicamente, la palabra "Delito" proviene del latín *delictum*, expresión también de un hecho antijurídico y doloso, castigado y penado. En general, culpa, crimen, quebrantamiento de una ley imperativa. En el caso chileno, según lo que señala el Código Penal, delito y crimen se diferencia por la pena asignada a quien los comete, de este forma, los ilícitos cuyas penas son superiores a los cinco años y un día se denominan crímenes, mientras que aquellos con penas inferiores serían simples delitos (Ministerio del Interior, 2004) Dado que esta última distinción es de tipo procesal, en esta investigación se utilizarán delito y crimen como sinónimos.

Como se puede notar, estas definiciones son acuñadas desde el Derecho Penal, aunque cabe señalar que los criminólogos plantean que el fenómeno de la delincuencia y la criminalidad trascienden estas definiciones. Sin embargo, para evitar confusiones, serán éstas las utilizadas en la investigación puesto que son las comúnmente ocupadas por los expertos y los estudios en materia de políticas públicas. Para aclarar este punto, se puede agregar lo que señala García Pablos (2003) al respecto, quien manifiesta que quienes se interesan en analizar este fenómeno pueden tener interés en estudiar aspectos no penados en la ley, pero que suelen asociarse al tema de la criminalidad y la delincuencia, tales como la prostitución o la drogodependencia, aspectos que no necesariamente en todas las sociedades son penados por la ley como delitos pero que sí son considerados como factores influyentes en la comisión de éstos. Es por lo anterior que no podemos definir delito sobre la base de lo que una cultura determinada considera objetable, porque en ese

caso el universo de conductas censurables se vuelve demasiado amplio y ambiguo, dependiendo ya no sólo del país que observemos, sino de cuántos sean los grupos que en el interior de un Estado reivindican una tradición y cultura propias (CESC, 2007).

Por otra parte, al aceptar basarnos en el Derecho Penal, si bien logramos delimitar nuestro objeto de estudio, éste no está libre de múltiples sesgos y variaciones dependiendo del lugar, la época u otras variables contextuales que son necesarias de tener en consideración. Esto puesto que se considera que la definición del delito es una categoría social e histórica, que varía según el contexto histórico y social. Esto implica que existen hechos que pueden ser sancionados en ciertas épocas y que posteriormente dejan de ser considerados delitos o que existen ciertos actos condenados en algunas sociedades y no en otras. Por ejemplo, el adulterio ha sido considerado delito en legislaciones tradicionales pero actualmente está despenalizado en la mayoría de los países, o por ejemplo, el aborto considerado delito en algunos países o regiones, mientras que en otras se encuentra despenalizado. Sin embargo, para restringir estos sesgos en esta investigación se tomará en consideración aquellos delitos que están definidos en el marco jurídico y penal del contexto y periodo analizado, a saber, Chile, en la década del 2000. Por ende, se denominará *delincuencia* a todo acto penado por la ley, realizado por una persona o un grupo de personas, que causa algún daño físico o psíquico a otras personas, sus derechos, sus bienes o a la comunidad, de manera injusta e ilegítima (MINVU, 2003).

Otro supuesto del que parte esta investigación, es el consenso existente en las diversas teorías para señalar que el delito es un fenómeno multicausal, destacando entre sus principales causas a la pobreza, la desigualdad, la deserción escolar, la agresión familiar y la violencia física y psicológica, la asociación con pandillas callejeras, además de factores culturales tales como normas de conducta, el ambiente cultural, factores de personalidad, abuso de sustancias y drogodependencia, y la falta de educación. Todos ellos son los eslabones de una larga cadena que, aunque en sí mismos y por separado no son decisivos para definir la delincuencia, sí pueden aumentar los riesgos tanto de comportamiento violento o delictivo como de victimización (Waller, 1997).

En general las investigaciones de los criminólogos clásicos y de la sociología penal se centraron en estos aspectos, es decir, en la etiología del delito, buscando develar las causas que originan este problema social. Posteriormente, comienzan los estudios que intentan describir la manifestación de este fenómeno, a partir del análisis de los índices delictivos de los territorios, para reflejar cómo se ha desarrollado el problema en cada sociedad, observando, principalmente, los registros del sistema penal.

En base a lo anterior, este estudio no rechazará estas acciones sino por el contrario, buscará complementar los hallazgos encontrados en relación a la implementación del plan comunal, con el contexto de inseguridad objetiva del territorio investigado, a partir de los antecedentes que se disponen acerca de las incidencias delictivas, es decir: registros de las policías, encuestas de victimización, y antecedentes de justicia, entre otros (CESC, 2007). Es decir, aquellos que expresen los delitos ocurridos en un territorio, a partir de las cifras existentes en las instituciones del sistema penal encargadas de registrarlos. Los que buscarán ser contrastados con las opiniones de los sujetos entrevistados para poder construir con toda esta información el contexto de inseguridad de la muestra analizada.

- Inseguridad Subjetiva: percepción y sentimiento de inseguridad

Por inseguridad subjetiva o sentimiento de inseguridad, se entenderá en este trabajo, al entramado de representaciones, emociones y acciones que los sujetos le atribuyen al delito. No sólo el temor a éste (el cual en general es el más recurrente y relevante), sino también, sensaciones como la ira, la indignación, la impotencia que la delincuencia genera, y que se vinculan tanto con las acciones individuales como con las colectivas, a su vez, con las preocupaciones políticas y con los relatos generales que le dan sentido (Kessler, 2009). Por tanto, es *“la inseguridad subjetiva una percepción o un sentimiento que expresa una demanda ante las autoridades y a la capacidad estatal para que se hagan cargo de garantizar un umbral aceptable de riesgos que se perciben ligados al delito”* (Kessler, 2009, 12)⁷

Entonces se asumirá, en esta investigación, que la inseguridad no sólo se manifiesta como miedo, aunque haya sido así como principalmente la ha definido y caracterizado la criminología, y aunque sea la sensación más común que se experimente en torno a la delincuencia. De este modo, respecto del temor, se puede señalar que éste es concebido como una de las emociones que vivencian los seres humanos en su paso por el mundo, además, es concebido como una construcción social que ha ido mutando en el devenir de la historia y que durante ella, ha manifestado diversas repercusiones sociales que van transformando la realidad social⁸.

⁷ De aquí que se pueda esbozar la importancia de que el Estado garantice el poder vivir en un umbral aceptable de riesgos (Giddens), lo que implicaría que los sujetos puedan construir narrativas coherentes y positivas de sus propias vidas, y con base a ello actuar de forma segura. (Concepto de Seguridad Ontológica de Ericsson como principio de la acción social)

⁸ Esto tiene que ver con el llamado Teorema de Thomas que aparece en la obra de Merton donde se señala que: *lo que es percibido como real tiene consecuencias que también son reales*. Es decir, que las impresiones

Al respecto se puede señalar que dentro de los diversos miedos que se han reflejado en la historia⁹ uno que sigue siendo vigente, y que ha estado presente a lo largo de la historia, ha sido el miedo a la muerte. Otros miedos más recientes, y que estuvieron asociados a las experiencias que vivieron los países de América Latina son los que principalmente se han asociado a los procesos de dictaduras que enfrentaron los países del cono sur, situación por la cual, aparecieron miedos asociados a la represión y el exilio que tuvieron que enfrentar miles de personas en mano de sus estados y aparatos represivos (Kessler, 2009). En la actualidad, estos miedos siguen estando presentes y se combinan con emociones de individualismo, pérdida de proyectos nación, desigualdad, pobreza, entre otros que son considerados consecuencias indirectas (aunque por muchos directa) del sistema económico actual, el neoliberalismo capitalista. Ello reflejaría principalmente que los contextos socio-históricos influyen directamente en la construcción de los miedos que manifiestan las personas en determinados tiempos y espacios.

Entonces existirían diversos factores que influirían en la manifestación de inseguridad y temor, la que no necesariamente, o no exclusivamente irían de la mano del fenómeno delictivo y de las experiencias personales de victimización, sino también otros factores tales como la vulnerabilidad personal la cual está determinada por factores sociodemográficos y personales, la exposición de los medios de comunicación, la integración social de los habitantes de un barrio, el desorden comunitario y la presencia de otros temores cotidianos en la sociedad actual. (Ministerio del Interior, 2004, 17)

Uno de los autores que más ha trabajado estos temas ha sido Norbert Lechner (1990) quien estudió la relación conflictiva entre subjetividad y modernización en América Latina. Él pretende comprender los distintos miedos sociales existentes en nuestro continente, para lo cual construye una clasificación que distingue tres dimensiones de la inseguridad:

- 1) el miedo al otro como potencial agresor.
- 2) el miedo a la exclusión económica y social.
- 3) el miedo al sinsentido de una situación que se considera fuera de control.

subjetivas pueden ser proyectadas en la realidad y que de tal manera son consideradas verdaderas (objetivas) para quien las percibe. Para mayores antecedentes ver: Merton (1995); Thomas (1928)

⁹ En la etapa previa a la modernidad los miedos mas recurrentes eran aquellos que fusionaban la dimensión material y espiritual, la furia divina y las catástrofes naturales, entre los que destacan: la noche, el mar, las pestes, el hambre, el fuego, las bestias salvajes, el interior de un cuerpo humano indescifrable, la brujería y herejías (Kessler, 2009).

Es así como empiezan a surgir los estudios sobre el miedo al delito, desde la lógica del miedo al agresor, que para algunos autores¹⁰ ha sido potenciado principalmente por el rol que han jugado los medios de comunicación de masas, al dar mayor cobertura a la exposición sensacionalista de crímenes, delitos, problemas de drogas y otros problemas sociales que provocan cierta fascinación en la atención y promueven la paranoia colectiva. De este modo, autores como Barbero (2001) señalan que el tratamiento que los medios de comunicación hacen de estos fenómenos sería uno de los factores que influirían en la generación de temor en la población. Sin embargo, otros autores manifiestan que la experiencia de ser victimizada es mucho más fuerte que cualquier imagen mediática, y que por ende, la experiencia de ver esos temas por televisión estaría anticipada por la experiencia misma de haber sido víctima, por ende, no sería de gran influencia los medios de comunicación (Chiricos y otros, 2000). Este debate aún no está resuelto, sin embargo, en la actualidad son muchos más quienes presentan estudios que darían cuenta de esta influencia ejercida por los medios de comunicación en la percepción de temor e inseguridad.

Por otro lado, otros autores han definido el Miedo al delito como “*una respuesta emocional de terror o de ansiedad frente al crimen o a símbolos que la persona asocia con el crimen*” (Ferraro, 1995, citado en Kessler, 2009) Sin embargo, muchos de los criminólogos han considerado que el miedo al delito condensa un angustia difusa, conformando un eje al que converge un sufrimiento cuyas causas son otras, puesto que no necesariamente se debe haber vivido una experiencia delictiva para sentir este sentimiento de temor. De aquí que se hable de *miedo derivativo*, puesto que es factible que las causas de esta emoción no coincidan con su objeto (Kessler, 2009). Se considera entonces que el miedo suele ser parte, por ejemplo, de un discurso general sobre los peligros actuales, la degradación moral de la sociedad o las consecuencias de la situación social; se debe, por tanto, contextualizar incorporando otros aspectos, no sólo la expresión de temor. Es decir que, si bien el miedo sería la causa de una determinada actitud (no dormir, paralizar o inmovilizar), una variable independiente con capacidad para explicar el comportamiento, al inscribir al miedo en un relato mayor, la emoción no podría tener un valor explicativo autónomo, sino que se relacionaría con un determinado marco que le da sentido. De este modo, para entender esta emoción hay que trabajarla desde su contexto particularizando, en lugar de intentar una generalización. Por tanto, algunos autores (Kessler, 2009; Cohen, 2002) proponen renunciar a la presunción de hacer una teoría general de la emoción, por un abordaje más descriptivo que prescriptivo a través de estudios singularizados de las emociones.

¹⁰ Para profundizar en este tema ver los siguientes autores: Barbero, M. (2001 y 2002); Soto, (2005)

Es así como en esta investigación se considerará el miedo al delito no como un hecho prediscursivo o autónomo, sino que más bien dependiente del contexto de significación en el que se desenvuelve, de este modo, en términos metodológicos, sería difícil aislarlo puesto que cuando se indaga sobre él, *“más que acceder a la emoción en sí misma, se accede a su manifestación discursiva, el llamado miedo derivativo o de segundo grado”* (Lagrange, 1995) Tal situación es importante, puesto que se debe tener en consideración al momento de interpretar la información que pueda obtenerse respecto a la percepción de inseguridad dado que es el discurso sobre ella, el significado que sobre ella se construye basado generalmente en un relato social mayor sobre la peligrosidad o amenazas de la delincuencia que luego aportan a su sostenimiento y amplificación (Kessler, 2009). En este sentido, se plantea que emoción y narración encuentran una relación de mutuo sustento, concibiendo las emociones como parte de una representación del mundo social interrelacionadas, puesto que toda emoción debe ser entendida en el marco contextual que le da sentido.

Este trabajo considerará, entonces, el miedo al crimen como parte de una trama más general y amplia tanto de emociones, como de relatos y acciones que llamaremos “sentimiento de inseguridad”.

Entonces esta categoría se encontraría conformada, no sólo por el miedo, sino también por otros sentimientos y acciones ligados a la percepción de la amenaza del delito, influidos por una cultura afectiva en la que cuentan las experiencias de clase, género, edad y también la escala urbana. Ese sentimiento es indisoluble de una definición de la inseguridad como problema público central; el temor en particular, se presenta como la consecuencia lógica de esa definición de la situación compartida y, a la vez, la necesaria reconfirmación de su gravedad (Kessler, 2009)

Entonces como bien señala Kessler, en esta investigación, se considerará al sentimiento de inseguridad como un conjunto de emociones, que surgen en torno al delito y que pueden ser estimuladas no sólo por la experiencia de haber sido víctima sino también por otros elementos como los medios de comunicación, las experiencias de algún otro cercano, entre otras. Este sentimiento se vería influido además por algunas características de los sujetos, tales como la edad, el género, la situación socioeconómica, la trama urbana, aspectos que contribuyen a la generación de un contexto social que determina ciertas imágenes de mundo y apoyan la construcción de realidades.

De este modo, según Gordon (1981):

los sentimientos se configuran como patrones socialmente contruidos de sensación, gestos expresivos y significados sociales organizados en torno a la relación con un objeto social. El miedo al crimen está compuesto entonces por una emoción, como el temor, pero se dirige a un objeto concreto, real o imaginario.

En la misma línea, Rossana Reguillo (1998, 5) afirma que:

el miedo es una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida. Como forma de respuesta, se trata del plano de lo individual; sin embargo, la sociedad es la que construye las nociones de riesgo, amenaza y peligro, y genera modos de respuestas estandarizados, reactualizando ambos (nociones y modos de respuestas) según los diferentes periodos históricos.

Aceptando y compartiendo estas definiciones, se puede complementar a lo señalado por Reguillo, que su análisis puede ser extendido no sólo al miedo, sino también al sentimiento de inseguridad en general. A su vez, también se puede decir, que si bien es culturalmente compartida, esto no implica que sea homogénea, sino por el contrario, existen diversos contenidos disponibles, incluso con sentidos opuestos, acerca de los grados de peligrosidad o sobre las causas de la violencia o criminalidad, pero que crean discursos compartidos que dependerán de la situación socioeconómica, la edad, incluso el género. Por otro lado, otro tema a considerar, es la temporalidad dinámica y flexible de este sentimiento de inseguridad, puesto que para un mismo hecho se puede resignificar en el tiempo y redefinir, a su vez, la imagen de la realidad vigente o, en ciertos casos, ser considerado como un punto de inflexión temporal, es decir, un lugar que antes no me generaba temor a partir de alguna situación, incluso vivida por otros, puede cambiar mi imagen y por ende, mi proyección de sensación de inseguridad (Kessler, 2009).

Esta idea de temporalidad también promueve la generación de una base comparativa entre el antes y el después. Es decir, que la sensación de inseguridad es indisociable del tiempo, puesto no se puede separar de la reflexión la pregunta de que si en la actualidad es más o menos seguro que en el pasado, surgiendo generalmente la idea de que antes no era así y que no deberíamos tener la situación de ahora. Este aspecto comparativo será central en el nivel de aceptabilidad del delito, ya que para una sociedad que cuenta con bajas tasa delictivas (homicidio, victimización, etc.), un incremento por mas leve que sea, puede aumentar el temor y la sensación de inseguridad, dado que la aceptabilidad es baja, aun cuando en términos absolutos y relativos a otros lugares, estos incrementos delictivos sean moderados (Kessler, 2009).

Un ejemplo de este último puede verse reflejado en la situación del caso de estudio de esta tesis, Chile, en comparación con otros países de Latinoamérica. Así, se puede señalar que en los últimos años el temor se incrementó en Santiago de Chile, mientras que se redujo en Brasil y en Colombia, a pesar de que en Brasil y Colombia las tasas de victimización violentas y de homicidios son bastante superiores a las de Chile, cinco y seis veces, respectivamente. Si revisamos los datos otorgados por los estudios de Latinobarómetro de 2008, para 15 por ciento de los chilenos la delincuencia era la primera preocupación, mientras que en Colombia lo era para el 10 por ciento, y en Brasil, para 8 por ciento (Waiselfisz; 2008). A su vez, si analizamos las cifras otorgadas en el 2004, por las entidades de salud pública de cada uno de estos países, tenemos que las tasa de homicidio para Chile, eran de 5.3 cada 100,000 habitantes; de 26.3 en Brasil y 52.8 en Colombia (Ver tabla N° 1). Por tanto, estas cifras demostrarían las brechas existentes entre la situación efectiva (“objetiva”) respecto a los hechos delictivos, y por otro lado, los datos referidos a la centralidad y preocupación que sienten los sujetos respecto a la inseguridad y el problema de la delincuencia (componente subjetivo). Los cuales no presentarían grados de congruencia o coherencia entre ellos.

Tabla N° 1

Delito: Homicidio Intencional.							
Definido como la muerte ilícita a propósito que inflijan a una persona por otra persona							
Dato correspondiente a la Tasa x cada 100.000 habitantes.							
PAÍS	FUENTE	AÑOS					
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
CHILE	Salud pública	5,2	5,3	5,8			
	ONG Paz Ciudadana	5,9	6,6	5,8	14,8	4,8	
	Policía	12,5	9,8	8,2	19,2	6,6	8,1
BOLIVIA	Policía	29,9	41,6	9,5	29,1	10,6	
	Internacional (OMS- OPS-CTS)	0,7	3,7	5,2	4,9		
BRASIL	Salud pública Internacional	33,1	31,1	29,2			
	Salud pública (gobierno)	28,1	26,3	24,5	24,8	20,4	22,0
COLOMBIA	Policía Nacional	56,3	47,6	42,0	40,0	38,8	
	Salud Pública	61,4	52,8	43,8	41,2	40,1	
	OPS (internacional)	72,8	65,6	52,5			
ECUADOR	Policía	15,2	18,5	16,2	18,1		
	OPS (internacional)	13,8	17,9	28,4			
EL SALVADOR	Observatorio centroamericano sobre violencia	58,8	64,5	62,4	64,6	57,3	51,8
	OPS (internacional)	43,0	53,2	61,3	63,8		
MÉXICO	Salud Pública	11,3	10,6	10,5	11,2		
	Policía	12,4	11,2	10,7	10,9	9,6	11,6
	Sist. Nacional de Seguridad Pública *	28	26	25	26	24	26

Fuente: Creación propia, en base a datos de la Oficina de Naciones Unidas en contra la Drogas y el Crimen (ONUCD) <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics>

* Datos obtenidos en: http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_oficiales.asp A partir Información entregada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Son justamente estos aspectos los que buscarán develarse para el caso chileno, asumiendo que cuando hablamos de inseguridad, se incluye tanto la delincuencia existente como la percepción de inseguridad, situación por la cual se analizarán de manera separada, puesto que creemos que son dos componentes o dimensiones del fenómeno, que sólo pueden ser aisladas de forma analítica porque en la práctica ambas construyen y dan vida a este problema social que buscan abordar los gobiernos y su ciudadanía;

la seguridad es algo más que la ausencia de delitos, es algo más que la organización de los servicios públicos (policiales, judiciales, etc.) es una relación entre la garantía de la seguridad y el uso de la libertad. Es así como los ciudadanos construyen su percepción social a partir de un número considerable de datos, muchos de ellos ajenos a un hecho delictivo objetivable: la confianza en el sistema de justicia, las instituciones, en los recursos públicos, por tanto, es básica en esta construcción, es algo disociable de una política de seguridad. (Lahosa, 1991, 120-122)

Es por ello que, a continuación, se presentarán las diversas estrategias que teóricamente se han generado para la resolución de dicha problemática, asumiendo que las diversas políticas generadas se han basado en diversos modos de entender la seguridad y de ahí los recursos o énfasis puestos en sus estrategias, ya sean de control – represivas o de prevención.

2.2 Modelos de Seguridad: de la visión tradicional, la Seguridad Nacional a la visión de la gobernanza, la Seguridad Ciudadana.

Desde el nacimiento del Estado moderno, una de sus principales funciones ha sido la de otorgar seguridad a los habitantes de sus naciones, a través del mantenimiento de la paz y el sustento del orden público. Es a partir de ello que la responsabilidad de la seguridad ha sido concebida como una tarea fundamental y exclusiva de sus instituciones penales y sus aparatos policiales, bajo el entendido que la seguridad es una necesidad básica de las sociedades que debe ser velada por el Estado.

Esta visión tradicional es la conocida como Modelo de Seguridad Nacional o Seguridad Externa, que rigió en la mayoría de las sociedades hasta los años 90, aunque en algunos países sigue estando presente, puesto que puede ser complementada con otras visiones. Este modelo busca resguardar al Estado, es decir, a un territorio limitado, de posibles

amenazas externas. Este modelo se centra en el cuidado y vigilancia de la soberanía de las naciones. Las principales acciones que se han implementado bajo este modelo son el combate a todos aquellos que no cumplen el imperio de la ley y que pueden afectar con ello, la tranquilidad del territorio; se basa principalmente, en el combate al terrorismo, combate a aquellos denominados enemigos de la nación y el Estado, en la lógica de la defensa del territorio nacional de todos aquellos que amenacen su tranquilidad y el orden establecido, de aquí que fuera principalmente el enfoque que primó en las experiencias dictatoriales del cono sur.

Posteriormente a este enfoque surge el denominado, por los especialistas de los ámbitos de la criminología y la sociología penal, Modelo de Seguridad Pública o Seguridad Interna, que no dista mucho del anterior y, que pretende establecer el orden público a partir del cumplimiento de las normas y leyes, las cuales son veladas por las instituciones del sistema penal. Es por ello que algunos señalan que *“se orienta principalmente en la constitución de un orden público y un status quo donde se perpetúen las estructuras de poder y el apego a la normatividad constituida”* (Martínez, 2004, 22). Es decir, este modelo se basa en el imperio de las leyes que deben ser acatadas por los habitantes de los Estado Nación puesto que existe vigilancia y penalización para aquellos que no las cumplen, y por ende, instituciones encargadas exclusivamente de hacer efectivo su cumplimiento y por el contrario de penalizar a los que no las acatan, en la lógica del vigilar y castigar. *“Se ha insistido en poner por encima de todo el vigilar y el castigar (recordando a Foucault) con el resultado de privilegiar en el combate a la delincuencia la visión meramente policíaca o querer mejorar la justicia, solamente, a golpes de código penal”* (Peñaloza, 2003, 135)

De este modo, la Seguridad Pública centra sus objetivos en el mantenimiento de la paz y el orden para lo cual las diversas instituciones del sistema penal, tales como los juzgados, ministerios públicos, las policías y las cárceles cuentan con el monopolio “exclusivo” y legítimo de la coacción y la fuerza física para cumplir con dichas funciones. De este modo, este enfoque centra sus políticas en el control del fenómeno delictivo responsabilizando exclusivamente al Estado de su abordaje. Las principales medidas que propone este enfoque van en la línea de la generación de reformas legales en la lógica del endurecimiento de las penas; reformas de los sistemas policíacos para que sean más efectivos en la represión y disuasión del delito, todo ello con el fin de inhibir las conductas antisociales; mejorar los sistemas penitenciarios para que pueda ser efectivo en su tarea de efectuar los castigos de privación de libertad y reinserción de aquellos que no alcanzaron a ser disuadidos por las otras instituciones del sistema.

Sin embargo, es a partir de la profundización de este enfoque, que empiezan a surgir voces disidentes que plantean que “*reducir la lucha contra la criminalidad a un simple problema de policías o sanciones es ilusorio*” (Marcus, 1997, 114). De este modo se empieza a plantear que la seguridad es un bien público coproducido por diferentes instituciones y sujetos asociados. Bajo esta idea, surgen las visiones que consideran necesario que todos los actores de la vida social, que tengan un impacto potencial en la criminalidad de una ciudad, acepten compartir sus experiencias y sus acciones, y coordinar mejor estas últimas. Esta coproducción reúne tanto al sector privado como al sector público, y el funcionario elegido localmente tiene un papel de animación y de continuidad de esta asociación (Marcus, 1997). Es por ello, y por la ineficiencia de las medidas de control ejercidas por el modelo de seguridad pública, que no logran reducir la magnitud del fenómeno, que este enfoque comienza a ser criticado. Además se considera que la centralidad que otorga al apego a la norma, daría cuenta de una limitada concepción de entender la seguridad, puesto la asemejaría al orden público, sin embargo, sus detractores van más allá y la conciben como un derecho social y colectivo, que debe ser asegurado por el Estado, pero que tiene que ser construido por todos. Finalmente, una última crítica al modelo radicaría en que éste no concibe un aspecto fundamental de la inseguridad, que es su dimensión subjetiva, para la cuál no se han desarrollado estrategias, ya que se prioriza la reducción del delito, asumiendo que esto llevará a una consecuente reducción de la percepción de inseguridad. Sin embargo, como se demostró en el apartado anterior, estos fenómenos, delito y percepción, no necesariamente tienen correspondencia, situación por la cual se requieren medidas específicas, aunque complementarias, para abordar cada uno de ellos.

Es a partir de estas críticas y disidencias con el modelo de seguridad pública, que comienza a surgir una nueva forma de entender la Seguridad, como un bien público, coproducido en el marco de un proceso democrático, donde el problema de la inseguridad es un asunto de todos los ciudadanos, y no sólo del Estado. Si bien se cree, que el Estado tiene el deber de velar por la seguridad, esto no es excluyente, con que dicho ámbito, la seguridad, deba ser construida por todos quienes conforman la sociedad. Es así como surge el nuevo Modelo de Seguridad Ciudadana, enfoque que será particularmente investigado en esta tesis, dado que es el que ha asumido, al menos discursivamente, por el gobierno de Chile, para el desarrollo de sus políticas públicas en el periodo de estudio (década del 2000).

- Enfoque de Seguridad Ciudadana

Este enfoque ha sido bastante desarrollado en América Latina por diversos autores¹¹, quienes han buscado proponer nuevas perspectivas de análisis para el tratamiento del problema de la delincuencia y la inseguridad, buscando generar propuestas más integrales que no reduzcan el problema a medidas de control y disuasión. Es así, como este nuevo enfoque define al Estado no sólo como garante del orden público, sino también, como la entidad que, en conjunto con sus habitantes, diseña y ejecuta las acciones que permitan a éstos el libre ejercicio de sus derechos a la seguridad, mediante acciones que privilegian la prevención del delito, principalmente, a partir de la reducción de factores de riesgo y vulnerabilidad que facilitan la comisión de los delitos. En este enfoque las políticas no son únicamente responsabilidad de los gobiernos, por tanto, no son sólo políticas gubernamentales, sino que contempla otros mecanismos: la participación de otros actores (sector privado, sociedad civil y comunidad) en su elaboración (diseño, implementación y evaluación), por ende, propone la creación de políticas públicas, es decir políticas donde tengan participación la sociedad civil en todas las fases de su desarrollo, las cuales para enfrentar con efectividad el problema, tampoco pueden ser sólo medidas de control, sino que además deben ser complementadas con acciones de prevención.

De este modo, es fundamental para este enfoque, el rol que debe ocupar la ciudadanía, puesto que ellos deben participar en las medidas preventivas como agentes activos, coproductores de seguridad, y no como sujetos pasivos que sólo exigen que las entidades gubernamentales les otorguen la seguridad que requieren. Esto, a su vez, bajo el entendido que es deber de la ciudadanía prevenir ciertas conductas de riesgo en su cotidiano actuar, e involucrarse en las acciones preventivas, mientras que las medidas de control del delito quedan destinadas exclusivamente a las instituciones gubernamentales.

Otro de los aspectos centrales de esta perspectiva de seguridad ciudadana es que incluye el enfoque preventivo complementariamente y/o alternativamente a los penales. Este enfoque se orienta al desarrollo de estrategias en territorios donde las problemáticas centrales estén identificadas, es decir, donde sean reconocidos cuáles son los principales factores que están influyendo en la comisión de delito, con el fin de poder atacarlos e intentar superarlos. Dado la multicausalidad de la delincuencia, este enfoque hace necesario el desarrollo de estrategias multidisciplinarias para la identificación de los diversos factores causales y para la búsqueda de políticas públicas integrales que intenten abarcar complementariamente los diversos problemas y aristas de este fenómeno. Con ello,

¹¹ Ver: José María Rico y Laura Chinchilla (2002); Franz Vandershueren (2002, 2004, 2005); Lucía Dammert (2005; 2007); Acero (2005); Carrión (2005); Basobrio (2005)

el peso de este tipo de políticas no recae directamente sobre los sistemas penales o sobre la policía exclusivamente, sino sobre todos los actores involucrados en el desarrollo de la sociedad. A su vez, este enfoque busca no sólo atacar el problema de la seguridad objetiva (delito), sino también su dimensión subjetiva, referida a la percepción de inseguridad, que si bien no es un aspecto tipificado en la normatividad es una situación que afecta la calidad de vida de los sujetos incidiendo en su libre desarrollo. Así, la finalidad de la prevención ha sido disminuir las situaciones que favorecen la delincuencia, facilitando el comportamiento legal, pudiendo llegar a soluciones alternativas a la sanción penal (Arce, 2008, 22). Asimismo, plantea que deben hacer trabajar conjuntamente los sectores del sistema penal y los de prevención, puesto que cada uno de ellos existe sólo si existe el otro. Aún más, la eficacia de uno depende de la del otro. Esta interacción tiene en cuenta el recorrido de los delincuentes y particularmente su paso por el circuito policial y judicial (Marcus, 1997, 115).

De este modo, esta perspectiva de la seguridad ciudadana implica la necesidad de abordar nuevas políticas públicas en la materia, las cuales deberían estar centradas en un enfoque preventivo global, que contemplen esfuerzos de prevención en el terreno educativo, cultural, económico, ambiental, etc. Todo ello complementariamente a las diversas formas de intervención disuasoria de los servicios policiales. La prevención, en su sentido más amplio y genérico, engloba las diferentes intervenciones dirigidas a evitar conductas delictivas y a reducir el sentimiento de inseguridad. Estas no se contraponen a las actuaciones coercitivas, ni a la búsqueda de las formas más adecuadas de coordinación entre los servicios policiales que actúan en el territorio, sino que son concebidas como punto de apoyo imprescindible (Marcus, 1997).

Se pueden señalar otros principios centrales de este enfoque, además del rol ciudadano y la centralidad de la prevención, entre los que se destacan la necesidad de liderazgo y de sustentabilidad política de los procesos de reforma y modernización que se implementen, como también la creación y fortalecimiento de institucionalidad adecuada, acorde para enfrentar los procesos participativos que incluye este modelo, y por último, que permitan la transparencia de sus acciones, en la lógica de que la rendición de cuentas debe ser un aspecto fundamental en materia de seguridad, tanto de las entidades policiales como de toda institución del sistema penal y de los diversos niveles de gobierno: central, intermedio y local. (Martinez, 2010)

De este modo, la diferencia fundamental respecto de los enfoques tradicionales, el de Seguridad Nacional o el de Seguridad Pública, radica en que, a la vez que se hace al individuo co-responsable de su seguridad y del manejo de sus conflictos, se le brinda un

marco institucional diseñado para garantizar el respeto de sus derechos y las condiciones de igualdad formal entre los gobernados (González, 2008, 79).

Bajo todas estas premisas, el enfoque de seguridad ciudadana ha sido discutido en Chile por los intelectuales que se dedican al tema de la seguridad, como también por los centros especializados, como el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, Fundación Paz Ciudadana, entre otros. Es justamente este debate de la necesidad del cambio de enfoque de la seguridad, el cual comienza a liderar los discursos políticos desde inicios del 2000, logrando, en el 2003, posicionarse dentro del comité de expertos, convocado por el gobierno de la época (Ricardo Lagos), el cuál además de desarrollar un diagnóstico de la situación del país en torno a la delincuencia y la inseguridad, genera una propuesta de líneas de acción para abordar en las políticas públicas de la materia. Dichas propuestas incorporan no sólo estrategias en tema de control policial, sino que a su vez, incluyen acciones en prevención del delito. Será justamente este documento en el que se diseñe y planifique el programa preventivo (Plan Comunal de Seguridad Pública) que será analizado en el marco de esta investigación y que será descrito en el capítulo siguiente.

2.3 Enfoques de Prevención del Delito y la Inseguridad

Durante la actualidad se ha pretendido superar la disputa generada en las últimas décadas, en el debate académico y político, respecto a la efectividad de las estrategias de control – represión, por sobre las de prevención, tomando una postura integradora que complementa los efectos y resultados de ambas perspectivas de abordaje. Se reconoce entonces que la criminalidad, al tener diversas causas, debe ser prevenida y abordada con acciones en múltiples frentes, intentando abordar los diversos factores que influyen en su desarrollo y a los diversos niveles que ataca, a saber: individuo, hogar y comunidad (Buvinic, Morrison, Shifter, 1999, 19). Sin embargo, para efectos de esta investigación la atención estará centrada en uno de esos frentes, la prevención del delito, dada la poca centralidad que en la práctica ha tomado esta estrategia, a diferencia de las enfocadas directamente a atacar y controlar este fenómeno.

Si bien los gobiernos han asumido discursivamente la argumentación relativa a la necesidad de validar y complementar múltiples estrategias en el combate de la criminalidad y la delincuencia, en la práctica las políticas desarrolladas se han orientado fundamentalmente a las dirigidas al control del fenómeno. Esto se ve reflejado en las principales acciones emanadas por las autoridades latinoamericanas en materia de

seguridad durante la última década, las cuales se han centrado, principalmente, en: el mejoramiento de los sistemas de justicia criminal, el fortalecimiento de las instituciones policiales (mayor contingente, infraestructura y capacitación) y la creación de mejor infraestructura carcelaria (Olavaria, 2006, 85-90). Todo ello en detrimento de las políticas preventivas orientadas a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a la utilización de la violencia o a la comisión de delito. Esta idea puede ser reforzada, además, si se hace una revisión de los presupuestos de inversión de las políticas públicas destinadas en cada una de estas materias, lo cual demuestra la superioridad del control respecto a la prevención como estrategia de acción (CIPC, 2010).

A partir de esta realidad, cabe señalar, que se han incrementando los esfuerzos, por parte de especialistas e investigadores del tema, por demostrar la importancia de las estrategias preventivas como mecanismos eficaces y eficientes para abordar el problema de la criminalidad, generando por ejemplo, distintos estudios que demuestran, en términos económicos, su eficiencia por sobre los altos costos de las estrategias de tratamiento. (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999; Waller, 2008) En estas investigaciones se señala que la prevención puede ser especialmente rentable, en situaciones donde niveles muy altos de violencia coexisten con un ineficiente desempeño por parte de las instituciones claves del control social.

De este modo, la prevención del delito es un ámbito que los gobiernos comienzan a valorar, puesto que los especialistas señalan la necesidad de contar con estrategias y medidas que reduzcan el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales tanto para los individuos como para la sociedad, ya que para ser más eficaces en esta materia se debe atender a sus diversas causas. Esto dado que las estrategias de prevención no sólo previenen el delito y la victimización, sino también promueven la seguridad de la comunidad y, a través de la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, contribuyen al desarrollo sostenible de los países. Así, podemos entender que la prevención implica beneficios a largo plazo en términos de reducir no sólo, como ya se indicó con anterioridad, los costos asociados con el sistema formal de justicia penal, sino que a su vez, se orienta a disminuir los costos sociales que implican la manifestación del delito, tales como el temor de la ciudadanía, la pérdida del tejido social y la reducción de la legitimidad de las instituciones, entre otras (Waller, 2008).

Es por tales motivos que los métodos de prevención del delito tienen como función identificar y reducir los factores de riesgos asociados con la delincuencia con el fin de prevenir que personas que exhiben mayor riesgo se vinculen con esta práctica, como

también, rescatar a primerizos delincuentes, interrumpir carreras delictivas (sobre todo las que comienzan a temprana edad), reducir las oportunidades para delinquir, y disminuir la victimización en personas y lugares. Para ello, se requiere identificar los factores de riesgo que se encuentran asociados con la delincuencia y aplicar en ellos acciones que sean efectivas en su reducción, esto es, intervenir en las causas responsables de que dicho factor esté presente. Luego se requiere de una coordinación estratégica con todos aquellos actores que resultan clave en la gestión de la prevención, entre ellos: la comunidad, la escuela, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil, y la oferta de programas sociales, policías y fiscalías.

Por tanto, se entiende que la prevención del delito, en el marco de la seguridad ciudadana, es definida como un conjunto de acciones orientadas a evitar no sólo que un hecho delictivo o violento ocurra, atacando con éxito los factores causales que le dan origen y que han sido identificados, sino también evitar que las personas sientan temor a la criminalidad (Ministerio del Interior, 2005). Esto mediante acciones que apuntan a prevenir, neutralizar y conjurar cualquier tipo de hecho, falta o comportamiento -violento o no- que obstruya, limite o cercene la paz social y la libertad personal o vulnere la situación de seguridad de las personas (Montenegro y Sain, 2004). Así, la producción y reproducción de la seguridad ciudadana a través de la prevención del delito significa reducir el riesgo de ser victimizado y, al mismo tiempo, reducir la sensación personal y colectiva de temor frente a la comisión de un delito.

De esta forma, ante la premisa de la multicausalidad de la delincuencia y la violencia, se propone la necesidad de abordajes integrales que atiendan la complejidad de estos fenómenos a través del desarrollo de diversas estrategias, así, en lo que refiere a prevención se proponen diversas líneas de intervención para atender diferentes objetivos. Es así como se desprenden tres modelos de prevención, los cuales no son excluyentes entre sí, sino por el contrario pueden llegar a ser complementarios, dado que responden a diseños institucionales concretos y políticas públicas específicas dependiendo de los objetivos. Los modelos de prevención señalados son: el situacional, el social y el comunitario. A continuación se detallarán brevemente los principales postulados de cada uno de ellos:

- **Prevención situacional**, entendida como el conjunto de estrategias que tienen por objetivo la reducción de la sensación de inseguridad de los habitantes de las ciudades, así como de los delitos de oportunidad. Esto a través de la intervención sobre las características urbanas y arquitectónicas que favorecen la ocurrencia de delitos de

oportunidad, protegiendo -desde una acción focalizada- determinados lugares físicos y/o grupos de personas. Requiere de un análisis estratégico de los sectores donde se concentran determinados tipos de delitos, en función de identificar las oportunidades favorables para la comisión de los mismos, así como también de individuos que presentan riesgo de ser víctimas de un delito. El objetivo final es la reducción de las oportunidades de cometer delitos o conductas violentas, mediante el mejoramiento de los espacios físicos, a través de la acción concertada y responsable de los habitantes del territorio (MINVU, 2007). Buena parte de sus premisas se sacaron del Modelo de Espacio Defendible, y del Modelo de Prevención del Crimen a través del Diseño Ambiental, CPTED¹²; (Martínez, 2004, 40), cuyos principales postulados son: aumentar los esfuerzos involucrados en contra de la realización de actividades delictivas; incrementar los riesgos -ya sean reales o percibidos como tales- de detección y detención del potencial delincuente; reducir las recompensas de los delitos. El éxito de esta táctica depende de la posibilidad de que las potenciales ofensores sean efectivamente afectados por las intervenciones sobre la situación y el ambiente, de manera tal que perciban a estos elementos como influencias adversas con respecto a la facilidad, el riesgo o las recompensas de la realización de los delitos (Clarke, 1997)

En el modelo situacional se establece que existe una estructura de oportunidades para el crimen que incluye tres componentes: objetivos (automóviles, casas, transporte público, comercios, etc.); víctimas (mujeres solas, adultos mayores, jóvenes); facilitadores del crimen (armas de fuego, drogas, sitios eriazos y oscuros). La provisión de estos componentes es una función tanto del ambiente físico, incluido el trazo de las ciudades, como de los tipos de vivienda, las actividades rutinarias, el estilo de vida, los patrones de trabajo, etc. (Martínez, 2004, 43) *“Así, mientras que el ambiente físico genera los facilitadores del crimen; las actividades rutinarias y el estilo de vida juegan un rol importante en la potencialidad que representa ser víctima de una ataque personal o sexual”* (Clarke, 1997, 12)

¹² La teoría de prevención del crimen a través del diseño medio ambiental está basada en una idea simple: el crimen es el resultado de las oportunidades presentadas por el medio ambiente físico. En este caso, es posible alterar el ambiente físico para que el crimen tenga menos probabilidades de ocurrir (Clarke, 2004). Este modelo parte de dos argumentos (Martínez, 2004, 38-39):

1) la prevención debe enfocarse en los factores relacionados con la biología del ser humano para cometer el crimen, donde se busca evitar la interacción entre el medio físico de los individuos y sus elementos biológicos que pudieran llevarlo a delinquir.

2) Está basado en la teoría espacial, creada por Oscar Newman (1972), quien en la década de los 70, trabajó la vinculación entre el diseño arquitectónico y la tasa de delitos en las áreas de viviendas populares, argumentando que el diseño arquitectónico que prevalece en las ciudades, promueve y alienta la criminalidad, porque por ejemplo, limita la capacidad de socialización entre los vecinos. Propuso el modelo de espacio defendible como el modelo ambiental de viviendas populares que inhiben el delito a ser expresión física de una comunidad que se defiende a si misma. Para indagar mas al respecto ver: (NCPC, 1997; Clarke, 2004; Hillier y Sahbaz, 2008; Vargas y Castillo, 2008; Martínez, 2004; Rau, 2004)

Tanto el ambiente físico como los estilos de vida y las actividades rutinarias están en sí mismas condicionadas por una estructura socioeconómica que incluye desde aspectos demográficos, de urbanización, de industrialización, o de educación, hasta instituciones jurídicas, políticas y administrativas. (Martínez, 2004, 43)

Este tipo de prevención se implementa fundamentalmente desde el nivel local, aunque también existen experiencias que conjugan todos los niveles de gobierno¹³. Desde el nivel local, es el tipo de actividades preferidas de las autoridades puesto que por un lado tienen el conocimiento para intervenir los posibles focos de problemas, pero además porque estas estrategias además de aportar a la seguridad, también lo hacen al fortalecimiento del entorno urbano, en término de orden y embellecimiento. Además son el tipo de estrategia que genera mayor reconocimiento e impacto ciudadano, puesto que generalmente son acciones sumamente visibles.

Es por estos motivos, donde el nivel local tiene gran relevancia, que en esta investigación se analizará particularmente un proyecto de prevención situacional ejecutado en las cuatro comunas de la muestra (Proyecto de Alarmas Comunitarias), para poder ver cómo fue su proceso de implementación y los resultados obtenidos, intentado vislumbrar cómo se pusieron en juego la capacidad institucional política y administrativa, como también la participación ciudadana en dicho proceso de implementación.

- **Prevención Social**, estrategias de prevención primaria destinadas a reducir las condiciones de vulnerabilidad social o factores de riesgo de tipo social que llevan a un individuo a delinquir. Así, los objetivos de este tipo de intervención se localizan sobre la detección de las causas o predisposiciones sociales (factores de riesgo estructurales) y psicológicas que hacen que los individuos o grupos sociales ejecuten delitos (Waller, 2008). Por tanto, este modelo se basa en diagnósticos sociales primarios que identifican los factores que anteceden la perpetración de las acciones delictivas. De aquí que se considere que factores estructurales como la pobreza, el desempleo, la desigual distribución de riquezas, y factores disposicionales y personales, como el abandono familiar, el abandono escolar, el consumo de alcohol y drogas, la propensión de pertenecer a pandillas, entre otros, pueden ser definidos como causas potenciales de dicho actuar. Este modelo se sustenta en la interinstitucionalidad a fin de reducir los factores socioeconómicos que

¹³ Para conocer alguna de estas experiencias se puede revisar el Programa Quiero Mi Barrio. Programa de intervención urbana, que trabaja bajo el enfoque de prevención situacional, diseñado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, donde se coordinan los tres niveles de gobierno (central, intermedio y local), además de incorporar la participación de la ciudadanía. Para mayores detalles Ver: Aguirre, D y otros (2008); Jaramillo, M (2008); Contreras, C (2011)

generen conductas delictivas; incluso las instituciones públicas permean el ámbito de lo privado para limitar la posibilidad de que se generen condiciones proclives al delito. La prevención busca generar responsabilidad ciudadana entre los diversos agentes sociales para superar la delincuencia (Paulsen, 2003) Esto se traduce en la generación de políticas que favorezcan la concurrencia entre la sociedad civil, la policía y las autoridades de los diversos niveles de gobierno, aunque fundamentalmente el nivel central. Por el tipo de política y acciones que contempla, éstas son básicamente objetivo y responsabilidad del nivel central de gobierno, quien cuenta tanto con las estructuras como con los recursos para poder implementar este tipo de estrategias.

- **Prevención comunitaria**, aquella que pretende reemplazar las prácticas violentas presente en las comunidades (barrios, escuelas, vecindades) por formas alternativas de convivencia, a través de la participación de los ciudadanos como protagonistas activos del desarrollo pacífico de éstas, instalando recursos, capacidades y estrategias tanto a nivel individual como colectivo (Dammert, 2003). Este modelo surge desde la criminología inglesa durante los años 80, a partir de la denominada “nueva prevención” y señala que la encargada de definir, identificar y trazar estrategias para combatir y resguardarse, tanto de los actos delictivos como de las incivildades que afectan a la convivencia social, es la “comunidad”. Propone modificar las causas estructurales de la criminalidad a través de diversas formas de desarrollo social. Sus acciones están orientadas tanto a grupos de riesgo potenciales para cometer hechos delictivos como a sectores sociales excluidos. Parte del supuesto de que para desarrollar una prevención eficaz de las conductas delictivas es necesario una articulación muy estrecha entre las autoridades y la comunidad en áreas geográficas determinadas, lo que se traduce en un proceso de unificación de valores, identidades y una perspectiva común de cómo se observa el problema de la comisión de delitos y las acciones para combatirlos (Martínez, 2004, 44). Este sería el otro enfoque que integran, en conjunto con el de prevención situacional, el programa que será analizado en este estudio.

El común denominador de estos tres modelos es que trabajan orientados a disminuir las causas de la comisión de delito y que además privilegian la dimensión local de los problemas de la seguridad, es decir, que buscan ser diseñados e implementados preferentemente por el nivel local (aunque en menor medida la prevención social).

Por otro lado, la implementación de todas estas estrategias, según lo señalan los autores dedicados a estos enfoques (Ver Bibliografía), requiere de la participación de diversos actores que puedan aportar al desarrollo eficaz y eficiente de éstas, de aquí que se

promueva la multidisciplinariedad, tanto para el diseño, análisis y evaluación de estas estrategias, como también la participación de diversos actores sociales en su implementación, a saber: diversos niveles y organismos gubernamentales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general.

La teoría de la prevención del delito, desde sus tres enfoques, destacan como actores claves para el desarrollo de estas estrategias a los gobiernos locales como a la ciudadanía, es por ello, que esta investigación buscará analizar cómo fue la participación de estos dos actores en el programa de prevención de delito ejecutado en Chile entre el 2006 y el 2010, a saber, el Plan Comunal de Seguridad, y particularmente, en uno de sus proyectos que trabaja bajo los enfoques de prevención situacional y comunitaria, el de Alarmas Comunitarias, proyecto que se ha popularizado y masificado enormemente en Chile, y en otros territorios de Latinoamérica.

Es en función de la centralidad que la teoría otorga a estos dos actores, que a continuación se describirá brevemente cómo ha sido explicada esta importancia, y de qué aspectos dependen, al menos teóricamente, la participación de ambos en materia de prevención del delito.

- **Centralidad de los Gobiernos Locales y de la Participación Ciudadana.**

Como se señala en el apartado anterior diversos son los autores que dan énfasis a las *Estrategias de Prevención* como también, y con la misma certeza, proponen como actor prioritario, para encabezar dichas iniciativas, a los *gobiernos locales* (Crawford, 1998; Shaw, 2001; Dammert, 2003; Vanderschueren y Petrella, 2003; Vanderschueren y otros, 2004; Dammert y Paulsen, 2005; Lagos, 2008). Ahora bien, ¿Cuáles son las razones, argüidas por los autores, para señalar la relevancia y centralidad que debe asumir el nivel local en la implementación de estas medidas? Variadas. Primero, por el tipo de relación cercana, directa y permanente que generan con sus comunidades. Segundo, por la presencia cotidiana de los gobiernos locales en sus territorios a través de la entrega de servicios sociales y asistenciales orientados directamente con el mejoramiento de la calidad de vida. Tercero, por el amplio grado de conocimiento del territorio y sus problemas, lo que favorece la identificación de las necesidades y requerimientos de su población.

Pese a estas bondades, también se debe señalar que existen riesgos que puede afectar el desarrollo de estas estrategias, referidos principalmente a las capacidades institucionales¹⁴, a saber, administrativas (recursos humanos, recursos financieros, etcétera) y políticas (liderazgo, medidas de negociación, etcétera) con las que cuentan estas entidades, las cuales generalmente, se encuentran limitadas, ya sea por las prescripciones legales, capacidades profesionales o por los recursos financieros disponibles, lo que podría influir en los resultados de estas acciones. Del mismo modo, la posibilidad de generar malas prácticas en lo que refiere a favoritismos políticos entre sus electores, es otra de las razones que llevan a generar cautela al minuto de delegar responsabilidades de formulación e implementación de políticas y programas a los gobiernos locales.

Sin embargo, pese a estos peligros, se considera que las ventajas comparativas que presentan los gobiernos locales en la formulación e implementación de programas de prevención de la violencia y la delincuencia, son superiores a estos riesgos y por ende, vale la pena afrontarlos, y trabajarlos¹⁵. Todo ello dado que estos gobiernos presentan como característica principal una mayor proximidad con la comunidad lo que les permite tener una mejor comprensión de los problemas y una más eficiente coordinación multisectorial (Vanderschueren y Pretella, 2003), aspecto central en materia de seguridad. De este modo, se favorecería la realización de estrategias acordes a sus necesidades y realidades contextuales, permitiendo la obtención de resultados más eficientes y eficaces ante los programas implementados.

Las autoridades de proximidad son las mejor situadas para enfrentar esta gestión (Seguridad): su especial situación entre las demandas de los ciudadanos y las capacidades de los servicios son una garantía de ello. Esto dado que los conflictos se vienen produciendo en los territorios, por tanto, esta particularidad es bien manejada por las autoridades locales, tanto sus orígenes como sus consecuencias. (Lahosa, 1991, 121-122).

La seguridad ciudadana permite y requiere este énfasis local, puesto que los contextos de incremento de la delincuencia y de sensación de inseguridad presentan matices importantes que deben ser considerados por los responsables del diseño e implementación de las políticas públicas y programas destinados a abordar estas problemáticas. En este sentido, y dado que los motivos de la delincuencia son diversos y multidimensionales en

¹⁴ Este concepto será desarrollado en el siguiente apartado, con mayor profundidad, puesto que es una de las variables explicativas de esta investigación.

¹⁵ Al respecto ver: Crawford (1998); Shaw (2001); Dammert (2003); Vanderschueren y Pretella (2003); Vanderschueren y otros (2004); Dammert y Paulsen (2005); Lagos (2008)

cada ciudad o barrio, se requiere que los distintos niveles de gobiernos asuman un rol principal en lo que respecta al abordaje de estos fenómenos en sus respectivos territorios.

Ante esta situación, cabe señalar que el panorama de transformaciones que ha vivido Latinoamérica favorecerían, en parte, el nuevo rol que se espera asuman los gobiernos locales en la ejecución de políticas preventivas en materia de seguridad ciudadana. Con dichas transformaciones hacemos referencia al desarrollo y manifestación de cuatro procesos:

- El retorno a la democracia en la totalidad de la región, lo que ha implicado el regreso o surgimiento de procesos de elección popular y democrática de las autoridades locales (Rosales, 2008).

- Los procesos de democratización y reforma del Estado, llevados a cabo en la mayoría de los países de la región, lo que ha impulsado procesos de *descentralización política*¹⁶, en algunos, o de *desconcentración administrativa*¹⁷ en otros. Ambos procesos, han permitido el traspaso de funciones y responsabilidades a los niveles regionales y locales (CCLUC, 2007).

- El crecimiento de una demanda ciudadana que reclama, ante el aumento de los niveles de criminalidad y de percepción de inseguridad, el desarrollo de políticas que aporten a la disminución de estos fenómenos.

- La instauración del cambio de perspectiva para entender la criminalidad, que incluye diversos aspectos: complementariedad de las estrategias de control y prevención; utilización, en algunos países, del *enfoque de seguridad ciudadana*, donde la seguridad es responsabilidad de diversos actores y no sólo del Estado; concepción de esta problemática como multicausal por lo que requiere de un *abordaje multisectorial* que permita gestionar estrategias que apunten no sólo al control del fenómeno sino a las diversas causas y

¹⁶ Descentralización política, entendida como el proceso que implica que una unidad administrativa del Estado en su nivel central transfiere atribuciones y recursos a una administración local, con plena autonomía. De este modo, los municipios reciben las competencias y los medios, pero también la capacidad de decidir autónomamente la forma de cómo administrar la función o competencia transferida, de acuerdo a las características particulares de su localidad (Rosales: 2005)

¹⁷ *Desconcentración o descentralización administrativa*, es decir, la existencia, por parte del nivel central, de delegación de algún servicio hacia el nivel local. No obstante, esto se desarrolla de un modo subordinado, puesto que el nivel central sigue decidiendo sobre los contenidos y servicios prestados, por lo cual no existe real autonomía del nivel local para la toma de decisiones administrativas, técnicas o financieras en lo que respecta a este servicio (Rodríguez: 1999).

manifestaciones (búsqueda de la integralidad de las acciones rompiendo la sectorización y fragmentación de las políticas públicas); todos estos aspectos radican, a su vez, en un claro énfasis de participación de la sociedad civil y del nivel local de gobierno (Vandershueren, 2002 y 2005; Rico y Chinchilla, 2002; Dammert y Lunecke, 2004; Basobrio, 2005; Beyer y Vergara, 2005; Dammert y Paulsen, 2005; Dammert, Ruz y Salazar, 2008).

Es ante estos antecedentes que surge la convicción de señalar el papel prioritario que deben asumir los gobiernos locales en el desarrollo de iniciativas preventivas para atacar el problema de la delincuencia. A modo de complemento, Dammert y Paulsen (2005) señalan que este rol no sólo debe estar referido a la implementación de las políticas estadales, sino que deben ser una participación plena en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas centrales, como a la vez, estos gobiernos deben tener la posibilidad de definir y diseñar políticas propiamente locales, es decir; si bien se considera que el delito es un problema global, se asume que éste se manifiesta de forma particular en los espacios territoriales, de aquí que se señale que debe ser enfrentado de forma local, dándole centralidad al rol de los municipios, adquiriendo relevancia el desarrollo de procesos de descentralización.

La propuesta de descentralización en esta materia se desprende de las principales bondades que le atribuyen a este proceso, en lo que respecta a modernización del Estado y a la agilización de la gestión, lo que redundaría en un acercamiento de la administración a las personas permitiendo una conexión más directa con sus prioridades y preocupaciones (Serrano y Raczynski, 2001). De este modo, se plantea que al acercar las instituciones a la ciudadanía facilitará su participación en la toma de decisiones, permitiendo un mayor control de ésta sobre la acción pública. Así, la participación ciudadana¹⁸ se transforma en uno de los engranajes centrales de este modelo de gestión de políticas públicas descentralizado para el adecuado abordaje de la coproducción de seguridad, lo que ha implicado como tendencia general, la incorporación de la ciudadanía en las principales políticas de seguridad del mundo (CIPC, 2008).

En este contexto, se propone que el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana debería comenzar a incorporar la participación de la ciudadanía y de las autoridades locales, dada las recomendaciones técnicas antes expuestas. Sin embargo, se hace necesario evaluar las capacidades institucionales, tanto administrativas como políticas, con los que cuentan los gobiernos locales para identificar si éstos están en condiciones de

¹⁸ Concepto que será abordado con mayor profundidad en el apartado siguiente, dado que es considerada una de las variables explicativas que se incluiría en la hipótesis del estudio.

enfrentar los desafíos que implica transformarse de meros implementadores de políticas, a ser también diseñadores y evaluadoras de éstas, todo ello en un marco de eficacia y eficiencia para cumplir con calidad lo que los teóricos esperan de ellos. Del mismo modo, se requiere conocer los espacios de participación que deben abrir estas instituciones locales y el nivel central del gobierno para que la comunidad pueda tener una participación efectiva en el proceso de políticas públicas. Estos temas pretenden ser abordados para el caso chileno, sin embargo, previamente, se definirán en términos teóricos, para aclarar cómo serán entendidos en el marco de esta investigación, y a su vez, señalar cómo serán operacionalizados en dimensiones que permitan el análisis práctico de este estudio.

2.4 Capacidad Institucional y participación ciudadana como requisitos de las políticas públicas de prevención de la delincuencia e inseguridad

- **Definiendo qué se entiende por Capacidad Institucional**

Uno de los aspectos necesarios de definir en este trabajo es lo que se entiende por Capacidad Institucional, dado que una de las principales críticas a los enfoques de prevención que enfatizan el rol de los gobiernos locales es que éstos no cuentan con dicha capacidad, es decir, no tienen las habilidades, herramientas y recursos para enfrentar una tarea como ésta. Sin embargo, sus promotores, como se describió en el apartado anterior, señalan que las potencialidades que estos actores cuentan en su vinculación con la comunidad y los problemas de sus contextos los hace claves en el desarrollo de estrategias que busquen abordar la problemática de la delincuencia desde la prevención o acciones integrales en coordinación con los aparatos policiales. Es justamente esta última la postura asumida por esta investigación, concibiéndola como un factor clave que influiría directamente en los resultados obtenidos por los programas preventivos.

Cabe aclarar que no existe una única definición de *capacidad institucional* sino por el contrario existe un amplio desarrollo teórico. El cual ha ido generándose en función del contexto histórico en el que se enmarca, esto a partir de cómo se define el rol del Estado y sus instituciones en el sistema político y en su vinculación con el sistema económico predominante.

De este modo, tenemos que el concepto se ha posicionado durante los últimos 20 años, bajo el enfoque de la “Construcción de Capacidades” aunque este no surge con él sino que cuenta con algunos antecedentes históricos que lo gestan. Podemos hacer una breve

cronología en base a este concepto según lo desarrollado por Lustran, Adrien y Perstineger (1999) quienes plantean que este concepto aparece bajo el sustento y complementariedad de enfoques anteriores tales como:

(1950.1960) → Construcción de institucionalidad

(1960.1970) → Fortalecimiento institucional /desarrollo

(1960.1970) → Desarrollo gerencial /administración

(1970.1980) → Desarrollo de Recursos Humanos

(1980.1990) → Nuevo Institucionalismo

Sin embargo, autores como Ospina (2002) y Rosas (2008), señalan que el periodo en que más se desarrolló el concepto es entre la década de los ochenta y noventa, períodos que responden a cambios estructurales en materia de la organización del Estado en América Latina, siguiendo una tendencia mundial donde el principal hito es el paso de un Estado de Bienestar a un Estado Mínimo. Con esta transformación se pretende, principalmente, reducir las funciones estatales en lo que refiere a temas sociales y económicos, puesto que esta concepción ideológica y política cree en el libre desarrollo del mercado, y por ende, en la influencia mínima del Estado, ya que cualquier acción que este ejerciera al respecto distorsionaría y perjudicaría el desarrollo económico de las naciones.

Bajo este contexto, lo que sucede en materia administrativa y organizacional es que, en la primera mitad de los años ochenta, el énfasis estuvo puesto en el fortalecimiento institucional entendiendo a éste como técnicas de reingeniería organizacional para mejorar las habilidades que permiten cumplir las funciones del Estado. Es decir, se fija la atención “en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna y las estrategias de organización y de los cambios técnico burocráticos” (Rosas, 2008, 121). En otras palabras, se concentra en aquellos aspectos administrativos que buscan solucionar problemas concretos de la organización.

Sin embargo, esta definición, centrada en los aspectos internos, no lograba explicar los desafíos y complejidades del desarrollo y de las nuevas transformaciones políticas, económicas y sociales que comenzaron a enfrentar los países a inicios de los años 90, con la instalación del neoliberalismo y sus medidas de libre mercado y Estado mínimo. Surge de este modo, la *capacidad institucional*, como un tema clásico de la Nueva Gestión Pública y de la segunda generación de reformas del Estado. Dichas medidas remiten principalmente a aspectos administrativos tales como: eficiencia en provisión de servicios; efectividad en la mejoría de la cobertura y calidad de éstos, reforzamiento de condiciones para el desarrollo

de actividades privadas”. (Rosas, 2008, 120) Complementariamente se buscaba reducir los aparatos burocráticos, puesto que se responsabilizaba a ellos de las malas gestiones y problemas fiscales. De este modo, las medidas administrativas señaladas pretendían hacer la gestión administrativa más eficiente y eficaz, situación por la cual las acciones debían ir dirigidas principalmente a regular y mejorar las administraciones.

En paralelo a ello las Agencias Internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), entre otros, comienzan a asociar las ideas de fortalecer las instituciones públicas con la lógica de avanzar a la agenda de desarrollo sostenible, en búsqueda del desarrollo del “Buen Gobierno” (Grindle, 1995, 5). Esto de la mano al regreso, aunque mínimo, del Estado, después del periodo de Estado mínimo impuesto por las reformas estructurales del neoliberalismo. Este nuevo enfoque pretende desarrollar medidas para fortalecer la capacidad de gestión del Estado, para mejorar el sistema interno con acciones como introducir tecnologías para facilitar la acción gubernamental, mejorar sus funciones y movilizar y adaptar sus instituciones para poder dar respuesta o resolver los problemas públicos. Es decir, que se busca promover “gobiernos capaces de diseñar y poner en práctica políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas. Esta visión es más compleja e integral (de sistema) puesto que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno de diversos niveles, actores e influencias y con interdependencia entre éstos” (Rosas, 2002, 122).

Es en este período, y hasta la actualidad, que empiezan a surgir las nociones que no sólo ligan la capacidad institucional a los aspectos administrativos sino que amplían la mirada reconociendo la influencia del sistema político y económico, aceptando que la capacidad de los organismos públicos no sólo dependen de su aparato administrativo- burocrático y del desarrollo de habilidades de sus recursos humanos sino que también depende y se ve influida por el contexto institucional del sector público (reglas formales e informales, etc.), de los liderazgos de sus autoridades, de las formas que tienen de negociar con los actores sociales y del entorno económico, político y social en el que se desarrolla, es decir, de su marco ecológico.

Es así como, en el desarrollo histórico del concepto de *capacidad institucional*, diversas han sido las definiciones que los autores han realizado de él, mencionándolo como capacidad estatal, capacidad de gestión administrativa, entre otras.

Para objeto de esta investigación sólo se incorporarán aquellas definiciones mayormente incorporadas y trabajadas en el plano académico, seleccionando las que sean de utilidad para entender y desarrollar este concepto en el marco de la investigación.

Una de las definiciones mas atinentes para el contexto actual, es aquella que propone Oszlak (2003), quien la entiende como el potencial para cumplir tareas, denominada o clasificada dentro de las definiciones de capacidad indicada, y que implica: "Disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando restricciones, condiciones y amenazas del contexto".

Este autor plantea entonces que la capacidad institucional depende de diversos factores (Oszlak, 2003):

- que los actores involucrados fijen o acepten en su interacción ciertas reglas claras y previsibles.
- que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos.
- que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir e intervenir o controlar procesos de gestión.
- que los recursos humanos y materiales sean suficientes en cantidad y calidad (coherentes con la producción)
- que los recursos humanos sean profesionalizados
- que la capacidad individual de los participantes se corresponda con los perfiles de los cargos

Esta definición es de las más amplias e integrales, que si bien da énfasis a los aspectos técnicos y administrativos de los recursos humanos, también incorpora aspectos institucionales (aceptación de reglas) y del entorno, reconoce la existencia de otros actores y no sólo de la burocracia, sino también al usuario que se vincula con la administración pública, finalmente, da importancia al contexto y al desarrollo de aspectos mas allá de la gestión administrativa al señalar la importancia de producir valor público. De aquí se tomará entonces la amplitud de su contexto y la inclusión de aspectos burocráticos pero también de aspectos contextuales de tipo más político.

Otro de los autores que ha trabajado esta noción es Fabian Repetto, quien la define como la actuación del gobierno o desempeño, aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en políticas los máximos niveles posible de valor social (Repetto, 2004). Aquí el

énfasis está puesto en la capacidad de gestión pública, es decir, en los encargados de hacer políticas, en los medios que cuentan para hacerlo y en las reglas institucionales con las que operan. Por ello, esta definición es clasificada dentro de la categoría de quienes trabajan sobre capacidad efectiva, es decir, sobre la actuación y desempeño del gobierno (Rosas, 2002). Repetto, en cambio, señala que el Estado no es sólo aparato burocrático sino también es arena política en la que se procesan intereses e ideologías, de aquí que sea necesario incluir este aspecto al momento de operacionalizar este concepto, para medir sus dimensiones. De este modo, este autor entiende por capacidad institucional no sólo a la dimensión referida a los aspectos administrativos sino también a los aspectos políticos en los que se moviliza el gobierno y la relación que éste tenga con los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general, o sea su capacidad política.

Otra de las definiciones clásicas respecto a la capacidad institucional es aquella que la entiende como producto, es decir, como habilidades producidas. Esta ha sido desarrollada por Hildebrand y Grindle (1997) definiéndola como “habilidad de desempeñar tareas apropiadas de manera efectiva, eficiente y con sustentabilidad”. Estos autores vinculan esta definición de capacidad institucional con el concepto de Buen Gobierno, dado que el desarrollo de ésta característica dependerá de la construcción de capacidades para el desarrollo de sus funciones (Ospina, 2002).

De estas tres definiciones, diferentes en su forma pero no en su fondo, se puede extraer la necesidad de entender la capacidad institucional en dos dimensiones, por un lado la capacidad administrativa, referida a las habilidades técnico burocráticas de las instancias de gobierno; y por otro, a la capacidad política, es decir, al marco contextual e institucional en el que se desarrolla la gestión estatal, pero no sólo desde el plano más estructural sino también de cómo se posicionan las posturas y prioridades políticas en toda escala de gobierno, donde evidentemente en el plano local, dicha disputa y negociación tiene una vinculación con la comunidad. De este modo tenemos que:

1) Capacidad administrativa: se define como las habilidades técnico- burocráticas, del aparato estatal, requeridas para instrumentar sus objetivos. Ésta se ve reflejada en la existencia de una organización administrativa coherente y de cuadros burocráticos expertos y bien motivados (Rosas, 2002). Este componente se divide en dos grandes dimensiones, siguiendo la clasificación de Grindle (1995): recursos humanos y organización (Ospina, 2002).

- Desarrollo de recursos humanos: centrado en el aumento de la capacidad de las personas (funcionarios) para cumplir su trabajo.
- Capacidad organizacional: funcionamiento de la estructura organizacional y la reingeniería de la misma para el adecuado desarrollo de su visión, misión, objetivos y metas.

2) Capacidad Política: es la interacción política que enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos, con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse en diversos campos de la esfera pública y con la ciudadanía en general. (Rosas, 2002) Este componente incluye las siguientes dimensiones o variables: participación política (quienes participan y cómo lo hacen), negociación (voluntad política entre los actores y sus formas de negociación), liderazgo político de las autoridades, intereses e ideologías de los actores e instituciones, y lucha de poder (que tanto los actores aceptan la distribución existente de poder). De este modo, este componente puede ser operacionalizado en una dimensión, como lo hace Grindle que lo define como:

- Capacidad de construcción y/o reforma de las reglas (existencia de un marco institucional que permita regular las acciones a implementar)

Pero complementariamente a ello, en función del tipo de análisis que se realizará en esta investigación esta dimensión es bajada a escala local, por ende, acá será entendido como el marco político que encierra las prioridades e intereses desde el gobierno local, en el liderazgo que ejerce su autoridad política y en los mecanismos que utiliza para construir sus propuestas, ya sea en vínculo y negociación con otros actores influyentes en el nivel local y con la comunidad, o sólo a partir de sus propios enfoques.

Estos componentes y sus dimensiones, son definidos para facilitar la evaluación de dicha capacidad, y para poder detectar en la práctica el nivel con que las instancias públicas cuentan. Asimismo, cabe señalar que la capacidad institucional puede ser analizada y evaluada en las diversas instancias de los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y en los diversos ámbitos de gobierno (central, intermedio y local) De este modo, si se desea analizar la capacidad institucional de un gobierno local para hacer frente a un problema público debe reconocer, en primer lugar, que esta capacidad es expresada particularmente, en el gobierno local, pero que está asociada con los otros ámbitos de gobierno y poderes del Estado. Además de esto es necesario reconocer el contexto socio histórico específico caracterizado por un sistema económico, político y social particular con

ciertas relaciones y actores sociales, además de estar inserto en un entorno internacional. (Rosas, 2002)

Respecto a los niveles en los que puede verse manifestada tal capacidad, existen diversas clasificaciones, destacan las desarrolladas por Grindle, y la de Forss y Verson (Rosas, 2002), ambas con 5 categorías que son presentadas en la siguiente tabla:

Tabla N° 2

Comparación de Niveles de la Capacidad Institucional según dos clasificaciones	
5 niveles definidos por Grindle	5 niveles definidos por Forss y Verson
Recursos humanos de cada organización	Individuo (micro)
Organización misma	Organización (meso)
Conjunto de organizaciones con quienes se relaciona	Red de organizaciones (macro)
Contexto institucional del sector público	Gobernación pública (macro)
Entorno económico, político y social	Normas, valores y prácticas sociales (macro)

Fuente: Elaboración propia, en base a Rosas, 2002

Sin embargo, estas clasificaciones han sido reagrupadas por otros autores (Rosas, 2002), en 3 grandes niveles, y que serán los considerados en el marco de esta investigación:

- Nivel Micro: se refiere a los Individuos o Recursos Humanos (Capacidad Administrativa)
- Nivel Meso: referido a la Organización y su capacidad de gestión. (Capacidad Administrativa)
- Nivel Macro: correspondiente al contexto institucional y al proyecto político que asume una entidad, a partir de su prioridad, nivel de negociación y coordinación con otros actores; liderazgo de las autoridades políticas y su vinculación con los temas técnicos. (Capacidad política)

A continuación se presenta un cuadro que sintetiza los componentes de cada uno de estos niveles y sus indicadores, los cuales serán utilizados para el desarrollo de la evaluación de la capacidad institucional de los gobiernos locales de las comunas incluidas en el desarrollo de esta investigación. Cabe señalar que no todos los aspectos de cada nivel serán abordados, sólo serán seleccionados aquellos más relevantes para la evaluación de la capacidad institucional de los gobiernos locales en lo que refiere a la elaboración de

políticas públicas en materia de seguridad (estos serán definidos en el marco metodológico de esta investigación), además se tomarán en consideración aquellos que tienen mayor coherencia con el ámbito local, puesto algunos de ellos, particularmente los que refieren a capacidad política, se vinculan con aspectos más abstractos y que son desarrollados por el nivel central.

Tabla N° 3

Concepto	Componente	Nivel	Tipo de Análisis	Objeto de estudio (dimensiones)	Indicadores
Capacidad Institucional	Capacidad Administrativa	Nivel Micro	Individual	Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> -Habilidades y actitudes -Misión y rol definido -Pertinencia de habilidades para el perfil/ Idoneidad del perfil -Incentivos/ Sistema de premios y castigos -Cantidad de profesional (personal)/ N° de recursos humanos -/tiempo de dedicación -/Tipo de contratación -/Forma de reclutamiento , promoción y ascenso
		Nivel Meso	Organizacional	Gestión	<ul style="list-style-type: none"> -Organización con misión clara/ Responsabilidad, propósito y funciones de la organización -Recursos apropiados / Recursos económicos asignados a la tarea -Prácticas de gestión apropiadas -Coordinación de la organización/Cooperación y coordinación de la organización -Sistema de comunicación -/Características de los programas o políticas que diseñan y ejecutan -/Marco regulatorio
	Capacidad Política	Nivel Macro	Institucional	Entorno y Proyecto Político (enfoque y prioridades)	<ul style="list-style-type: none"> -Reglas del juego del régimen económico y político -Cambios legales y de políticas -Reforma constitucional -participación política -Formas y mecanismos de negociación -Lucha de poder -Liderazgo político -Intereses e ideologías presentes en las instituciones -Coordinación con otros actores -Prioridades que sustentan el proyecto político

Fuente: *Elaboración propia en base a Rosas (2002) y Ospina (2002)*

- **Participación ciudadana, discurso o práctica.**

La participación ciudadana es entendida como el ejercicio voluntario mediante el cual los miembros de una sociedad toman parte activa en las cosas de la Esfera Pública, definiendo a esta última no sólo en relación a las acciones del Estado sino también a todos aquellos aspectos considerados de interés público¹⁹ (Jiménez y Mujica, 2003). La participación se define como un acto social que implica tomar parte, intervenir, apoyar o ayudar, es decir, que se considera como equivalente a la realización de una acción que se efectúa con otro o con otros para un determinado fin.

Asimismo, la participación ciudadana se entiende entonces como “una actividad que intenta, o tiene por efecto influir sobre las acciones de gobierno; ya sea directamente, afectando la formulación o implementación de las políticas o, indirectamente influyendo sobre la elección de las personas que hacen esas políticas” (Brünner, 1997). Al respecto de esta definición, en esta investigación sólo se analizará la que hace referencia a la participación directa y que se vincula con la posibilidad que tienen personas o grupos para influir en la determinación de la agenda pública, y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, no así aquella referida a la elección de representantes.

Ahora bien, en términos teóricos, existen diversos conceptos o definiciones que caracterizan los procesos de participación, según los intereses que movilizan a los sujetos a participar como a los niveles de autonomía que éstos implican en su relación con el aparato gubernamental. Esta caracterización permitirán destacar tres tipos de participación: política, social y comunitaria.

- Participación Política: ésta viene dada en esencia y sustancia por la democracia, vale decir, por el derecho a tomar parte activa en la vida pública y a contribuir en la búsqueda del bien común, donde lo social y político es parte de cada ser humano, en cuanto su participación se vincula en la comunidad política abarcando todas aquellas acciones que sirvan para ejercer influencia sobre actos públicos y sus acontecimientos.

- Participación Social: surge con la actuación de organizaciones populares que influyen y determinan el quehacer de las autoridades respecto a las decisiones con incidencia social. Sin embargo, para entender mejor este tipo de participación se podrá entender como “*la posibilidad que tienen los individuos o miembros de un grupo de influir en*

¹⁹ Se entiende aquí, “lo público”, como lo define Lechner (1992), es decir, como un lugar de deliberación colectiva de los ciudadanos, un ámbito específico distinto a la esfera política y a la esfera estatal

las decisiones de políticas públicas de un sector para acarrear beneficios sociales a la comunidad en general, reivindicando la escala local y actuando la sociedad civil, con autonomía relativa respecto del Estado” (Rodríguez, 2007).

- Participación Comunitaria: se podría manifestar a través de la relación Estado-individuo en donde se podrá entender como *“la capacidad y posibilidad que tienen los individuos de influir y ejecutar las acciones de las políticas públicas de una manera más próxima e inmediata de acuerdo a la satisfacción de sus intereses más cercanos con medios y recursos, particulares o públicos para mejorar la calidad de vida” (Guiñez, 1998).* Algunos autores (Canto, 2012) suponen que esto implica una relación asistencial con el Estado, dado que las acciones que son ejecutadas por los ciudadanos tienden a la búsqueda del mejoramiento de su vida inmediata.

A partir de estas definiciones cabe señalar que en esta investigación no será incluido el análisis de la participación política puesto que no se vincula a los intereses ni hipótesis de la presente, sin embargo, los otros dos conceptos, el de participación social y el de participación comunitaria, sí son de interés puesto que se quiere ver por un lado como la comunidad se vincula al programa gubernamental de prevención del delito, Plan Comunal de Seguridad Pública, en los espacios y mecanismos generados por éste, pero por otro lado, también se quiere conocer sí la comunidad genera acciones independientes en lo que refiere a su seguridad y protección, buscando identificar la existencia de prácticas de organización y autogestión en torno a estas materias. De aquí, entonces que para fines de facilitar el análisis se usará aquí de manera indistinta los conceptos de participación ciudadana, social o comunitaria, destacando sólo la presencia de mayores o menores niveles de autonomía en lo que respecta a su vínculo con el Estado.

Por tanto en esta investigación, el concepto de participación ciudadana no sólo será reducido a la participación en las decisiones de la cosa pública, para generar las condiciones que le permitan alcanzar sus objetivos propios ya sean individuales o colectivos, sino que también incluirá la participación de los sujetos en la creación o autogeneración de su propio progreso, sin referencia necesaria a la cosa pública (Zelada, 1994), es decir, también contemplará aquellas acciones autogestionada que pueden surgir de la acción colectiva sin referencia a la generación de demandas hacia el Estado. Por tanto, estará referida a la agrupación de individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil en defensa de sus intereses sociales (cooperativismo, asociativismo, autogestión, etc.)

Finalmente la participación ciudadana implicará aquí la intervención de individuos en actividades públicas como portadores de intereses sociales. Implicará el ejercicio directo, intermediado y en diálogo con estas instituciones de la ciudadanía, dado que supondrá el reconocimiento de derechos y deberes, la existencia de instituciones que representen a los ciudadanos, y la elaboración y aplicación de normas legales y políticas públicas para que estos derechos y deberes sean practicables.

Ahora bien, en tanto participación ciudadana, existen distintas características que pueden ayudar a describirla: se trata de un medio de socialización de la política, por un lado, y una forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil, por el otro. Es así un tipo de práctica social que supone también interacción entre el Estado y los actores de la sociedad civil, ante lo cual la sociedad civil penetra en el Estado y toma parte en la actividad pública.

Es por ello, que la participación ciudadana se transforma en un tema de gran importancia y una condición fundamental para que las políticas públicas, ya sean nacionales, regionales, locales o sectoriales, se desarrollen bajo los principios democratizadores que caracterizan a los actuales tiempos. Es así como, bajo los regímenes democráticos, la participación se vuelve un derecho inherente al ser humano, un bien público que el Estado debe garantizar a través de la entrega de todas las acciones que sean necesarias para que la participación logre efectuarse y, a su vez, sea efectiva. De este modo, las políticas públicas deben propender a que exista participación ciudadana en sus diversas etapas, tanto en el diseño y la implementación, como también en la evaluación de ellas.

Esta condición de la participación ciudadana en las políticas públicas pueden ser entendida desde el aporte de la ciudadanía a la calidad y la eficiencia de la gestión pública en tanto tal participación se transforma en: un mecanismo de expresión e integración de las demandas ciudadanas en materia de interés público; en una instancia para la entrega e incorporación de la capacidad de proposición e innovación de la comunidad; y en un instrumento de control ciudadano.

Estos aspectos se intentaron identificar en el programa analizado en esta investigación buscando revelar la influencia que estos componentes de la participación ciudadana tuvieron en el desarrollo y resultados del programa. Todo ello dado que, tanto las actuales teorías de la administración pública como las que promueven a la prevención del delito como estrategia de abordaje de la delincuencia, señalan la importancia y necesidad de implementar programas que tengan como uno de sus componentes centrales la

participación de la ciudadanía, es por ello, que aquí se buscó identificar el papel ejercido por la comunidad ante el desarrollo del plan comunal de seguridad, la influencia en su implementación y en los resultados obtenidos, y el involucramiento y compromiso alcanzado por estas comunidades en materia de prevención y de coproducción de la seguridad.

En el diseño del Plan Comunal de Seguridad Pública la participación ciudadana aparece como un componente clave para otorgar a la comunidad el espacio para decidir la inversión que ejecutará el municipio y validar sus acciones, también se supone debe ser el mecanismo mediante se retroalimenten los diagnósticos de la situación de seguridad en las comunas, de aquí que se haga necesario identificar cómo operó este factor en la implementación del programa lo cual será descrito en los capítulos posteriores.

A continuación se presenta un cuadro que refleja los niveles de cómo puede ser observada la participación ciudadana en un territorio, ya sea a nivel individual, comunitario o institucional (formal). A su vez, se incluyen los indicadores que permitirían comprobar los grados de participación en estos distintos niveles o escalas. Cabe señalar que para el caso de esta investigación se tomarán en cuenta sólo aquellos indicadores que se consideren más pertinentes y acertados para el observar en el caso del programa analizado. Tal información es destacada en el apartado metodológico donde se indica cada variable de estudio con sus respectivos indicadores.

N°4 Niveles e indicadores de la Participación Ciudadana

Concepto	Nivel	Tipo de Análisis	Objeto de estudio (dimensiones)	Indicadores
Participación ciudadana	Nivel Micro	Individual	Conocimiento de instancias participativas comunitarias y/o públicos	-Nivel de conocimiento de los mecanismos de participación generados por el municipio. -Nivel de conocimiento de las instancias comunitarias y sociales de participación -Nivel de conocimiento de los programas públicos implementados en su territorio.
	Nivel Meso	Organizacional	Organización, autogestión y cercanía a las instituciones gubernamentales	-Creación de organizaciones comunitarias orientadas a trabajar la temática -Nivel de autogestión de las organizaciones comunitarias -Nivel de participación y vinculación de las organizaciones con las actividades generadas desde el municipio -Nivel de participación en actividades de programas públicos financiados desde el nivel central pero ejecutados en el territorio local.
	Nivel Macro	Institucional	Mecanismos de participación generado desde la institucionalidad	-Nivel de asistencia y participación de los representantes de la comunidad en la entidad generada por el municipio (Consejo Comunal) -Nivel de compromiso y validación con los mecanismos establecidos por el municipios (consejo comunal y proyectos de alarmas comunitarias)

Fuente: *Elaboración propia en base a FLACSO (2010)*

III. Marco contextual: Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile

El presente capítulo tiene por objeto presentar una breve cronología de cómo se ha venido desarrollado el problema de la delincuencia en Chile, de la década de los 90 a la actualidad, y cómo se ha enfrentado desde los diversos gobiernos de este periodo. Esto por un lado buscará otorgar un breve diagnóstico de la situación delictiva y de inseguridad en este país, pero por otro, buscará definir los enfoques de seguridad que han conducido las acciones gubernamentales. Señalando además las principales políticas públicas en materia de seguridad implementadas desde los 90 hasta llegar al Programa Plan Comunal de Seguridad Pública, efectuado entre los años 2006-2010, bajo el alero de la Estrategia Nacional de Seguridad.

3.1 Antecedentes del problema de la delincuencia en Chile y el abordaje gubernamental en la materia.

A partir de los años 90, en Chile, luego del regreso a la Democracia, se comenzaron a desarrollar políticas públicas orientadas a resolver los principales problemas públicos que afectaban al país, centrándose en la atención de problemas tradicionales de la preocupación gubernamental tales como la pobreza, el desempleo, los déficit en salud y educación. Estos aspectos presentaban profundos descuidos y deterioros, agudizados en el periodo de Dictadura Militar que enfrentó el país en las décadas anteriores (1973 -1989).²⁰

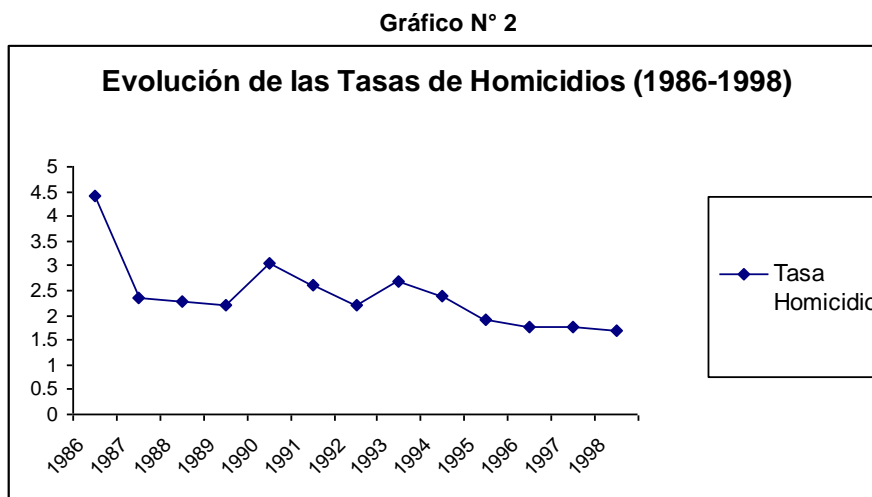
Sin embargo, en el nuevo contexto político, económico y social del periodo de democratización se hacen patentes nuevos fenómenos, que habían surgido en el periodo anterior, y que comienzan a centrar la atención pública debido a la magnitud que éstos comienzan a alcanzar y a las graves consecuencias que presentan a la calidad de vida de los habitantes del país, entre los que destacan la delincuencia, el consumo y tráfico de drogas, la violencia (en sus diversas manifestaciones)²¹.

²⁰ A modo de reflejar lo complejo de la situación en que se recibe el país a fines de la Dictadura, sin indagar en los temas de violaciones a derechos humanos ni en los problemas políticos e institucionales, se puede señalar algunos datos socioeconómicos para manifestar el contexto social que debían enfrentar los nuevos gobiernos democráticos. Así a inicios de los 90, según los datos de CEPAL, las cifras de pobreza alcanzaban un 38.4% y la de indigencia (extrema pobreza) un 13%, lo que señalaba que más de la mitad de la población vivía en condiciones de precariedad, actualmente estas cifras bordean el 11,4% y un 3,7%, respectivamente. A su vez, según el Ministerio de Planificación de Chile, en 1990 la Tasa de Desempleo alcanzaba un 8,3% (cifra que no ha variado mayormente en relación a la actualidad). Finalmente, si revisamos el Índice de Gini construido para medir los niveles de desigualdad tenemos que éste era de 55,2 en 1990 mientras que para el 2009 había disminuido a 52,4, lo que da cuenta de un descenso de la desigualdad en el país.

²¹ Cabe señalar que son escasas las cifras oficiales que se cuentan para ese periodo, dado los serios problemas de opacidad, inexistencia de rendición de cuenta y desconfianza de la institucionalidad presente en el

En lo referido al nivel de delincuencia presente a fines de la dictadura²² y en la primera década de los gobiernos democráticos, se presentan a continuación las cifras relativas a las denuncias interpuestas en carabineros para ciertos delitos considerados de gran importancia, a saber: los homicidios, dado que refleja un grado máximo de violencia; el robo, puesto que tiene grandes niveles de afectación a la economía de las personas; y el hurto, por la gran frecuencia de éste. Ello para poder hacerse una idea del panorama general que enfrentaron los gobiernos en la década del 90.

Si se observa la situación de los homicidios se tiene que este indicador alcanza las cifras más altas en el periodo dictatorial a fines de los 80, alcanzando 3 homicidios por cada 100 mil habitantes. Desde 1991 a 1998 comienza una disminución progresiva, de 2.61 hasta 1.68 por cada 100.000 habitantes. Cifras que comparativamente a nivel regional son consideradas de las más bajas y menos preocupantes del continente.



Fuente: *Elaboración propia en base a datos extraídos de López (2010) en base a datos del Anuario de Estadísticas Criminales 1998 de Fundación Paz Ciudadana*

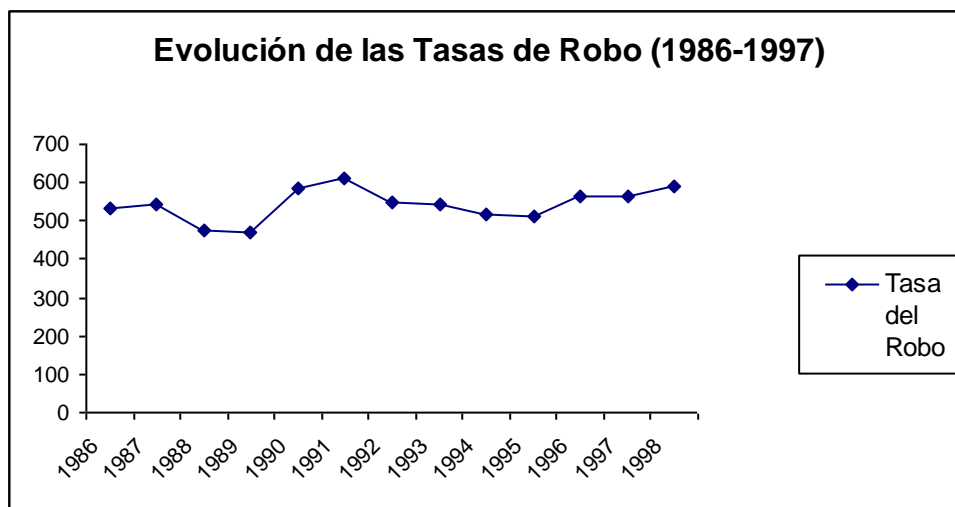
Respecto a las denuncias de robos las cifras del periodo dictatorial no son de las más altas, sino más bien en los últimos años de dictadura la tendencia es a la baja. A partir de 1990, ya en democracia, ésta comienza un ascenso que encuentra su punto máximo en 1991 año

marco de la Dictadura Militar. Es por ello, que debe ponerse atención en la confiabilidad de las cifras entregadas para ese periodo, puesto que se desconoce la calidad de los registros.

²² Las denuncias efectuadas en carabineros son una de las pocas fuentes posibles de encontrar para el periodo, dado que no existían encuestas de victimización ni de percepción de inseguridad. Si bien la denuncia es una de las fuentes más utilizadas, por ser un registro periódico y objetivo, tiene diversas limitaciones. Por un lado, es un registro de datos presuntamente delictivos porque dicha condición (la de delito) es otorgada posteriormente por el sistema judicial; y por otro lado, es un sub-registro de la situación delictiva puesto que solo corresponde a los casos denunciados por las víctimas, lo cual depende del tipo de delito, del grado de afectación, de la zona en donde es cometido. En lo que respecta a las denuncias del periodo dictatorial se cree que pueden estar subestimadas dado que para un sector importante de la población (ideología de izquierda y/o personas que se oponían al régimen dictatorial) la policía constituía uno de los aparatos represivos del Estado, situación por la que los grados de confianza hacia ella eran bajísimos, por ende, existía anuencia a estampar las denuncias de los delitos de los cuales habían sido víctimas (se cree entonces que existía un alto nivel de cifra negra).

en el que nuevamente comienza un descenso que termina en 1995 donde se establece una nueva tendencia hacia el incremento.

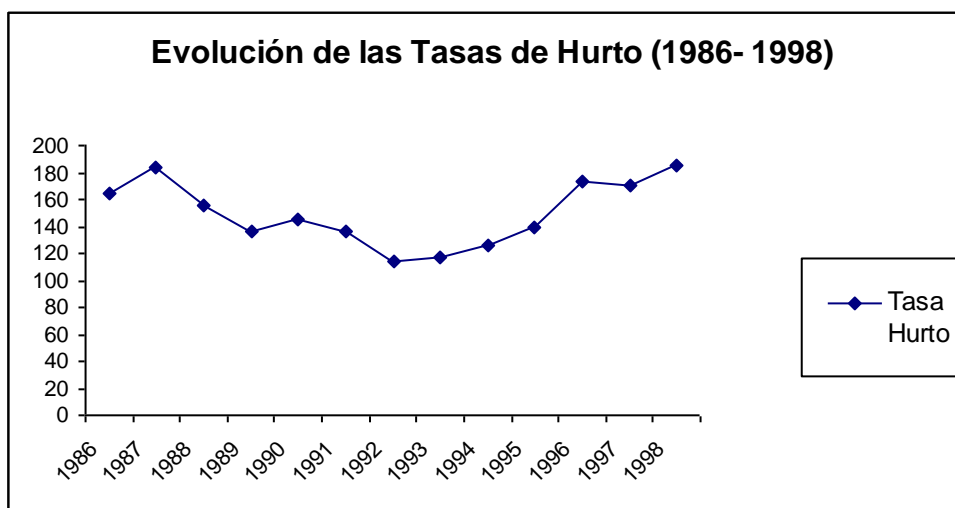
Gráfico N° 3



Fuente: *Elaboración propia en base a datos extraídos de López (2010) en base a datos del Anuario de Estadísticas Criminales 1998 de Fundación Paz Ciudadana*

Las denuncias por hurto muestran una disminución entre 1987 y 1992, de 183.1 a 114.1 por cada 100 mil habitantes. A partir de 1993 se observa un aumento hasta alcanzar en 1998 un índice de 185.9, levemente superior al de 1987.

Gráfico N° 4



Fuente: *Elaboración propia en base a datos extraídos de López (2010) en base a datos del Anuario de Estadísticas Criminales 1998 de Fundación Paz Ciudadana*

Una dificultad que enfrenta la denuncia como indicador es la diversidad de interpretaciones que pueden utilizarse para explicarla, no existiendo consenso al respecto. Así destacan

entre éstas: el aumento de la criminalidad, la disminución de la cifra negra, el incremento de la confianza en las instituciones, el fomento a la denuncia como requisito para otros beneficios económicos (pago de seguros), o la complementariedad de más de uno de éstos (Ministerio del Interior, 2004).

Es por ello que para las cifras antes mencionadas no se pueden hacer grandes interpretaciones, sin embargo, se pueden plantear ciertas consideraciones: por un lado, la presencia de altos niveles de desconfianza y rechazo a la institucionalidad de la dictadura lo que puede haber generado grandes niveles de cifra negra; por otro lado, tanto la presencia del toque de queda nocturno (restricción horaria para transitar por la vía pública) como la represión establecida como política de Estado pueden haber limitado las oportunidades de la comisión de delito. Estas situaciones podrían ser algunos de los factores influyentes en la menor presencia de denuncias de delitos en el periodo dictatorial.

Ante este contexto, se vuelve relevante en materia de políticas públicas el abordaje de la delincuencia puesto que se asume el desconocimiento gubernamental del fenómeno, al no contar con cifras oficiales confiables ni con una institucionalidad encargada de estudiar la problemática y dictar las pautas de acción que deberían implementarse para reducir el crimen, y el impacto que éste provoca en la sociedad. Es por ello, que se inicia, a partir de los años noventa, un largo proceso de experimentación sobre las decisiones y acciones de los gobiernos para la formulación e implementación de estrategias orientadas a reducir y atacar dicho problema. Los esfuerzos estuvieron, mayoritariamente, destinados al control social y a la reducción del fenómeno desde el sistema de justicia criminal, centrándose las medidas en el refuerzo del sistema penitenciario, judicial y de los aparatos policiales, bajo la lógica del Modelo de Seguridad Pública enfocado en estos aspectos²³.

Sin embargo, desde fines de la década del noventa la tendencia comenzó a variar, y empezó a introducirse un nuevo paradigma en materia de seguridad, que desplaza las clásicas visiones de abordaje control-represión por medidas más amplias e integrales, que

²³ En los gobiernos de Alwyn y Frei los esfuerzos estuvieron centrados en: la creación de la institucionalidad que se debía dedicar a la materia, en un primer momento la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones; el aumento de la dotación y los recursos de Carabineros (policía uniformada), Investigaciones (policía civil) y Gendarmería (a cargo de los reclusorios), además de la coordinación entre éstas. Ambos gobiernos además centraban sus discursos en el combate al terrorismo. A partir del Gobierno de Lagos se logra establecer la Reforma Procesal Penal (2000) donde se pasa de un sistema inquisitivo de enjuiciamiento a un Sistema Acusatorio, que incluye además, la creación del Ministerio Público y la Defensoría Penal, todo ello con el fin de dar eficacia al sistema para lo cual pretende agilizar los procesos legales y la aplicación de la ley en los diversos delitos cometidos. Finalmente en este gobierno se crea también la División de Seguridad Pública (2000), dependiente del Ministerio del Interior, entidad encargada de diseñar e implementar las estrategias de seguridad de la nación.

sin dejar de lado estas acciones, comienzan a incorporar el enfoque de la prevención como una estrategia que pretende abordar las causas de delito para evitar su ocurrencia y que busca complementar las estrategias que se dirigen a atacar su manifestación misma, se introduce así, a partir del año 2000, el Modelo de Seguridad Ciudadana.

De este modo, las políticas gubernamentales empiezan a integrar en sus programas tanto líneas de abordaje en los ámbitos de control como también de prevención del delito. Así surge, en materia de prevención, durante el año 2000 el programa denominado *Comuna Segura- Compromiso 100*, primer programa descentralizado en lo que refiere a su implementación que incorpora la participación de los gobiernos locales y de la ciudadanía. El mismo año surge una experiencia de intervención para barrios focalizados por los niveles de complejidad de sus contextos, ya sea por altos niveles de vulnerabilidad social, de índices delictivos y de experiencias vinculadas al tráfico de drogas, programa denominado *Barrio Seguro*. En el año 2003 surge también la Encuesta Nacional de Seguridad Pública (ENUSC) que busca medir entre otras cosas aspectos relacionados con la victimización y la percepción de inseguridad para poder tener mayor niveles de información que permitan complementar lo entregado por las cifras de denuncias y aprehensiones, permitiendo tener un panorama más completo del fenómeno delictivo en el país. Estas acciones implementadas dan cuenta entonces de la integralidad de las políticas que comienzan a desarrollarse durante la década del 2000.

Posteriormente, durante el 2004, el gobierno de la época (Ricardo Lagos Escalona) convoca a un comité de expertos en seguridad conformado por autoridades, académicos e investigadores dedicados al ámbito, y a representantes de organizaciones no gubernamentales con experiencia práctica e investigativa en la materia, con objeto de que analizaran, diagnosticaran y propusieran soluciones a los problemas de la delincuencia y la violencia, dado la magnitud que estaban tomando y a la relevancia pública que alcanzaban, pasando a posicionarse dentro de las principales preocupaciones de la ciudadanía (CEP, 2009).

Uno de los principales acuerdos de este foro fue la instalación del concepto de seguridad ciudadana²⁴, frente al concepto de seguridad pública que hasta ese entonces se focalizaba principalmente en el control. Con este cambio se incorpora

²⁴ Es interesante observar la pluralidad de actores que asistieron a este foro. Dentro de las instituciones que pertenecían los actores convocados, destacan: Universidad de Chile, Universidad Católica, Universidad Diego Portales, Universidad Alberto Hurtado, Fundación Paz Ciudadana, SUR Profesionales, Asesorías para el Desarrollo, entre otras. Además participaron parlamentarios, representantes de las policías y personeros del Gobierno. Sin embargo, se destaca la no asistencia de ningún representante del Instituto Libertad y Desarrollo, centro de pensamiento vinculado a la derecha política.

dentro de las estrategias la prevención, la rehabilitación y la participación ciudadana como ejes estratégicos, fortaleciendo el concepto de seguridad ciudadana. El principal producto de esta convocatoria fue la elaboración de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) (Acevedo, 2009)

Como resultado de este trabajo surge por un lado, el Diagnóstico de Seguridad Ciudadana en Chile a partir del cual se generan las bases para el diseño de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la cual se implementa como política pública a partir del año 2006, durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Dicha política se proyecta para los años 2006- 2010, periodo coincidente con el mandato de gobierno.

Es importante destacar aquí el esfuerzo que implicó la realización del diagnóstico, uno de los productos del comité de expertos, puesto que se efectuó en un contexto de falta de fuentes fidedignas de información, inexistencia de sistematización y uniformidad de los datos y un marcado debate ideológico respecto a la situación delictiva del país lo que permeaba, incluso, los discursos técnicos, por ende, era necesario un diagnóstico claro y objetivo que diera cuenta del fenómeno, su magnitud y manifestaciones.

Este proceso y posterior producto, a saber, la Estrategia Nacional de Seguridad, pueden ser considerados un gran avance en materia de seguridad, puesto que en dicha estrategia se establecieron lineamientos claros y fundamentados para que la institucionalidad implementara acciones en diversas áreas (control, prevención, tratamiento y rehabilitación, etc.) bajo la premisa de que la complejidad del fenómeno requiere de abordajes integrales que conjuntamente contemplen prevenir, reducir y controlar el fenómeno de la delincuencia. Por otro lado, en dicha estrategia se reconoce la necesidad de participación de diversos actores en la búsqueda de resolución y abordaje de la temática, entre los que destacan: los diversos niveles de gobierno, los aparatos policiales, las organizaciones del tercer sector y del sector privado, y la comunidad.

Así, en materia de Prevención, ámbito de interés para esta investigación, la estrategia contempló un nuevo programa preventivo, que tiene como antecedente el antiguo Comuna Segura, y que pasó a denominarse Plan Comunal de Seguridad Pública. Dicha transformación se implementó entre los años 2006-2007, manteniendo muchos aspectos del antiguo programa (implementación en el nivel local, vinculación con la ciudadanía, etc.) y desarrollando otros nuevos (Nuevas Formas de financiamiento, nuevas tipología de proyectos a ejecutar, etcétera).

Es justamente dicho programa el que será foco de análisis de esta investigación dado que se transforma en un esfuerzo concreto de abordaje de la delincuencia y la inseguridad, pensado y elaborado técnicamente por un grupo de especialistas y representantes de la sociedad civil que incorporan los aprendizajes teóricos y empíricos de experiencias basadas en evidencias y/o consideradas buenas prácticas a nivel mundial y a nivel nacional, buscando plasmar en él los principios fundamentales de la prevención del delito como enfoque válido de abordaje de la criminalidad.

Se busca indagar este programa dado que ya cumplió con su ciclo programático, puesto que el periodo definido y proyectado por la estrategia culminó en el 2010. De aquí, que se haga interesante identificar cuáles fueron los resultados obtenidos, qué evaluación puede efectuarse de su implementación en las localidades y qué opiniones tienen al respecto los actores involucrados en su ejecución como también la comunidad beneficiada con la implementación de este programa, principalmente de aquella que participó de él, para indagar cómo influyeron los niveles de participación ciudadana en los resultados obtenidos.

Este análisis no pretende caer en el peligro de analizar la efectividad de un programa a partir de la reducción de la comisión de delito, ya que es bien sabido que, la influencia que una acción preventiva pueda tener en la incidencia del delito no es directa ni fácilmente identificable, sino más bien estas acciones están orientadas a generar o potenciar factores que impidan que se produzcan conductas delictivas. De aquí que per-se, sea compleja la evaluación de estas iniciativas, sin embargo, sí se hace necesario buscar indicadores que nos permitan evaluar qué factores de la implementación están influyendo en los resultados que éstos han alcanzado, y cómo éstos se han relacionado con el contexto delincencial del lugar de implementación. Es por ello que se pretende analizar, a modo de contexto, la situación delictiva del periodo, puesto que se cree que de alguna manera las acciones efectuadas por los gobiernos deberían impactar la incidencia delictiva y la inseguridad de las comunidades, sin desconocer que éstas, a su vez, responden a muchos otros factores: crisis económicas, políticas socioeducativas, niveles de desigualdad y vulnerabilidad, etc. Es por ello que el siguiente apartado dará un breve panorama de la situación delictiva durante las últimas décadas

A modo de síntesis de lo antes expuesto y de lo que se consideran son los modelos existentes en materia de seguridad se presenta a continuación un cuadro síntesis de las últimas décadas, desde el periodo dictatorial a la actualidad, que refleja dichos modelos, los principales actores que participan y el tipo de acciones que ejecutan.

Tabla N°5

MODELOS DE SEGURIDAD EN CHILE			
Periodo	1973 -1989 Dictadura militar	1990- 2003 Transición democrática	2004-2010 Consolidación democrática
Enfoque o Doctrina de Seguridad	Seguridad Nacional o Interna	Seguridad Pública	Seguridad Ciudadana
Principal delito perseguido	Delito político (terrorismo) Erradicación posiciones políticas de oposición Enemigo interno	Delito común y resabios terroristas	Delincuencia y percepción de inseguridad
Principal estrategia	Represión (desaparición, tortura y exilio) Concepción militarista de la seguridad	Control penal (aumento cárceles, reforma policial y reforma judicial)	Control penal y prevención del delito. (Estrategia Nacional de Seguridad Pública)
Tipo de acciones	Defensa de la nación y mantenimiento del orden público	Políticas gubernamentales	Políticas públicas
Actores participantes	FFAA; Aparatos de Inteligencia y policía	Sistema penal (carcelario, policial y judicial)	Sistema Penal, Academia, Ciudadanía

Fuente: *Elaboración propia en base a Dammert, 2010*

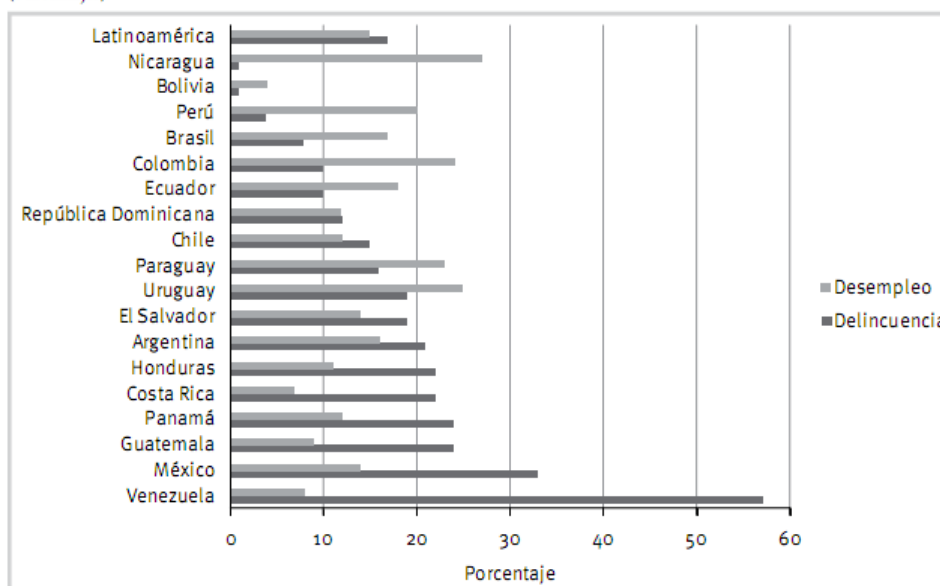
3.2 Análisis delictivo del periodo 2000- 2010, marco en el que surge y se implementa el Programa Plan Comunal de Seguridad

A continuación se revisarán algunas cifras delictivas, de la última década y particularmente del periodo analizado, a saber 2006-2010, que permitirán tener una mirada diagnóstica de la situación de inseguridad, objetiva y subjetiva, en Chile.

Lo primero que se puede señalar es cómo a partir de los años 90 el tema de la delincuencia comienza a transformarse en una preocupación social, si bien, al término de la dictadura los temas que se posicionaban como relevante eran el empleo, la estabilidad económica y la salud, también empezaba a posicionarse la delincuencia dentro de las preocupaciones de la ciudadanía, ocupando, dependiendo el año, entre el cuarto y quinto lugar (Ver Latinóbarometro). Sin embargo, en la década del 2000 esta tendencia comienza a variar. Es así como, al igual que lo que sucede en algunos países del continente, el problema de la delincuencia y la violencia se instala entre los primeros lugares, siendo sólo superado, en ocasiones, por el problema del desempleo (Ver gráfico N° 5).

Gráfico N° 5

Delincuencia y desempleo como problema más importante en América Latina. 2008
(Porcentajes)

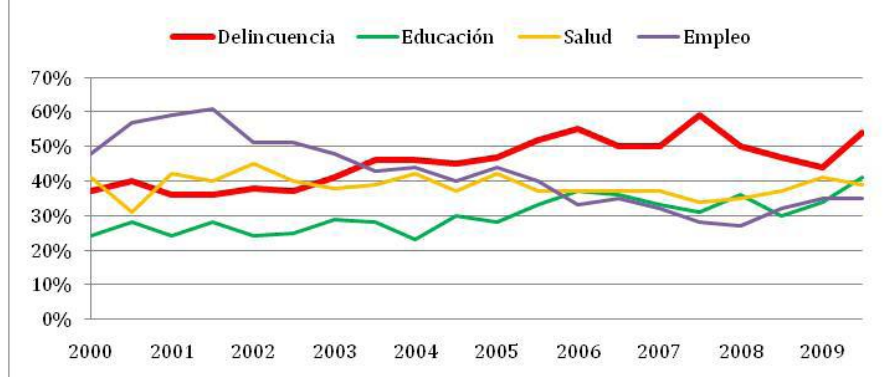


Fuente: Informe Latinobarómetro 2008, Santiago de Chile. Consultado el 8 de mayo de 2009, www.latinobarometro.org

En Chile, a partir del 2003, la delincuencia alcanza el primer lugar de los temas que le preocupa a la comunidad, desplazando incluso a aspectos tradicionalmente de interés público como la pobreza y la salud (CEP, 2009) (ver gráfico N° 6)²⁵

Gráfico N° 6

**Principales preocupaciones de la población
2000 - 2009**



Fuente: Fundación Paz Ciudadana, en base a las Encuestas de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP), de los años 2000 al 2009

²⁵ Sólo en el año 2011 surge otra problemática que concentra la preocupación de la ciudadanía, dejando a la delincuencia en segundo lugar, quitándole su posición en el ranking de preocupaciones ocupado por tantos años, este nuevo tema de preocupación es la educación, según lo refleja el Informe Latinobarómetro del año 2011. Todo ello, en el marco de movilizaciones estudiantiles que coparon la atención de la ciudadanía, los medios de comunicación nacional e internacional, tanto por lo masivo de sus acciones, como por los tipos de demandas que levantaron, a saber: educación pública, gratuita y de calidad, cuestionándose el lucro existente en la educación superior.

Esta centralidad del problema de la delincuencia en Chile surge en un marco en el que las cifras de victimización se mantienen altas, pese a una leve tendencia a la baja, y donde la percepción de inseguridad se incrementa constantemente. Así tenemos que si observamos la situación de victimización en la primera década del 2000, según datos entregados por Fundación Paz Ciudadana, la cifras presentan un aumento desde el año 2000 al 2010, cuyo porcentaje fluctúa entre el 30% y el 40%, alcanzando las tasas más altas en el periodo del 2003 al 2005 (justo antes de la implementación del programa aquí analizado), luego se manifiesta un leve descenso que mantuvo las cifras casi sin variación entre el 2007 y 2009, donde se experimenta un nuevo descenso (Ver gráfico N° 7)

Gráfico N° 7



Fuente: *Elaboración propia en base a Estadísticas de Fundación Paz Ciudadana*

Ahora bien si contrastamos esta información con los datos oficiales del gobierno (ver gráfico N° 8) tenemos que se presenta un panorama similar, sólo encontrándose una leve diferencia entre los años 2007 y 2009, donde aquí aparece una disminución más significativa de la victimización en comparación a lo informado por la Fundación Paz Ciudadana.

Grafico N° 8

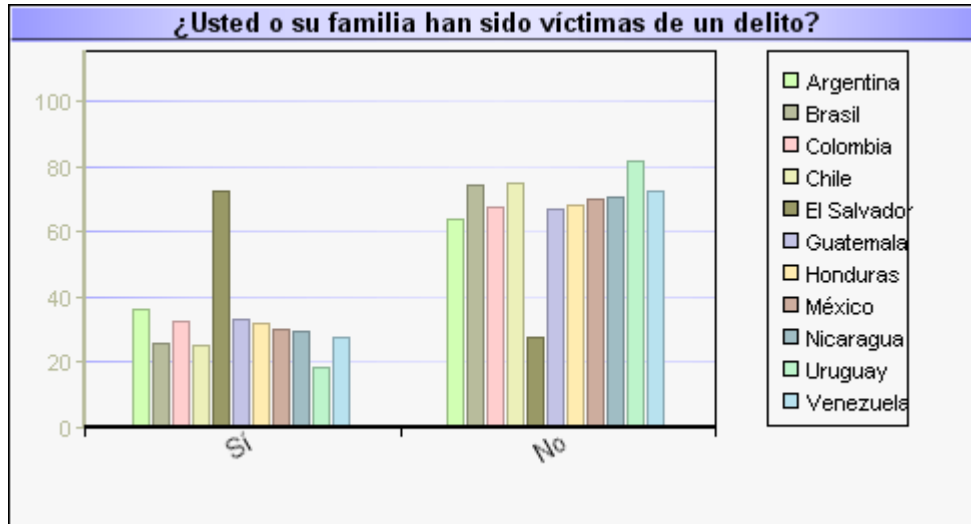


Fuente: *Elaboración propia en base a los datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana ENUSC. Ministerio del Interior- INE*

Pese a esas diferencias, en términos generales pareciera presentarse que desde el 2004 en adelante, en términos nacionales, existe una leve tendencia a la baja de las tasas de victimización²⁶. Pese a este panorama favorable de disminución cabe señalar que aún parecen altas las cifras de victimización cercanas al 30% de los encuestados. Ahora bien, si se compara la situación chilena con el resto de los países de la región se identifica que estos niveles de victimización son de los más bajos del continente. Como ejemplo, se presenta a continuación un gráfico (N° 9) que refleja la situación de victimización para el año 2010, donde Chile se encuentra en el segundo lugar de los países con menor victimización, sólo con peores cifras que Uruguay.

²⁶ Victimización se entiende como: los delitos que efectivamente ocurren. Cabe señalar que uno de los principales al respecto es que, el delito efectivo y la percepción de temor a la delincuencia tienen una relación que no es siempre directa (MINVU, 2003)

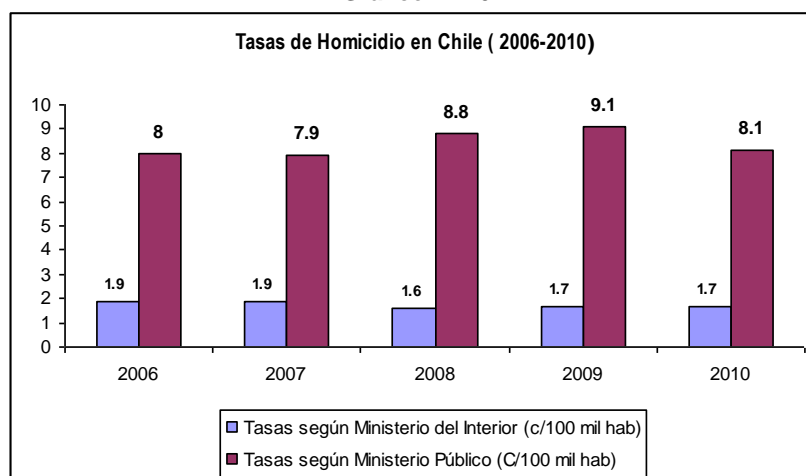
Gráfico N° 9: Victimización en América Latina en 2010



Fuente: Latinobarómetro 2012, extraído de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeQuestion.jsp>

Esta situación favorable del contexto chileno en relación a América Latina se mantiene si desagregamos por tipo delito, es así como, si observamos la situación de los homicidios Chile mantiene niveles sumamente bajos en comparación al resto de los países del continente (presentado en gráfico N° 1). Para el año 2009, por ejemplo, las tasas de homicidios reflejan que Chile tiene una tasa de 9,1 homicidios por cada 100 mil habitantes, lo cual es considerada una cifra baja si tomamos en cuenta que la cifra para el continente era de 26 homicidios en promedio. Sin embargo la situación que preocupa es que la tasa de homicidios se ha mantenido en constante aumento desde el año 2007 en adelante, experimentando sólo un descenso en el año 2010 según las cifras del Ministerio Público. A diferencia de ello si se observan las cifras entregadas por el Ministerio del Interior éstas presentan un panorama mucho más favorable, de tasas mucho más bajas y cuya tendencia presenta un descenso sostenido (Ver gráfico N° 10)

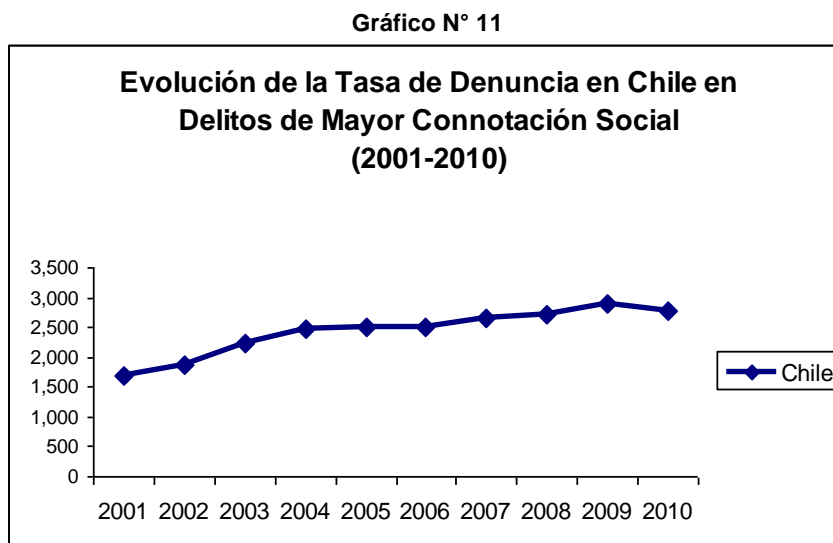
Gráfico N° 10



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del Ministerio del Interior y del Ministerio Público.

La diferencia radical entre ambas cifras se debe a la forma de medición. La medición del Ministerio del Interior refleja la información entregada por las policías (Carabineros de Chile y Policía de Investigación) quienes se basan en las denuncias al respecto, pero si ellos encuentran un cuerpo muerto en la calle lo reportan como “hallazgo de cadáver” y no como homicidio, puesto que los únicos que tienen la facultad de categorizarlo de ese modo es el Ministerio Público. El Ministerio Público entonces considera la tasa de personas enjuiciadas por asesinato cada año (la mayoría son crímenes cometidos en años anteriores) es por ello que el número es más alto porque concentra todos los casos tipificados por este tipo de delito²⁷.

Si complementamos la información referida a los homicidios con la información entregada por las policías respecto al nivel de denuncias en Chile, para los Delitos de Mayor Connotación Social²⁸, delitos definidos así por el impacto que generan en la ciudadanía y por la gravedad de estos hechos, se observa un panorama de aumento significativo entre los años 2001 y 2010 (Ver gráfico N°11).



Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas del Ministerio del Interior
(Según información entregada por las policías)

Esta situación puede ser analizada con diversas interpretaciones, como ya se mencionó con anterioridad, este indicador genera versiones contrapuestas, mientras algunos manifiestan que un incremento en la denuncia puede implicar aumento de la delincuencia, otros señalan más bien que puede estar demostrando un aumento de la confianza en las

²⁷ En esta investigación se decidió presentar ambos datos puesto que si bien la información del Ministerio Público podría ser más acertada, las cifras que internacionalmente han sido utilizadas para la comparación entre países de la región son las entregadas por el Ministerio del Interior.

²⁸ Tipología que incluye delitos contra las personas y delitos contra la propiedad.

instituciones encargadas de perseguir los delitos y además, una disminución de la cifra negra que lleva a los sujetos a denunciar los delitos de los cuales han sido víctimas. Para este caso y dada la información de la victimización en igual periodo, se cree que esta última versión sería una mejor interpretación de lo ocurrido con la denuncia en Chile.

Si bien, las cifras delictivas del país demuestran que éste se encuentra en mejores condiciones que sus pares de la región de todas formas preocupa el aumento de delitos como el homicidio (aunque el nivel de victimización en otro tipo de delitos muestra una leve tendencia a la baja); pero también el hecho de cómo los medios de comunicación ha instalado el tema en la agenda pública. En consecuencia a ello, una de las principales manifestación de estas situaciones ha recaído en el aumento del temor y/o percepción de inseguridad de las personas.

De este modo si revisamos cómo ha sido la evolución de la percepción de temor en Chile tenemos que las cifras reflejan una tendencia al aumento alcanzando en el 2008 niveles superiores al 50% de los entrevistados (ver Tabla N° 5), lo cual es considerado muy alto. Esto demuestra la presencia de una gran brecha entre el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos (que alcanzan niveles altísimos) y las condiciones objetivas de comisión de delito y violencia (niveles de victimización no supera el 30% según los datos aquí presentados). Los altos niveles de percepción de inseguridad del periodo es de gran interés para la presente investigación sobre todo cuando uno de los ámbitos que justamente pretende atacar la prevención es el temor de la ciudadanía, lo cual podría dar cuenta de que las estrategias preventivas implementadas en el periodo no estarían impactando en este tema. Esto sin desconocer que este fenómeno depende de muchas otras variables y no sólo de las acciones de protección emanadas desde el gobierno, como fue explicado en el apartado teórico.

Tabla N° 6
Evolución de la Percepción de Inseguridad 2003-2008

¿Qué tan inseguro/a se siente solo/a en su barrio?*					
2003	2005	2006	2007	2008	Var.% 08'-03'
38,7	43,1	44,2	47,2	52,1	34,6

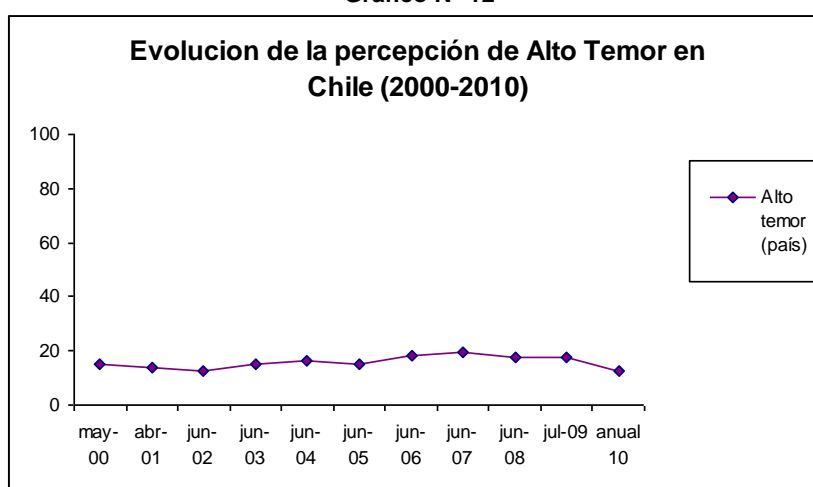
Fuente: Fundación Paz Ciudadana, a partir de datos extraídos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, para los años 2003-2008, incluyendo las respuestas de "Muy inseguro" y "un poco inseguro". Efectuado a partir de una muestra de 77 comunas.

De aquí, se pueden extraer dos temas que son considerados de importancia por esta investigación, lo primero la relativa independencia que parecen demostrar el fenómeno de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad de la ciudadanía; por otro lado, la

importancia de los niveles de inseguridad subjetiva en el desarrollo de políticas públicas, puesto que ya no sólo importaría reducir el delito en sí, sino también habría que preocuparse de este aspecto porque sería lo que está definiendo las percepciones de la ciudadanía respecto al fenómeno de la inseguridad.

Complementariamente si observamos el porcentaje de población que señala sentir alto temor se ha mantenido cercano al 20%, según la información de Fundación Paz Ciudadana, presentando una tendencia casi constante, experimentando un quiebre al descenso durante el año 2009 (ver grafico N° 12).

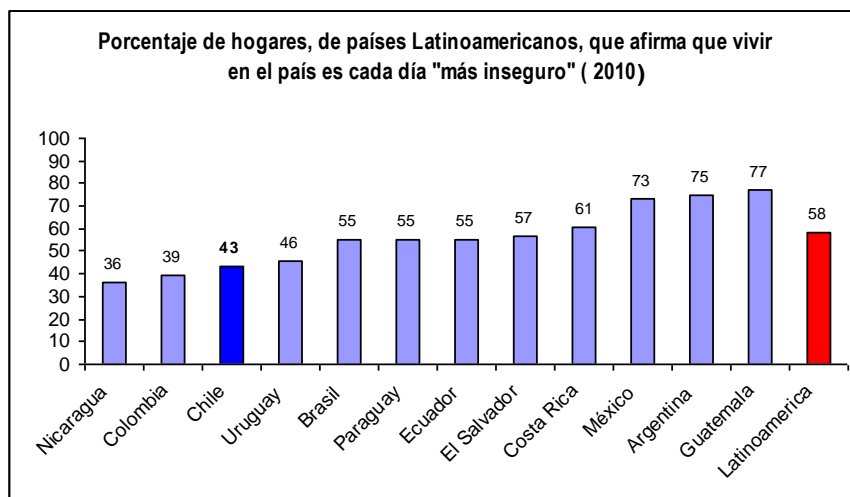
Gráfico N° 12



Fuente: *Elaboración propia en base a Estadísticas de Fundación Paz Ciudadana*

Estas cifras si bien parecen altas, si se compara en relación a la región se puede identificar que para el año 2010, Chile se posiciona dentro de los tres países con menores porcentajes de inseguridad, al responder a la pregunta si creen vivir en un país cada vez más inseguro. Si bien esto lo posiciona en términos comparativos en mejores condiciones, lo que sorprende mayormente es que este lugar lo alcanza con un porcentaje superior al 40%, lo que daría cuenta que el continente enfrenta serios problemas de percepción de inseguridad y de temor por parte de sus poblaciones (Ver gráfico 13).

Gráfico N° 13



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro.

El contexto antes descrito, se hace relevante, principalmente, porque pese a las acciones desarrolladas en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, el panorama en Chile sigue presentando problemas en materia de seguridad, si bien los indicadores señalan que la situación delictiva presenta una mejor tendencia que el resto de los países de la región, son cifras igualmente preocupantes (principalmente aquellas referidas a la percepción de inseguridad). Sobretudo si se analizan las cifras a un nivel más desagregado territorialmente, es decir por regiones y por comunas, el panorama no es nada homogéneo, sino por el contrario, se presentan cifras muy preocupantes, sin embargo, se considera que el análisis de esta situación supera los fines de esta investigación considerando suficiente la información antes presentada para tener un panorama general de la situación delictiva que enfrenta este país durante el periodo analizado²⁹.

A continuación se pasará a describir las principales políticas, programas o acciones que se han implementado en Chile a partir de los noventa y que pueden ser consideradas antecedentes del objeto de estudio de ésta investigación, a saber, el Plan Comunal de Seguridad.

²⁹ Para profundizar sobre la situación delictiva de Chile se sugiere revisar las siguientes fuentes: Fundación Paz Ciudadana (2011) y otros documentos elaborados por esta Fundación disponibles en www.pazciudadana.cl; los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior y los Boletines Comunales de la misma entidad, disponibles en www.seguridadpublica.gov.cl.

3.3 Primeras acciones gubernamentales en materia de prevención del delito.

El contexto antes descrito, centrado en el protagonismo de la inseguridad ya sea por la victimización o por la sensación de temor, ha generado que los gobiernos, de las últimas décadas, hayan enfocado la discusión de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en torno a cuáles serían las más adecuadas para enfrentar, a corto y largo plazo, la delincuencia y a través de qué programas. Es decir, la discusión clásica en política pública de ¿qué hacemos? y ¿cómo lo hacemos?.

Este debate no ha estado exento de controversias políticas y técnicas, las cuales se han enfocado en la polaridad control –prevención, asumiendo posiciones, por un lado, a favor de medidas tipo Tolerancia Cero (endurecimiento de penas, detención por sospecha, etc.), y por otro, apoyando medidas de prevención del delito que incluyan participación ciudadana y creación de redes locales de apoyo, (propuestas consideradas por sus críticos como garantistas y poco eficaces). Dicha polaridad ha sido subsanada, en los últimos años, a través del reconocimiento de que el fenómeno de la criminalidad es complejo y multicausal, por ende, se asume que ambas acciones son necesarias y complementarias. Es por ello que se han generado propuestas integrales que incluyen acciones en estas dos líneas puesto que cada una de ellas responde a objetivos específicos, es decir, no puede pensarse en comunidades seguras si por un lado, no se controla el fenómeno en cuestión y por otro, si no se previene que más personas se involucren en carreras delictivas.

Otra discusión que ha concentrado el debate ha sido aquella referida a la proyección de las estrategias en término de la consecución de los resultados, es decir, la disputa entre elegir medidas a corto o largo plazo (Dammert, Ruz y Salazar, 2008). Esta polaridad tiene un matiz político técnico, puesto que por más que exista evidencia científica que señale la importancia de generar estrategias de prevención social para poder disminuir, en ciertos sujetos, la acumulación de factores socioeconómicos que inciden en que se vinculen con la delincuencia y criminalidad, los tiempos políticos gubernamentales requieren de acciones (políticas) que permitan presentar resultados tangibles, en el corto plazo, para que éstos favorezcan la evaluación positiva de sus gestiones. Es así como, generalmente, son las estrategias que presentan resultados de corto y/o mediano plazo las preferidas por los gobiernos puesto que resultan más convenientes para sus fines políticos electorales.

Sin embargo, este escenario de discusiones técnicas y políticas, que hoy se mantiene presente, no es un antecedente antiguo sino más bien tiene sus orígenes aproximadamente hace dos décadas, posterior al proceso de transición democrática vivido en Chile, a partir

del año 90. En la primera mitad de la década de los 90, las preocupaciones estaban centradas en controlar y abordar ciertos problemas públicos de extrema gravedad, como los altos índices de pobreza (superiores al 30%, en 1990 38,6%), de desempleo (sobre el 8%) y de empleo precario o informal (37,9%), con los que los gobiernos recibieron el país después del periodo autoritario³⁰. En materia de seguridad, en cambio, si bien se efectuaron medidas para abordar la delincuencia, éstas no tuvieron la relevancia y centralidad de parte de los gobiernos, en comparación con las otras áreas, pese a que al contexto de violencia y delincuencia se manifestaba en las calles. Sin embargo, como sólo desde mediados de los 90 existen cifras oficiales y confiables del incremento de la criminalidad y la violencia, no puede señalarse con datos puntuales la magnitud del problema durante la dictadura e inicios de los gobiernos democráticos (Lunecke y Guajardo, 2009)³¹

Es a partir de este escenario, que el principal interés en materia de seguridad que asumieron estos gobiernos fue generar la institucionalidad civil necesaria para tratar la problemática de la delincuencia, dado que en el anterior régimen dictatorial los temas de seguridad eran responsabilidad directa de las Fuerzas Armadas (Lunecke y Guajardo, 2009). Es así como durante los años 90, en el primer gobierno democrático post dictadura militar³², se crea el Consejo de Seguridad Pública que da origen, posteriormente, a la Dirección de Seguridad Pública e Información (DISPI) y al Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), ambos dependientes del Ministerio de Interior.

En 1994 se presenta el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana elaborado por expertos miembros del consejo coordinador de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, que establecía una serie de medidas dirigidas a mejorar la gestión policial, coordinación interinstitucional, lo que incluía la necesidad de nuevos lazos de organización entre la policía y el gobierno. Sin embargo, las tensiones político-militares evitaron la concreción (FLACSO, 2009).

Es por la dificultad de instalar la propuesta de Plan Nacional que las acciones en materia de seguridad, durante ese periodo, estuvieron desarticuladas en diversos programas o acciones puntuales no integrados ni complementados entre sí, sin alcance nacional (a

³⁰ Las cifras son extraídas de MIDEPLAN (2006); Cecchini y Uttoff (2008)

³¹ Se pueden conseguir datos de la década de los 70, en periodo dictatorial, sin embargo, técnicamente son cuestionadas dichas cifras dada la opacidad que existía en el periodo y las intenciones de manipular y falsear la situación que vivía el país, de aquí que las investigaciones en la materia prefieran no incluirlas como información válida.

³² Gobierno del Presidente Patricio Alwyn Azocar (Partido Democracia Cristiana), durante el periodo 1990-1994

excepción de las medidas de control policial) y cuyo eje o enfoque orientador era la vigilancia y control del fenómeno.

Es en este proceso donde los gobiernos locales comienzan a ocupar un lugar activo en materia de seguridad, puesto que el gobierno central empieza a traspasar la responsabilidad de la implementación de ciertas acciones a los municipios (proceso de desconcentración), situación por la cual se ven mandatados a apoyar dichas políticas. Por otro lado, el aumento de las demandas ciudadanas que reclaman mejores niveles de seguridad son canalizadas prioritariamente a un nivel micro, es decir, a la institucionalidad de gobierno más próxima a ellos, a saber, los municipios.

Es por ello que se articula la idea de desarrollar estrategias de seguridad más integrales, donde la participación ciudadana, el desarrollo comunitario y la generación de redes sociales fueran el centro de las intervenciones. Surgen en este contexto, en 1993, el Programa de Seguridad Vecinal y, posteriormente en 1995, los Comités de Protección Ciudadana, en el marco del Programa del de Seguridad Ciudadana de la División de Organizaciones Sociales de la Secretaria General de Gobierno.

“en la Secretaria General de Gobierno, dentro del Ministerio estaba la División de Organizaciones Sociales, y esta entidad lo que hacía era llevar todo el tema comunicacional del gobierno ante la comunidad y el tema de participación, entonces en ese contexto se implementaron desde la división una serie de programas que no tenía que ver directamente con las temáticas que trabaja el ministerio (...)pero que tenían un denominador común que era activar a la comunidad ante esos temas, es que nace por ahí por el año 1995, en la División de Organizaciones Sociales, un programa de seguridad ciudadana. Y se dio inicio ahí a una cosa que fue precursora, en la que se hace una especie de Convenio con la Intendencia de la Región Metropolitana y algunos municipios, y se empieza a desarrollar una especie de esbozo de programa de seguridad ciudadana y que consistía básicamente en activar a la comunidad en las distintas comunas, bajo el alero de lo que se conocía como “comités vecinales de seguridad ciudadana”, y la gente se organizaba en los pasajes, en los barrios, en estos comités, y nosotros generábamos un nexo de la comunidad con el municipio y con carabineros. Teníamos una especie de modelo, que era para nosotros la tríada, conformada por el municipio, carabineros y la comunidad. Y esta tenía que coordinarse para impulsar iniciativas en materia de prevención del delito financiadas por fondos concursables” (Entrevista a representante del nivel central)

La experiencia de los Comités de Protección Ciudadana desarrolladas en algunas comunas del país, como experiencias pilotos con miras a evaluar su aplicabilidad para extender su

cobertura, se basaban en el otorgamiento de recursos a través de fondos concursables para el desarrollo de proyectos que eran financiados por la Intendencia Metropolitana, y ejecutados directamente por los comités conformados por la comunidad. Esta modalidad de intervención se expandió ampliamente dada la alta respuesta de la comunidad por participar de estos fondos.

“En ese ínter tanto, la intendencia de la región metropolitana que nos acompañó tenía unos fondos, entonces se creó unos fondos de seguridad ciudadana en la que nuestros comités de seguridad ciudadana postulaban a estos fondos, eran microproyectos, pequeños fondos de poco monto, con fondos de 300 mil pesos”
(Entrevista a representante del nivel central)

Es así como la comunidad comienza a desarrollar proyectos enmarcados en el enfoque de prevención situacional, principalmente intervenciones en el espacio público y algunas medidas de protección como las alarmas comunitarias. Estas últimas inicialmente fueron de tipo muy artesanal y por ende, de bajo alcance dado lo reducido de los montos que se otorgaban para tales iniciativas, y del desconocimiento de la temática. Estos proyectos contaban con escaso acompañamiento desde el nivel central, como también desde el municipio ya que el programa no incluía la creación de oficinas de seguridad en las localidades que pudieran asesorar los procesos que estaba desarrollándose en las comunidades con la implementación de estas acciones. Pese a ello, se considera que fue una idea de intervención exitosa ya que logró altos niveles de participación de la comunidad, lo que hizo que se comenzará a difundir y publicitar la experiencia de los comités de protección ciudadana.

“el programa consistía básicamente en hacer que la comunidad se organizara, mucha intervención de recuperación de espacios públicos, plazas, iluminación, y en la creación de alarmas comunitarias, en esa época, y que eran alarmas que la característica central era que era artesanales, eran creadas por los propios vecinos, y consistían en que los vecinos se ponían de acuerdo y ante cualquier problema salía un vecino con un pito y lo hacía sonar, cuando tenía problemas, y salían todos los vecinos detrás para ver que pasaba... o les alcanzaban para instalar alarmas comunitarias de manera muy artesanal con algún electricista que las instalaba; u otro tipo de proyecto de instalar luminaria para una plaza, mejorar una sede comunitaria para los jóvenes. Este programa llegó a armar mas de 680 comités de seguridad ciudadana en la región metropolitana, tuvo bastante éxito, empezó a salir en los diarios las iniciativas, con fotos, empezaron a dar reportajes donde entrevistaban a los vecinos que se organizaban, etcétera. (Entrevista a representante del nivel central)

A partir de este trabajo y de la experiencia con los proyectos ejecutados, la comunidad comenzó a generar demandas a los gobiernos locales, principalmente de apoyo y asesoría, lo que se encontró con un problema, la inexistencia de alguna entidad municipal que pudiera responder a esa demanda, no contaban con la capacidad técnica para abordar estas temáticas, tampoco existía un programa de gobierno que lograría promover el desarrollo de estas acciones de manera que tuvieran un impacto o alcance mayor.

Sólo los municipios con mayores recursos habían comenzado a generar algunas estrategias en materia de prevención, cuyas primeras iniciativas fueron estrategias muy vinculadas a la vigilancia privada, tales como: los vehículos de vigilancia, las casetas con guardias en espacios públicos, entre otras. Las cuales también eran altamente difundidas en los medios de comunicación como buenas prácticas, con gran apoyo comunitario. Esto independiente a las grandes críticas emanadas del nivel central como estrategias publicitarias con bajos impactos reales en el fenómeno delictivo.

“Durante los 90 fueron puros ensayos, ensayos estúpidos, por lo demás, como los que instauró Joaquín Lavín (Alcalde de Las Condes), pero que tienen el mérito, y único mérito, que es instalar en el imaginario municipal la posibilidad de poder intervenir en temas de seguridad ciudadana, me refiero a las acciones como el botón de pánico, las torres de vigilancia, a los carritos policiales, a todo eso” (Entrevista a representante del nivel central)

Pese a las críticas el resto de los municipios comenzaron a demandar al nivel central recursos que les permitieran implementar éstas y otras acciones en materia de prevención del delito. Por ende, si bien las estrategias de estos municipios más ricos (y de oposición política del nivel central) lograron instalar en los otros municipios la idea de que era posible que ellos efectuaran políticas locales en materia de prevención del delito, pero para lo cual necesitaban que el nivel central los apoyara económica y técnicamente.

Prontamente el gobierno reconoce, por un lado, el alcance limitado de tales acciones de prevención situacional, que si bien son consideradas de gran ayuda para la reducción del temor de los ciudadanos, puesto que genera sensación de vigilancia y resguardo, reconocen que por sí solas no generan mayores resultados si no se complementan con acciones orientadas a atacar las causas de la delincuencia y a prevenir su ocurrencia (Lunecke y Guajardo, 2009). Es por ello que se comienza a pensar en el desarrollo de programas preventivos a nivel comunal que pudieran instalarse en los municipios y que hicieran frente tanto a las demandas de los municipios como de la comunidad.

De esta manera se instala, al menos discursivamente en los actores políticos, la necesidad de que la seguridad deje de ser un ámbito netamente policial para ser un tema de interés social y ciudadano, como también de la autoridad local (municipio), en el que incurran por tanto, los diversos actores que conforman la sociedad y no sólo el Estado con sus instituciones de justicia penal: sistema judicial, cárceles y policías.

Así surge la generación de intentos por desarrollar una estrategia complementaria entre control y prevención, si bien los presupuestos destinados a ambas son disímiles, con absoluta superioridad del primero, se manifiesta la preocupación de desarrollar políticas cada vez más integrales, que puedan cubrir la necesidad de abordar las diversas aristas de un problema público de gran complejidad, que implicó dar cabida a programas de prevención del delito.

Es a partir de ello que el tercer gobierno post dictadura, cuyo presidente fue Ricardo Lagos, decide generar una nueva institucionalidad dentro del Ministerio del Interior: la División de Seguridad Ciudadana. Para ello, convoca a profesionales de otras instancias gubernamentales con experiencias en el tema de la seguridad y la intervención comunitaria, trae así al equipo de la Secretaría General de Gobierno, encargado del Programa de Seguridad Ciudadana, que había estado trabajando con los comités de protección vecinal, además de algunos profesionales de otras instancias de gobierno.

“cuando comienza el gobierno de Lagos, el año 2000, se comienza a gestar esta División de Seguridad Ciudadana, que hasta ese minuto no tenía una existencia formal. Entonces se le pone el nombre, y no consistía mas que en nombrar a una coronela de carabineros en retiro a cargo de empezar a armar este División y de a poco se empieza a armar un equipito, sin que la División tenga existencia formal en las instituciones del Estado, sino que por voluntad, y se empieza a armar un equipo de trabajo. Llega un equipo del INJUV (Instituto Nacional de la Juventud) y a todo el equipo que dirigía yo, en la División de Organizaciones Sociales en Seguridad Ciudadana, nos trasladan de ministerio, desde el Ministerio Secretaria General de Gobierno al Ministerio del Interior. Y ahí se empieza a armar esta división con 10, 15 personas inicialmente, para ir potenciándose durante los años. (Entrevista a representante del Nivel Central)

Todo esto con el objeto de darle mayor peso a la temática, puesto que esta nueva instancia implicaría mayores presupuestos e incremento del trabajo técnico que mejoraría a su vez las intervenciones hasta ahora ejecutadas y permitiría generar un nuevo programa que respondiera las necesidades demandadas por diversos actores: municipios, asociaciones de la sociedad civil, centros de investigación (Fundación Paz Ciudadana) y la comunidad.

“El año 2000 entonces, partimos por instrucciones del subsecretario de ese entonces, Jorge Burgos, que a su vez recibía instrucciones directamente del Presidente de la Republica, partimos a armar un nuevo programa, y la voluntad de ellos, en ese minuto, era que lo hiciéramos con la Fundación Paz Ciudadana (...) yo participé de ese trabajo en comisión, como profesional de la división, y empezamos a decir, se va a tratar esto, se va a hacer de ese modo, yo recuerdo que nos cuestionábamos aspectos de cómo iba a implementarse, de cómo iba el Consejo Comunal, que se iba a crear, insertarse en la estructura jurídica del municipio, si no está en la Ley Municipal y no está en ninguna parte. Hubo muchos cuestionamientos, pero al final primo un criterio pragmático de echarle para adelante, con problemas que no se iban a resolver desde un inicio sino que se iban a ver en el camino. Y ahí se diseñó el programa Comuna Segura” (Entrevista a representante del Nivel Central)

Surge en este marco acciones orientadas a dar integralidad a las estrategias hasta ahora implementadas tales como: la Reforma Procesal Penal (2000); el diseño y la implementación de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (2003), la cual viene a fortalecer y complementar la información existente en materia delictiva incluyendo temas de victimización y percepción de inseguridad inexistentes en el país, al menos de forma sistemática. Surge también un programa con énfasis preventivo y que incluye la participación de la ciudadanía y los niveles locales de gobierno, a saber: el programa Comuna Segura Compromiso 100, el cual será descrito a continuación y que puede ser considerado el antecedente directo del programa aquí analizado (Plan Comunal de Seguridad).

3.4 Programa Comuna Segura, primera experiencia de programa descentralizado y con participación ciudadana.

En este escenario, en lo que respecta a las estrategias preventivas se destaca, el desarrollo del *Programa Comuna Segura Compromiso 100*, creado en el año 2000, respaldado técnica y financieramente por un convenio acordado entre la Subsecretaría de Interior y el Banco Interamericano del Desarrollo (Tocornal 2004), cuyo propósito fundamental fue generar y fortalecer las capacidades locales para la implementación de una estrategia de seguridad ciudadana, a través de la transferencia a los municipios de la responsabilidad de constituir y ejecutar una estrategia integral que responda a los requerimientos de seguridad de los habitantes de sus comunas. De este modo, la implementación de este programa preventivo buscaba instalar procesos de descentralización de la gestión en temas de seguridad, a partir de las recomendaciones técnicas y los resultados de experiencias internacionales que avalaban modelos similares (Acevedo, 2010, 13).

A partir de esta asesoría y de los estudios de experiencias de otros países, como el modelo “*Safer cities*” de Inglaterra, modelo territorial de aplicación de estrategias preventivas, que había alcanzado resultados muy positivos, según la evaluación a la que había sido sometido. Es por ello, que se empieza a trabajar a partir de éste para conseguir un abordaje menos vertical y con ciertos niveles de representación territorial, comenzando hacer sentido la generación de un institucionalidad a nivel comunal, es por ello que el Programa Comuna Segura Compromiso 100, se constituye como la estrategia de gobierno para fortalecer la seguridad ciudadana a nivel local (FLACSO, 2009)

Este programa³³ entonces surge como una de las primeras acciones de **prevención comunitaria** del gobierno, el cual debe su nombre a que “*fue creado para hacer un contrapunto o analogía con el modelo de Tolerancia Cero, el cual implicaba para los especialistas la máxima expresión de la represión y la comprensión errada de la seguridad, por ende, este programa pretendía crear una visión renovada de la prevención a nivel barrial*” (FLACSO, 2009)

El Comuna Segura Compromiso 100 fue definido entonces como una **estrategia de prevención comunitaria del delito, la violencia y el temor**, inscribiéndose en la perspectiva de descentralización de las políticas de prevención en seguridad ciudadana y relevando el rol de las comunidades locales, es decir, formó parte de las estrategias que, desde distintos servicios del Estado, buscaban actuar sobre los factores de riesgo que directa o indirectamente estuviesen relacionados con el desarrollo de la delincuencia, la violencia y el temor (Lunecke y Guajardo, 2009).

Se implementó entre el año 2001 y 2006 en un total de 82 comunas del país (del total de 345)³⁴ siendo su principal propósito el promover el desarrollo de estrategias de prevención en el ámbito comunal a través de la participación de actores públicos y privados. Para la elaboración de este programa fue de gran importancia el vínculo con una entidad privada, que se vuelve clave en este periodo, la Fundación Paz Ciudadana³⁵, quien cumple el rol técnico asesor del diseño de esta estrategia.

³³ Se entiende aquí por **Programa**, *un diseño que expresa secuencias correlacionadas de proyectos y acciones que responden a objetivos preestablecidos. Dichas secuencias deben especificar: metas procedimientos, instituciones involucradas, instancias de coordinación, fuentes de financiamiento y etapas de ejecución* (ONU-Habitat, 2010).

³⁴ En el año 2001 inicia el programa con 12 comunas bajo la premisa de ir incorporando anualmente y de manera paulatina otras comunas del país.

³⁵ Entidad que a fines de los noventa era una instancia consolidada en materia de análisis delictual y de seguridad, una de las pocas dedicadas a la investigación, lo que le permitía posicionarse frente a la opinión

La selección de las comunas para implementar este programa fue un tema relevante de esta estrategia puesto que inicialmente no se conseguía el consenso de esta fundación con las propuestas de los profesionales de la División, ya que se cruzaban aspectos políticos y técnicos. Mientras los profesionales de la fundación consideraban que debían utilizarse indicadores “objetivos de delincuencia” vinculados a las cifras de denuncias, los funcionarios gubernamentales, creían necesario incorporar variables de carácter social para beneficiar aquellas comunas con menores recursos, tratando de apuntar a los factores causales (FLACSO, 2010). En este debate triunfa la visión de la fundación seleccionando las primeras comunas a partir de los indicadores delictivos. De todas formas la División logró negociar la incorporación de algunas comunas consideradas prioritarias por ellos, dado sus niveles de pobreza y la presencia de otros problemas de vulnerabilidad social que podrían considerarse causales de la delincuencia, aunque sus cifras delictivas no fueran de las más altas.

“Esto correspondió a una pelea, a un conflicto declarado, con la Fundación Paz Ciudadana (...) llegado ese punto de la selección de comunas, nosotros nos preocupamos, porque era un tema muy importante, dado que se iban a facilitar recursos y todo lo demás. Entonces se preparó (..) un listado de comunas, en las que se evaluaron una serie de indicadores, y en los guarismos básicos estaban las estadísticas de pobreza de la comuna, antecedentes de escolaridad de las comunas y antecedentes de las tasas de denuncias en las comunas, y llegamos con un cierto borrador o propuesta, pero (...) la gente de la fundación venía con otra idea, entonces se inició ahí una discusión técnico y política, de cuales eran las variables que en realidad había que utilizar, ellos insistían que tenían que ser otros, que la tasa de denuncia eran las mas importantes, no sé, en esa época no éramos tan conocedores del tema como lo puede ser uno hoy día (...) pero teníamos ciertas intuiciones de que la cosa no iba por ahí. (...) y básicamente la discusión se centraba en la comuna de Santiago, de acuerdo a las variables que ellos querían darle importancia, estaba la comuna de Santiago, dirigido por Joaquín Lavín, que para nosotros era desde ya un adversario político, y no nos parecía que estuviese esa comuna, y los argumentos era que no nos parecía porque era una comuna rica, que no tenía problemas de recursos por lo que no nos parecía que necesitara ayuda, pero sin embargo, ellos argumentaban que era la comuna con mayores tasas de denuncias del país, por lo tanto se justificaba. Entonces al final termina quedando, aunque algo de acuerdo tuvimos, porque igual quedaron comunas que para nosotros era importante como Lo Espejo, La Pintana, que eran las comunas que a nuestro parecer eran las más pobres y las que más lo necesitaban. Y así se

pública. Su principal objetivo era promover la investigación de estos temas y aportar en el desarrollo de políticas públicas.

seleccionaron las primeras comunas del programa” (Entrevista a representante del nivel central)

Para los años siguientes, ya se había elaborado un Índice de Vulnerabilidad Delictual, aplicado a comunas con más de 70 mil habitantes, el cual contemplaba indicadores delictivos pero también sociales³⁶, con el cual se fueron clasificando las comunas y a partir de ello, se fueron incorporando al programa las que se posicionaban en los primeros lugares de este índice. Esta índice tuvo también el objetivo de definir el presupuesto de cada comuna, es así como el financiamiento para cada comuna no era parejo sino que dependía de las ponderaciones que obtuvieran en dicho índice y de las necesidades de las comunas (FLACSO, 2009)

En este marco, cabe agregar que los objetivos definidos para el programa estaban orientados a:

- Fortalecer las capacidades institucionales existentes en el ámbito local para intervenir en seguridad ciudadana.
- Promover la generación y ejecución de Planes Integrales de Seguridad Ciudadana.

Para la consecución de dichos objetivos el programa contemplaba la ejecución de tres componentes fundamentales (Lunecke y Guajardo, 2009, 3):

- Secretaría comunal: se constituye por los secretarios técnicos, profesionales quienes eran concebidos como especialistas en seguridad ciudadana, instalados en los municipios por el Ministerio del Interior para hacerse cargo de la Secretaría Técnica Comunal de prevención del delito. Ellos debían encargarse de asesorar técnicamente al consejo comunal, además de generar y mantener los diagnósticos de seguridad actualizados, así como coordinar el diseño, implementación y seguimiento del plan comunal de prevención del delito, con base en la articulación de los actores locales.
- Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana (CCSC): espacio de representación social que pretendía fortalecer alianzas entre el mundo comunitario con las policías y el nivel local de gobierno. En este consejo participaban las autoridades del gobierno a nivel local (Gobernadores, Alcalde, Concejales, jefes locales de ambas policías, Ministerio Público, etcétera) y representantes de la Sociedad Civil (Comités Vecinales de Seguridad

³⁶ Para mayores detalles respecto a este índice ver el documento Índice de Vulnerabilidad Social Delictual elaborado por la unidad de estudio de la División de Seguridad Pública. Ver en bibliografía: Ministerio del Interior, 2009-b.

Ciudadana, Cámara de Comercio e Industrias, Unión Comunal de Centros de Padres y Apoderados, organizaciones de mujeres, de organizaciones juveniles, representantes de iglesias, etc.). Los CCSC tenían como responsabilidad la orientación de la estrategia local, aprobando y priorizando las inversiones a desarrollar en los territorios, financiadas por recursos del Programa, a través de fondos concursables; colaborar en la elaboración de los diagnósticos; contribuir al diseño del plan comunal y al seguimiento del mismo.

- Mesa técnica comunal: instancia técnica formada por las direcciones municipales relacionadas directa o indirectamente con acciones de prevención, tales como la Dirección de Obras, de Desarrollo Comunitario, de Planificación Comunal, Aseo y Ornato, la Oficina de Seguridad (si la hubiese) y otros programas de ejecución municipal, como Previene (programa de prevención del consumo de drogas) y Oficina de Protección de Derechos (Programa que trabaja con niños y niñas vulnerados en sus derechos). Su rol principal era contribuir con experticia técnica a las distintas instancias del programa

El Programa Comuna Segura contaba con tres instrumentos claves para su implementación: primero, los diagnósticos comunales; segundo, los planes comunales; y tercero, los fondos concursables. Todos ellos coordinados por el secretario técnico y teóricamente, apoyados por los consejos comunales, lo cual en la mayoría de los casos no sucedió.

Los diagnósticos locales debían levantar una serie de indicadores para caracterizar a las comunas de acuerdo a información estadística y de percepción surgida en instancias participativas generadas por el secretario técnico para la obtención de opiniones que permitieran el desarrollo de micro diagnósticos barriales. Anualmente se exigía la actualización de estos diagnósticos puesto que en base a ellos se planificaba las acciones del plan (FLACSO, 2009).

Los diagnósticos suponen una perspectiva operativa, es decir, se centra en los elementos fundamentales que permiten focalizar los puntos geográficos, temas y grupos sociales sobre los que se organizará la acción. Implica la integración de fuentes cuantitativas y cualitativas, dentro de las últimas cobraba relevancia la realización de diálogos ciudadanos, instancias de autodiagnósticos y análisis participativo de la comunidad” (Lunecke, 2005, 42)

Los planes comunales eran el instrumento técnico central que permitía la gestión del programa a nivel local. En él se plasmaba la estrategia de seguridad local, en base a la información de los diagnósticos comunales, y donde se priorizaban los territorios, temas y

grupos sociales que debían ser intervenidos, Su objetivo principal era incorporar el tema de la seguridad en el plan de desarrollo del municipio, convirtiéndolo en una línea de trabajo más.

Los fondos concursables fueron la principal fuente de financiamiento de los primeros años de este programa, los que tenían por objetivo favorecer la participación de organizaciones comunitarias en la nueva estrategia de prevención del delito, a través de la ejecución de iniciativas ciudadanas o proyectos³⁷. Estos eran seleccionados por el consejo comunal a partir de criterios como: el nivel de asociatividad de la organización postulante, la focalización de la intervención de acuerdo a lugares y problemáticas diagnosticadas, cantidad de beneficiarios y los aportes de las organizaciones. Dichos fondos concursables existieron con la totalidad del presupuesto entre los años 2001 y 2003. Posteriormente, en el 2004, surge otra modalidad de financiamiento denominada Inversión Focalizada, la que pretendía complementar las estrategias comunitarias, con una intervención que por su diseño, temática y respaldo técnico – profesional aseguraría un mayor impacto a los territorios focalizados por el plan comunal (las cuales fueron implementadas principalmente por ONG's o consultoras, vía licitación. Al año siguiente, se incorpora una nueva modalidad de inversión, el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), la cual concentra el 30% de la inversión (el 70% restante estaba destinado a los fondos concursables), eliminando la denominada anteriormente inversión focalizada, pero destinada a cumplir el mismo objetivo³⁸.

En síntesis, este programa puede ser considerado dentro del marco de lo que se define como descentralización administrativa, dado que otorga la facultad de implementación del programa a los municipios para desde ahí desarrollar las metas y lineamientos señalados desde el gobierno central. A su vez, implicó un traspaso de recursos (descentralización fiscal) para que ellos los invirtieran y administraran en función de los procedimientos, también señalados desde el Ministerio. Bajo este contexto se implementó dicho programa, entre los años 2001 y 2006, con algunas transformaciones durante el proceso, aunque

³⁷ Se entiende en esta investigación por **Proyecto**, *al conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos, dentro de los límites de un determinado presupuesto y de un periodo dado.* (ONU-Habitat, 2010)

³⁸ Esta forma de financiamiento, de 30% para los FAGM y 70% para el fondo concursable, se mantiene así hasta el primer año de ejecución del plan comunal (2006), puesto que en su segundo año se limita la entrega de recursos dada la cantidad de recursos pendientes de rendir por los municipios, otorgando sólo pequeños montos para la ejecución de proyectos situacionales (de más fácil ejecución y rendición). Finalmente en el 2008 se vuelve a generar una transformación del financiamiento, en donde se elimina definitivamente los fondos concursables y se otorga todo el presupuesto comunal a los FAGM (este aspecto se verá con mayor profundidad en el capítulo IV de esta investigación).

manteniendo siempre el sentido último de la medida: compartir con los gobiernos locales la función de generar estrategias preventivas en las comunas.

Existen algunas investigaciones que evalúan este programa y sus estrategias (Benavente et al, 2002; Tocornal, 2004; Acevedo, 2009) destacando algunos aspectos positivos instalados por estas iniciativas, tales como: el nivel de descentralización de la política preventiva al incorporar a los gobiernos locales en la implementación de estrategias preventivas; la inclusión de la comunidad en temas de seguridad comunitaria y la promoción de la participación de las organizaciones locales en el desarrollo de proyectos preventivos, lo cual se alcanzó enormemente reflejándose en la gran cantidad de organizaciones sociales que ejecutaron proyectos en el marco de los fondos concursables.

Uno de los principales aciertos del programa fue la articulación entre gobierno central, municipios (incluso en aquellos donde el alcalde era de oposición política) y la comunidad. Su diseño generó participación de organizaciones sociales de base, ONGs locales y el gobierno, con un claro componente de descentralización administrativa. Además, se alcanzó un conocimiento más acabado de las realidades delictivas locales por parte de los mismos vecinos y las autoridades locales y centrales, pues en algunas comunas no se habían realizado diagnósticos locales (Tocornal, 2004)

Sin embargo también encuentra diversas críticas y detractores (Beyer y Vergara, 2007; García, 2007). Las principales dudas estuvieron centradas en que existía una débil definición respecto a los objetivos que pretendía alcanzar el programa, lo cual trajo confusión respecto a las expectativas respecto a la disminución de la delincuencia por medio de la prevención y la participación ciudadana, siendo ésta la crítica más frecuente que se le realiza al programa (Acevedo, 2009).

Para los autores que ejercen las críticas, este programa difícilmente apuntaba a las causas que están detrás de la iniciación de los jóvenes en el delito y tampoco contribuía a afectar el comportamiento de las personas que evalúan cometer actos delictivos. Por ello, no disminuyó la delincuencia. Agregan que el programa estaba totalmente desconectado de las metas de reducción del crimen, señalando que la gran cantidad de recursos gastados, no se justificarían si no logran alcanzar lo que la ciudadanía desea, que era disminuir efectivamente la delincuencia (Acevedo, 2009)

Otro foco de crítica se concentró en la viabilidad de que fuera posible desarrollar estrategias en materia de prevención de manera efectiva a partir de los proyectos del fondo

concurable, esto bajo la consideración de que el objetivo de estos proyectos fuera la disminución del fenómeno delictivo. Esta crítica se basaba principalmente en: la falta de competencias de las organizaciones comunitarias para la ejecución de iniciativas de estas características; las propuestas presentadas, en ocasiones, no tenían características preventivas; los consejos comunales tenían poder de decidir las inversiones muchas veces favoreciendo a sus amigos aunque no fueran los mejores proyectos; presencia de problemas de gestión administrativa de los proyectos principalmente en lo que refiere a las rendiciones de los recursos; gran cantidad de proyectos aprobados por el consejo lo que impedía un acompañamiento y seguimiento más cercano por parte del secretario técnico, entre otros (FLACSO; 2009). Por otro lado, se criticó los niveles de participación que estos generaban, señalando que era un tema instrumental por parte de las organizaciones que sólo querían conseguir recursos para sus iniciativas y que no se reconocía en ellas reales intereses por trabajar el tema de la prevención del delito.

Pese a estas evaluaciones y críticas, cabe destacar que a partir de esta experiencia programática es que se empieza a otorgar relevancia a los gobiernos locales y la comunidad como actores capaces de aportar al desarrollo de estrategias preventivas y de contención del delito. Pero fue este entorno de críticas, que se generó desde el ámbito de la oposición política, lo que obligó a la toma de decisiones respecto a la reestructuración de esta estrategia. Así, de la mano del cambio presidencial ocurrido en el año 2006, se elimina el Programa Comuna Segura y se inaugura el Plan Comunal de Seguridad, consecuentemente en años posteriores se eliminan los fondos concursables pasando a concentrarse las inversiones en los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal. Pero para entender este cambio, es necesario comprender además un hito fundacional que se genera con la convocatoria del Foro de Expertos, en el año 2003, que sirvió para generar las bases de las transformaciones antes señaladas, a partir de la definición de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2005), que entre otras políticas, definirá la estrategia preventiva, con su programa Plan Comunal de Seguridad, razón por la cual pasa a describirse este proceso.

3.5 Comité de experto y diseño de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Es en el 2003 que ocurre un hito de relevancia para las políticas públicas en materia de seguridad, dado que es durante este año que el gobierno de Ricardo Lagos Escalona (2000-2006), con el objetivo de potenciar las políticas públicas en materia de seguridad, decide convocar a un Comité de Expertos de Seguridad Ciudadana. Esto con el objeto de que sus integrantes puedan analizar el panorama de violencia y delincuencia en el país, y a

partir de ello, y de los conocimientos de experiencias internacionales desarrollados en el abordaje de la problemática, puedan hacer una propuesta de política basada en la evidencia y conocimiento técnico, para alcanzar reales avances en el combate a la delincuencia (Acevedo, 2010).

Dicho Comité, que estuvo conformado por los más destacados actores e instituciones públicas y privadas dedicados a esta problemática (Acevedo, 2010) tuvo como producto de las discusiones, análisis y trabajo realizado, primero un *Diagnostico de Seguridad Ciudadana*³⁹ que concentraba el análisis de los indicadores delictivos existentes a esa fecha, generando un panorama general de la situación delictiva y de temor a nivel nacional y regional, como también un análisis de la oferta pública de seguridad que operaba en ese contexto. A raíz de dicho diagnóstico generó a su vez, un documento que sintetizaba las propuestas de intervención para atacar el problema de la delincuencia en Chile y que sentaría las bases de una política de Estado en este ámbito. Es por ello, que a partir de esta convocatoria y de su propuesta, que en el 2004 se elaboró la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, que decantó en el desarrollo de una Estrategia Nacional de Seguridad Pública que entra en marcha en el gobierno siguiente al de su creación, correspondiente al de la Presidenta Michelle Bachelet. Es en esa estrategia que se definen los objetivos³⁹, orientaciones y desafíos programáticos que guiarán la acción gubernamental en la perspectiva de preservar y garantizar la seguridad de la ciudadanía para el periodo 2006-2010 (Ministerio del Interior, 2006-a) temporalidad fijada por la implementación de la estrategia, coincidentemente con el periodo de gobierno en curso.

Los principales ejes de acción de esta estrategia fueron centrados en los siguientes aspectos (Ministerio del Interior, 2006-a):

- Institucionalidad: tiene como propósito fortalecer las instituciones responsables de la Seguridad Pública, generar e implementar nuevas instancias de coordinación intersectorial y articular los distintos niveles territoriales. Se persigue la conformación de un sistema integrado que asegure complementariedad de las iniciativas comprometidas y evite las duplicaciones de esfuerzos aislados y/o descoordinados.

- Información: el propósito de este eje, es doble, por un lado, pretende asegurar la eficiencia y eficacia de los recursos comprometidos en cuanto a oportunidad, pertinencia y focalización de las políticas comprometidas, tanto en lo referido a la gestión de los

³⁹ Ver en bibliografía: Ministerio del Interior (2004)

organismos de control, como a las iniciativas de prevención; y por otra parte, poner a disposición de la ciudadanía información confiable respecto de la evolución del fenómeno de la inseguridad y la delincuencia. Para lo cual, agrupa metas que, en conjunto, permitirán incrementar y mejorar la información sobre la dinámica de la delincuencia y percepción de inseguridad en Chile, los factores y causas implicadas, el despliegue territorial de las mismas y la eficacia de los organismos de control (policías, sistema de justicia, Gendarmería, entre otros).

- Sanción y control: tiene el propósito de mejorar las labores de disuasión y la persecución y sanción de las conductas ilícitas. En este plano se consideran iniciativas tendientes a modernizar la legislación vigente; potenciar el trabajo coordinado entre autoridades locales y policías; fortalecer las funciones y facultades operativas de éstas; y perfeccionar los sistemas privativos y no privativos de libertad, además de la construcción de nuevos recintos penales y modernización de controles fronterizos. Además, se consideran iniciativas orientadas a mejorar la eficacia de la acción policial y judicial, así como a generar los mecanismos que permitan facilitar y asegurar la oportunidad de las denuncias y de la información solicitada por la ciudadanía respecto de las causas.

- Rehabilitación y reinserción social: apunta a generar oportunidades de tratamiento para aquellos infractores/as por consumo abusivo de alcohol y drogas, lo que, en muchos casos, explica la comisión de delitos. Por tanto, el propósito de este eje es reintegrar a estas personas a la comunidad. Esto a partir de un conjunto de iniciativas cuyo foco de acción es generar una oferta adecuada para el desarrollo de capacidades de emprendimiento, empleabilidad y capacitación, destinada a las personas que hayan cometido crimen o delito.

- Asistencia a víctimas: tiene el propósito de generar una oportuna y adecuada coordinación de las diversas reparticiones públicas que han impulsado iniciativas para aminorar el impacto negativo del delito sobre la vida de las personas, particularmente de aquellos delitos más graves y violentos. Del mismo modo, se propone generar nuevas iniciativas para enfrentar de manera coordinada las acciones que concurran al auxilio de las víctimas.

- Prevención: el propósito del eje es intervenir en las condiciones sociales y ambientales que explican la ocurrencia de delitos y/o la sensación de inseguridad, con el fin de disminuir ambos fenómenos. Para ello propone la articulación de un conjunto de acciones que abordan de manera integral las diversas causas o factores facilitadores del

delito y el temor. Por una parte, se trata de acciones orientadas a la modificación de pautas socioculturales en los distintos ámbitos en que se desenvuelven las personas, tales como establecimientos educacionales, familias y comunidad; y por otra, de iniciativas tendientes a la disminución de factores de riesgo que, si bien no tienen relación directa o causal con la comisión de actos ilícitos, sí pueden elevar la probabilidad de que una persona desarrolle un comportamiento violento o delictivo. Del mismo modo, en este eje se consideran iniciativas de Prevención Situacional, orientadas a la disminución del temor y a la prevención de violencia y delitos, a través del diseño de arquitectura y de espacios públicos.

De este modo, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006 – 2010, el gobierno de Chile, a través de su División de Seguridad Pública, ejecuta Programas y proyectos de intervención en conjunto con instituciones públicas y privadas.

En este marco se puede destacar que las principales acciones implementadas en lo que refiere al ámbito del control fueron las siguientes: reforma al Sistema de Justicia (modernización del sistema judicial); la entrada en vigencia de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (2007); expansión del Sistema Penitenciario con la incorporación de diez nuevas cárceles (algunas de ellas privadas), lo que no necesariamente se ha visto reflejado en mejores condiciones carcelarias y disminución del nivel de hacinamiento existente pero sin duda ha sido un avance en la materia; el mejoramiento de la infraestructura policíaca, entre otros (Lunecke y Guajardo, 2009). Sin embargo, paralelamente se desarrollan importantes acciones en materia de prevención, que si bien no cuentan con el nivel de financiamiento de las destinadas al control, sí demuestran el interés gubernamental por generar políticas públicas más integrales.

En materia de prevención las iniciativas han ido dirigidas a dar respuesta a las múltiples necesidades asociadas al trabajo preventivo en violencia y criminalidad con niños, niñas y adolescentes; de prevención de violencia en el ámbito escolar; de prevención situacional del delito a través de la modificación del diseño urbano; de reinserción social para jóvenes y adultos que han infringido la ley penal; de asistencia reparatoria, orientación e información a víctimas de delitos violentos (Ministerio del Interior, 2009). Los programas desarrollados en esta línea fueron (Lunecke y Guajardo, 2009):

- Programa de Prevención del Consumo de Drogas (Previene), implementado por la institución gubernamental denominada, Comisión Nacional para el Control de Estupefaciente (CONACE).

- Programa de Protección Integral de los Derechos del Niño/a, a cargo del Servicio Nacional de Menores (SENAME)
- Programa de prevención y atención de la violencia contra la mujer, del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
- Programa 24 horas, orientado al trabajo con jóvenes que han sido detenidos ya sea por haber cometido alguna infracción a la ley penal o por vulneración de derechos, ejecutados conjuntamente entre la Policía de Carabineros y las Municipalidades.
- Programa de Prevención Social y Situacional, del Ministerio del Interior, implementados en el nivel regional y local, principalmente, el Plan Comunal de seguridad Pública (sucesor del ex Comuna Segura Compromiso 100)

Estos programas y proyectos de intervención no sólo constituyen servicios para el acceso amplio de la ciudadanía y de los grupos sociales específicos que lo requieran, sino también son experiencias necesarias para perfeccionar las políticas de prevención y reparación y sus modelos de intervención concretos en un marco de trabajo eminentemente intersectorial (Ministerio del Interior, 2006-a).

En síntesis, puede señalarse como uno de los principales avances de esta política a la incorporación de los aprendizajes de la academia, respecto a la potencialidad de la prevención como estrategia para abordar la criminalidad, a partir de lo cual, además de las tradicionales líneas de abordaje en materia de control se incluye un área de prevención, con programas claramente definidos.

3.5 Plan Comunal de Seguridad Pública, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública: objeto de este estudio.

Con la formulación y puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, durante el año 2006, una de las principales líneas de trabajo implementadas en el nivel comunal, el Programa Comuna Segura Compromiso 100, se vió obligado a modificarse en función de los nuevos lineamientos institucionales, emanados de algunas evaluaciones que

recomendaban dichas reformas⁴⁰. De este modo surge la transformación que pasa a denominarlo Plan Comunal de Seguridad Pública. En dicha transformación también influyó la coyuntura política del cambio de gobierno y las fuertes críticas que la oposición política le había efectuado a este programa durante la campaña presidencial previa. Por ende, la primera acción que intentó hacer el nuevo gobierno de la presidente Bachelet, y sus nuevas gerencias, fue reformar la estrategia preventiva a través de la fundación de este nuevo programa⁴¹.

“El año, 2006, ocurre una situación muy particular, hay cambio de gobierno, asume Michel Bachelet, como siempre ocurre en los cambios de administración, aunque sea de la misma coalición, se llegan nuevas gerencias y se reinventaba la pólvora, por lo tanto, se ponía en cuestión lo que se había hecho, también existía la posibilidad de dar un salto importante. Lo que ocurre ese año es clave, y explica por qué surge el Plan Comunal de Seguridad Pública, surge como un imperativo político, obviamente los técnicos de ese momento entendimos, y apoyamos, y dimos forma a la justificación de esta decisión. Comuna Segura, era un programa que estaba irremediamente ligado a un fondo concursable, e irremediamente ligado a grandes niveles de ineficiencia. Lo que significaba que era necesario matar la criatura, refundar esta iniciativa (...) Muere el Comuna Segura, y planteamos el Plan Comunal de Seguridad Pública” (Entrevista a representante del nivel central)

El nuevo programa Plan Comunal de Seguridad tiene un objetivo similar al del anterior Comuna Segura, a saber: *fortalecer las capacidades locales para generar un Plan Comunal de Seguridad pública*, basado en una visión estratégica de la comuna, a partir de los diagnósticos locales, para identificar cuáles eran los aspectos que debían ser abordados, con criterio de alta focalización territorial y temática. Es por ello que se considera que el Plan Comunal de Seguridad se generó de la mano de las opiniones técnicas, de los especialistas en la materia, pero que tuvo consonancia con las opiniones de las autoridades políticas de turno, que requerían limpiar la imagen y responder a las críticas emanadas respecto a las acciones implementadas en materia de prevención. Así, se inicia el Plan Comunal de Seguridad Pública, programa de prevención comunitaria y con acciones de prevención situacional que relevaban al gobierno local como el actor clave para el desarrollo de acciones de prevención en el territorio.

⁴⁰ Beyer y Vergara (2006) Sugirieron explícitamente el rediseño del programa con el objetivo de transformarlo en una herramienta efectiva para elevar los costos o reducir los beneficios de delinquir puesto que como estaba era ineficiente en la disminución de la criminalidad (objetivo que no estaba definido por el programa pero que se le atribuía), lo cual debería ser central en un programa de seguridad.

⁴¹ Aunque para mucho éste es solo un cambio de nombre, porque de nuevo no se observa mucho cambio en la estructura y gestión del programa, sino por el contrario se mantuvieron diversos elementos del anterior Comuna Segura.

Respecto a la estructura del Plan, se conserva la mayoría de los componentes del programa Comuna Segura, como lo es el Consejo Comunal de Seguridad Pública, la Secretaría Técnica Comunal y las Mesas de Coordinación Municipal. El único componente que es eliminado es el fondo concursable, a partir de las críticas antes señaladas, entre las que destacan, que la participación que generaba no era tal, pues las organizaciones sólo giraban en la búsqueda de recursos. A esto se suma la ineficiencia e ineficacia que había mostrado el sistema y la necesidad de tener una nueva alternativa que se acomodara frente a la Política Nacional de Seguridad Ciudadana establecida de la mano de la Estrategia Nacional de Seguridad (FLACSO, 2009)

El consejo comunal se mantiene pero tiene modificaciones debido a la eliminación del fondo concursable, es por ello que su responsabilidad cambia, volviéndose en este contexto más técnico, puesto que ahora su principal función será analizar la situación de la seguridad pública en la comuna y orientar el plan comunal, discutiendo y aprobando las inversiones que se hacen con recursos del Ministerio del Interior, ahora a través de los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal, recurso que era ejecutado por ONG's y por el mismo municipio. Paralelamente debe ser parte del seguimiento de las intervenciones y del desarrollo de rendición de cuentas del programa. Los actores participantes siguen siendo los mismos, a saber: el alcalde, concejales, policías, representantes de los programas preventivos ejecutados en el nivel local y representantes de la comunidad.

La cobertura del programa alcanzó los 90 municipios, incorporando las comunas que ya estaban implementado el programa Comuna Segura y agregando otros 20 municipios en los años 2006 y 2008 (12 y 8 respectivamente). Con ello, se pretendió cubrir las comunas y ciudades con mayor cantidad de población y con mayores problemas de inseguridad del país (según el Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual descrito en el apartado anterior). El programa implicó la generación de Convenios de Colaboración entre el gobierno central y los municipios focalizados. En este convenio la División de Seguridad Pública se compromete a asesorar técnicamente al equipo local y a financiar la ejecución de proyectos de prevención, decididos por los Consejos Comunales de Seguridad Pública. Los Municipios se comprometen a su vez a apoyar a los equipos del Plan Comunal de Seguridad Pública otorgándoles la infraestructura necesaria para su operación, como también a otorgar el 15% del monto entregado por el ministerio para complementar la inversión.

Entonces, en función del convenio de colaboración financiera, el Ministerio del Interior transfiere a las municipalidades recursos para estimular el desarrollo de los Planes

Comunales a través del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM). El objetivo de este fondo era financiar proyectos en temáticas específicas de prevención social y/o situacional del delito, la violencia y el temor en las comunas, complementando efectivamente la oferta pública preventiva existente y contribuyendo al fortalecimiento de la gestión municipal en la materia (Lunecke y Guajardo, 2009).

El FAGM permitió complementar la oferta pública preventiva en las comunas, cubriendo la inexistente, o bien fortaleciendo la que ya existía y a su vez, este fondo implicó fortalecer la gestión municipal en la materia. El protagonismo del gobierno local en el nuevo fondo, refuerza, particularmente, el rol del municipio en la gestación y ejecución de proyectos de prevención situacional o prevención social del delito, iniciativas que deben ser priorizadas a partir de los diagnósticos comunales y consideradas, a su vez, en el plan comunal (FLACSO, 2009).

Es así como, el FAGM, cambia el eje de la política de seguridad puesto que se pasa de la centralidad de la participación ciudadana al fortalecimiento de la gestión municipal, es decir, se pasa de los fondos concursables, donde las iniciativas son diseñadas e implementadas por la comunidad, a los FAGM, donde la responsabilidad es municipal (FLACSO, 2010).

Este paso de los fondos concursables a los FAGM fue paulatino, así tenemos que los años 2006 y 2007 fueron de transición, en el primero se ejecutaron los recursos pendientes del año anterior (dado que siempre existió un desfase de ejecución) y en el segundo, se entregaron menos recursos, sólo para la ejecución de proyectos situacionales (de infraestructura) que eran más fáciles de diseño, ejecución y rendición, para que de este modo, ese año sirviera para sanear las rendiciones pendientes que tenían los municipios y poder ordenar el tema presupuestario que se venía acarreado desde el origen del programa Comuna Segura. En el 2008 el FAGM se fortalece, se le otorgan todos los recursos, y se aumentan las exigencias técnicas, para promover mejores planificaciones e intervenciones.

El rediseño de estas estrategias implicó transformaciones en las acciones en materia de seguridad y prevención, definidas desde el nivel central, pero implementadas a nivel local. Si bien, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública define la posibilidad de que los municipios seleccionen los proyectos a ejecutar en sus localidades, entregándoles los recursos para ello, existe un marco orientador que limita la flexibilidad para que los gobiernos locales puedan abiertamente decidir sobre estos recursos y acciones. Para ello se definieron líneas de intervención que limitaba las alternativas de proyecto a presentar

para evitar la presentación de proyectos que no tuvieran impacto en la prevención del delito (al menos no tan directo).

Así se definen tres grandes ejes estratégicos de intervención: prevención, asistencia a víctimas y rehabilitación. Cada eje contaba con tipologías de proyectos definidas (ver Tabla N° 6), de los cuales los mayormente ejecutados fueron los de Prevención. Así tenemos que el área de prevención se divide en dos: la de prevención psicosocial y la de prevención situacional, cada una de ellas con tipologías de proyectos basados en información teórica y de experiencias internacional para cubrir toda la gama de aspectos preventivos.

Tabla N° 7

Tipologías de Proyecto para cada Eje estratégico		
Eje estratégico	Tipo de proyecto	
Prevención	Prevención Psicosocial	Prevención en niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad
		Prevención y abordaje de la violencia en establecimientos educacionales
		Prevención del Maltrato Infantil
		Justicia Local (Mediación)
	Prevención Situacional (Mediante el Diseño Urbano Integral)	Sistema de Alarmas*
		Sistema de Televigilancia
		Recuperación del espacio público
		Iluminación
Asistencia a víctimas	Asistencia a víctimas de la delincuencia y la violencia	
	Atención a mujeres víctimas de la violencia	
	Reparación del maltrato Infantil	
Rehabilitación	Atención a agresor de violencia contra la mujer	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y FLACSO (2009)

Esta definición de tipologías no fue muy bien recibida por algunos municipios puesto que consideraban que, con este ordenamiento, se limitaba la autonomía de los municipios para definir sus propias estrategias y que, a su vez, no se lograba incluir todas las alternativas de intervención, señalan además, que la supuesta descentralización que generaba este programa había sido más discursiva que real, definiéndola sólo en términos administrativos, careciendo del necesario componente político que recobra importancia en el proceso de política pública en materia de seguridad ciudadana, como lo señalan la literatura especializada revisada para esta investigación⁴². Sin embargo, los técnicos

⁴² Ver bibliografía.

responsables del diseño de estos tipos de proyectos y sus instrumentos señalan que se cubrieron todas las alternativas y que se basaron en información de experiencias exitosas intentando cubrir todo el espectro existente en materia de prevención.

“Esto siempre se pensó como un juego lego, nosotros establecemos las líneas de inversión, son éstas, no son más, no invente, no invente ronda de niños, y cosas que no le van a servir, demuéstreme y no lo va lograr, demuéstreme que no fuimos lo suficientemente inclusivos con las líneas de inversión propuestas, demuéstreme que se nos quedó afuera alguna. Nunca se nos demostró eso. Y al interior de cada una de las líneas de inversión, había dos tercios de elementos estándar y un tercio de elementos que tenían que ser aportados localmente. Es decir, dentro de las cosas dadas, era el aporte de un modelo conceptual, de un marco conceptual, para entender la línea de inversión y la temáticas relacionadas, distintos modelos de inversión, y la metodología, no vamos a inventar la pólvora, lo que vamos a hacer es invertir en lo que señalan los organismos especializados. Si vamos a ejecutar un proyecto relacionados a mujeres víctimas de violencia, no lo vamos a inventar nosotros como Ministerio del Interior, lo que vamos a hacer es poner atención sobre los diseños técnicos del Servicio Nacional de la Mujer; si vamos a incorporar proyectos relacionados con intervención de niños en situación de vulnerabilidad, vamos a considerar los últimos diseños que está haciendo SENAME en la materia, etc. Esa fue la lógica, pero esto que parece tan coherente, generó algún tipo de ruido a nivel local, porque tendió a verse, por parte de algunos municipios mucho más refractarios, de que el nivel central estaba imponiendo sus criterios y no les dejaba márgenes de autonomía a los municipios. Cosa que mas bien es una discusión retórica, mas que real, porque en la práctica no había tal nivel de imposición” (Entrevista a representante del nivel central)

Desde el nivel central se plantea además que, con estos cambios, se buscó hacer la apuesta por la generación de intervenciones sustentables en el tiempo, de aquí que se limitará los proyectos exclusivamente a estas tipologías, ya que con ellas se pretendía ordenar las intervenciones en función de las demandas y necesidades locales, pero según las tipologías de intervenciones y temáticas consideradas como prioritarias en materia de prevención.

“Una comuna podía desarrollar una visión estratégica con relación a la asistencia a víctimas, en realidad, la opción política del alcalde es trabajar con las víctimas, y nosotros vamos a generar un tipo de atención con las personas víctimas. Eso significaba trabajar con proyectos de tipo psicosocial, lo que requería de profesionales de alto estándar y generar equipos de trabajo. Lo dramático era que nosotros no podíamos garantizar estabilidad y condiciones laborales básicas de tranquilidad a equipo técnicos que nosotros pretendíamos que fueran buenos y de

continuidad, eso era una piedra de tope” (Entrevista a representante del nivel central)

En el plan comunal de seguridad se buscó, también, limitar el poder de contratación de los alcaldes que, en muchas oportunidades, veían al programa como posibilidad de ingresos para personas que no contaban ni con la formación o experiencia adecuada para el tipo de temas que abordaban los proyectos. Para ello, se fijaron criterios de selección de profesionales y se elaboraron pautas para la contratación (entrevistas, evaluación de currículum), generando perfiles de competencias que señalaban estrictamente las profesiones requeridas según el tipo de proyecto. Fue un esfuerzo técnico y metodológico que buscaba fortalecer la mirada técnica de las intervenciones y aumentar los niveles de eficacia y calidad de éstas.

“Teníamos márgenes de influencia, la influencia estaba dada por los términos de la selección, los criterios de selección. Fuimos depurando la mirada, perfeccionamos super bien los instrumentos de selección, tanto para evaluación de los currículos como para entrevista de selección, perfeccionamos muy bien el proceso de selección, era un producto que quedó muy bonito” (Entrevista a representante del nivel central)

Sin embargo, un problema que nunca se pudo resolver fue el tema de la continuidad de los equipos, había meses de desfases que impedían que se pudiera intervenir los doce meses, siempre habían meses donde se debía finiquitar a los equipos a menos que los municipios estuvieran dispuestos a poner presupuesto de sus arcas (muy pocos lo hicieron, principalmente los de provincia). Otro tema al respecto fue el de establecer mínimos de sueldos, en los que los profesionales de los equipos ganaban casi igual que los secretarios técnicos, sueldos bastante altos para poder tener buenos profesionales. Lo que generó gran cantidad de críticas desde los municipios.

“Nosotros una gracia que establecimos el año 2008, es que fijamos sueldos mínimos para los profesionales del FAGM, es casi mi mayor orgullo personal, es casi el único que me interesa, es establecer esos montos, que causaron escozor del mundo progresista del mundo municipal, porque no concebían que un profesional ganara un poco menos que un gerente o un secretario comunal de seguridad pública, eso se dio, pero lo establecimos, y eso permitió conformar equipos muy buenos y a su vez, generó mayores niveles de estabilidad, aunque el tema de la estabilidad nunca fue óptimo” (Entrevista a representante del nivel central)

De este modo, con todas estas transformaciones que se generaron, con el paso del Comuna Segura al Plan Comunal de Seguridad, la estrategia preventiva implementada en

el nivel local dejó de ser la ejecución de proyectos aislados para transformarse en un Plan con una mirada integral del tema de la seguridad y la prevención en las comunas. Con ello, se ha avanzado desde la lógica de un programa centrado en acciones particulares a una gestión en seguridad organizada en torno a una visión estratégica de carácter nacional articulada con los niveles regionales y provinciales.(Acevedo, 2010)

Ahora bien, luego de esta presentación, en términos generales de lo que fue el programa y los antecedentes que lo explican, se pasará a revisar cómo se implementó este programa en cuatro comunas de la región metropolitana, transformándose ellas en nuestros casos de estudios. Esto con el fin de comparar entre ellas cómo se dio este proceso de implementación, identificar entre ellas semejanzas y diferencias, y poder analizar cómo se relacionaron nuestras variables explicativas, a saber la capacidad institucional de los gobiernos locales, tanto la administrativa y política, como también la participación de la ciudadanía en la implementación del Plan Comunal de Seguridad, y cómo estos influyeron o no en los resultados obtenidos.

IV. Capítulo: Presentación de los casos, clasificación según la variable dependiente y análisis de su comportamiento.

El objetivo de este capítulo es acercarnos a nuestro objeto de estudio, a saber, el Plan Comunal de Seguridad, particularmente a su etapa de implementación y a los resultados obtenidos, puesto que en el apartado anterior se describieran algunos aspectos claves de su diseño. Para ello, se presentará la información obtenida en el trabajo de campo, a través de los instrumentos diseñados para fines de esta investigación, y aplicados a los diversos actores entrevistados y que se transformaron en la fuente de esta investigación, tanto por la información de tipo objetiva entregada, como también desde sus propias percepciones y evaluaciones que generan del programa, Plan Comunal de Seguridad, y del proyecto particular analizado, el de Alarmas Comunitarias (dado que es el proyecto que se ejecuta en las cuatro comunas seleccionadas).

En este capítulo se describirá primero cómo se efectuó la selección de los casos analizados en el marco de esta investigación, para luego hacer una breve presentación de estos casos, a saber, cuatro comunas de la región metropolitana, territorios donde se aplicaron los instrumentos cualitativos para poder obtener la información necesaria para validar o rechazar nuestras hipótesis de trabajo, a saber:

- Hipótesis 1: El resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá de las capacidades institucionales administrativas de los gobiernos locales, que permiten adaptarlas a sus necesidades y contextos.
- Hipótesis 2: El resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá de las capacidades institucionales políticas de los gobiernos locales, que permiten adaptarlas a sus necesidades y contextos.
- Hipótesis 3: El resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá, además de la presencia y fortaleza de la comunidad, y de los niveles de participación de ésta en dicho programa, para que les permita adaptarlos a sus necesidades y contextos

Posterior a la presentación de los casos, se pasará a analizar cómo se posicionaron éstos según nuestra variable dependiente de la investigación, es decir, el éxito del programa analizado en función de la continuidad del tema preventivo en dichas comunas. Con ello, se busca clasificar a los casos para finalmente, analizar qué sucedió para que se posicionará

cada caso de esa manera, o sea, se pretende identificar qué factores de la implementación influyeron en el desarrollo del Plan Comunal de Seguridad para que éstos obtuvieran buenos o malos resultados (continuidad o no de ciertas acciones pese al término formal del programa).

4.1 Selección de la muestra

Dada la amplitud de nuestro universo, que se conforma de las 90 comunas donde se implementó el programa de prevención del delito, “Plan Comunal de Seguridad Pública”,⁴³ y los objetivos planteados en el marco de esta investigación se efectuó la selección de una muestra de cuatro comunas, cuyo fin fue hacer viable un estudio cualitativo con la aplicación de sus técnicas, para poder profundizar respecto a las opiniones de los actores involucrados en la implementación del programa, porque nos interesa conocer desde sus propias experiencias, la evaluación que hacen de la etapa de implementación del programa y de los resultados obtenidos.

Cabe señalar que se evitó elegir los casos “a modo”, para evitar posibles sesgos de selección, es por ello que este proceso fue realizado a partir del estudio de ciertos datos cuantitativos, análisis que permitió conocer la variación de dos de las variables independientes de esta investigación, capacidad institucional administrativa y participación ciudadana⁴⁴, y en función de ello se eligieron cuatro comunas, incluyendo tanto casos positivos, negativos y contra fácticos, para que nos otorgara una muestra heterogénea de casos.

Es así como las variables independientes seleccionadas fueron: capacidad institucional administrativa (sólo administrativa y no política, por la dificultad de encontrar datos que refieran a esta última) y participación ciudadana. De ellas se eligieron un cierto número de indicadores que se consideran explicarían esas variables y que se encontraban disponibles para el universo de comunas.

A continuación se presentan los indicadores que se utilizaron para definir las variables independientes utilizadas en la selección de los casos:

⁴³ Listado completo de las comunas, en donde se implementó el Plan Comunal de Seguridad, se encuentra en el Anexo de esta investigación.

⁴⁴ Se excluyó la variable de capacidad institucional política dado que no existían datos estadísticos para todas las comunas de la muestra (más bien existían algunas referencias cualitativas de estudios particulares de algunas comunas pero no del total lo que impedía su análisis en la etapa previa a la selección de los casos)

Variables de Capacidad Institucional Administrativa

Indicadores utilizados:

- Disponibilidad presupuestaria por habitantes
- Nivel de profesionalización municipal
- % del gasto en capacitación para funcionarios municipales
- % personal destinado a programas

A partir de la identificación de estas variables se ordenaron los datos y se realizó una clasificación en función de la desviación estándar, lo que permitió generar cuatro clasificaciones para cada una de ellas: muy bajo, bajo, alto y muy alto. De esas clasificaciones se hizo un cruce de variables, que permitió definir entre baja y alta capacidad institucional administrativa, según los criterios que se señalan a continuación.

Baja capacidad institucional:

- Se priorizó clasificar por los valores de la variable “disponibilidad presupuestaria por habitante” (nivel muy bajo o bajo)
- Luego, de las otras 3 variables que define el ámbito, se buscó que a lo menos 2 de ellas tuvieran valores bajos o medios. Se priorizó lo que señalaba la variable Nivel de profesionalización municipal.

Alta capacidad institucional:

- Se priorizó la variable “disponibilidad presupuestaria por habitante” (nivel medio o alto)
- Luego de las otras 3 variables que define el ámbito, se buscó que a lo menos 2 de ellas tuvieran valores medios o altos. Se priorizó lo que señalaba la variable Nivel de profesionalización municipal.

Variable de Participación ciudadana

Los indicadores que se seleccionaron para describir esta variable son:

- Nivel de participación en organizaciones
- Nivel de conocimiento de mecanismos de participación

- Nivel de participación electoral

De este modo, y luego de seguir el mismo procedimiento antes señalado, es decir, ordenamiento de sus valores, y clasificación de ellos a partir de la desviación estándar, se efectuó el cruce de estas tres variables, en función de lo que se señala a continuación.

Baja participación ciudadana:

-Se priorizó la variable “Nivel de participación en organizaciones” (nivel muy bajo o bajo)

- Luego de las otras dos variables que define el ámbito, se buscó que a lo menos una de ellas tuviera valores bajos o medios, priorizando lo que señalaba la variable “Nivel de conocimiento de mecanismos de participación”

Alta participación ciudadana:

-Se priorizó la variable “Nivel de participación en organizaciones” (nivel medio o alto)

- Luego de las otras dos variables que define el ámbito, se buscó que a lo menos una de ellas tuviera valores medios o altos, priorizando lo que señalaba la variable “Nivel de conocimiento de mecanismos de participación”

Esto permitió clasificar a las comunas en una tabla de doble entrada, donde se cruzan los valores baja y alta capacidad institucional administrativa, con bajo y alto nivel de participación social.

Cruce variables independientes		Participación Ciudadana	
		Baja	Alta
Capacidad Institucional Administrativa	Baja		
	Alta		

Dado la heterogeneidad existentes en las comunas en las que aplica el programa, se intentó reducir o controlar esta situación buscando seleccionar comunas lo mas homogéneas posibles, para velar que los resultados que arroje esta investigación se deban

a las variables estudiadas en ésta y no a razones que estén basadas en la diversidad propia de cada comuna.

Las variables de control o filtros utilizados fueron: pertenecer a la Región Metropolitana; comunas urbanas (con ningún o escaso porcentaje de población rural); comunas que tengan igual sub-tipología de proyecto ejecutado; nivel de pobreza de la comuna; tamaño poblacional de la comuna, y año de ingreso al programa.

Es así como se fijó el primer filtro, éste fue “el pertenecer a la región metropolitana”, dada la centralidad del país, situación por lo cual se cree no ser comparable, para este caso, comunas que sean de la capital con comunas de otras regiones del país. En segundo lugar, se seleccionó sólo comunas consideradas urbanas, con nulo o muy bajo porcentaje de ruralidad, puesto que esto podría ser un aspecto influyente en los niveles de participación y de centralidad que le otorguen al tema de la seguridad, asumiendo que el fenómeno de la delincuencia en Chile es mayoritariamente urbano.

Posteriormente se controló por el tamaño de la población comunal seleccionando a aquellas comunas consideradas medianas, ni muy pequeñas ni muy grandes, puesto que la diferencia en este tema pueden ser fundamentales a la hora de analizar la capacidad de un municipio, particularmente, al momento de evaluar aspectos de presupuesto o de recursos humanos disponibles para esta materia. No es lo mismo organizar y gestionar recursos para 500 mil personas que para 70 mil, es por ello que se elige trabajar con aquellas consideradas medianas, para el contexto chileno, de más de 80 mil y hasta 200 mil habitantes.

Se controló también por índices de pobreza de la comuna, intentando trabajar con comunas relativamente homogéneas al respecto, excluyendo las comunas muy pobres y las con menores porcentaje de pobreza, seleccionando por ende sólo aquellas consideradas con niveles medios.

Otro aspecto que se tomó en cuenta en la elección de los casos fue identificar una sub-tipología de proyecto que fuera realizada por todas las comunas a seleccionar, para tener un factor más que permitiera comparar entre ellas, dado que no es lo mismo ejecutar un proyecto de intervención en el espacio público que uno de atención a víctimas de delitos, ya que las competencias y recursos necesarios son diferentes, también la voluntad política que se requiere, entre otras. Es así como se seleccionó el proyecto del eje estratégico de prevención, particularmente, de prevención situacional (prevención de la delincuencia y la

violencia mediante el diseño urbano), en la tipología de sistema alarmas comunitarias, por ser uno de los proyectos mas repetidos en las comunas, además porque en la actualidad cuenta con una creciente demanda ciudadana.

Finalmente, la investigación se preocupó de seleccionar municipios que durante el periodo de estudio hayan tenido el mismo alcalde en sus dos gestiones (2004-2008) y (2008-2012), dado que se pretendía conocer la opinión de esta autoridad local y su opinión política y técnica respecto la implementación del programa para el periodo 2006-2010. Este criterio de permanencia en los dos periodos pretendió asegurar una continuidad de su gestión y los recursos humanos que la desarrollan, por lo que creemos no debiera afectar mayormente a los funcionarios en materia de seguridad. Sin embargo, cabe señalar que en uno de los cuadrantes no quedaba una comuna, que bajo todos lo filtros anteriores, pudiese además cumplir este criterio, dado que quedaban dos comunas, ambas con cambio de alcalde en el periodo, una de ellas donde el cambio fue además de partido y coalición, y otro donde, si bien el alcalde no era el mismo, sí existía continuidad de partido, es por tal motivo que se seleccionó esta comuna bajo el entendido que al ser del mismo partido debería haber continuidad política y programática. Así, se seleccionó esa comuna como una excepción al criterio de continuidad en su autoridad política, por no tener otras alternativas y por considerar que existía una continuidad programática manifiesta de uno a otro alcalde. Este es el caso de la comuna de Estación Central, que representa a los municipios con baja capacidad institucional administrativa y con alta participación ciudadana. Para las otras tres comunas seleccionadas sus alcaldes llevan tres o más periodos alcaldicios.

Fue a partir de todos estos criterios, que se buscó definir una muestra de tipo semi-experimental que evitara seleccionar a modo las comunas a investigar, controlando, lo más posible, la heterogeneidad presentes en ellas. Obteniendo la siguiente muestra:

Tabla N° 8

Muestra de la investigación		Participación Ciudadana	
		Baja	Alta
Capacidad Institucional Administrativa	Baja	San Ramón	Estación Central
	Alta	Colina	Macul

Fuente: *Elaboración propia en base a datos cuantitativos recopilados*

4.2 Presentación de los casos investigados.

Las cuatro comunas bajo estudio son parte de la Región Metropolitana, capital del país que cuenta con 52 comunas. Estas presentan cifras de población bastante similares, siendo la más grande de las cuatro Estación Central con 113.839 y la más pequeña San Ramón con 85.497. La información anteriormente señalada corresponde a la estimación elaborada por I.N.E. Tres de ellas cuentan además con gran cantidad de población flotante que transita por la comuna debido a diversos motivos. Estación Central, es la que cuenta con mayor cantidad de población flotante, esto debido a que en ella se encuentran los principales terminales terrestres de la región, además de contar con grandes centros comerciales que convocan a la población de las comunas aledañas. En segundo lugar, tenemos que Macul también recibe gran cantidad de población flotante puesto que concentra en ella cuatro de las más grandes Universidades presentes en la región. Finalmente, Colina, también recibe gran cantidad de población flotante debido a que en ella se encuentran dos de las más grandes cárceles de la región metropolitana, por ende, en los días de visitas se traslada gran cantidad de personas a esta comuna.

Ahora bien se presentará a continuación una breve descripción de cada una de ellas para que nos permita conocer el contexto en el que se implementa el programa aquí analizado.

Estación Central

Comuna de la Región Metropolitana ubicada en el centro de la región, la cual es creada en el año 1985 a partir de dividir otras comunas y dejar aquí sus zonas periféricas. Se caracteriza por la heterogeneidad de sus barrios, contando con barrios residenciales de clase media y con sectores más populares, denominados poblaciones. Su nivel de pobreza para el año 2010 alcanza el 7.3 % de su población.

Esta comuna se caracteriza por la gran cantidad de población flotante que recibe diariamente, alcanzando en promedio las 450 mil personas, esto dado que en ella se ubican los principales terminales terrestres de la región metropolitana, a saber, tres de buses y uno de trenes. Por otro lado, ésta es una de las comunas que cuenta con mayor sector comercial de la capital, reconocido a nivel regional y nacional, por sus sectores de comercio al mayoreo y menudeo, y por los grandes centros comerciales construidos en la comuna. Otro factor que contribuye en esta materia es la presencia de una de las universidades más grande del país, a saber, la Universidad de Santiago, situación por la que se genera el

tránsito de gran cantidad de población joven, lo que a su vez, provoca la instalación de un sector comercial orientado a este público (restaurantes, bares, etcétera).

Respecto a la situación política de esta comuna, durante el periodo analizado, fue de oposición política al gobierno central por contar con dos alcaldes de derecha, particularmente del Partido Unión Democrática Independiente⁴⁵.

En lo que refiere a la situación delictiva de la comuna, según el índice social delictivo esta alcanza el número 32 del ranking con un puntaje de 82.6 (Ministerio del Interior, 2009-b). La victimización en el periodo de estudio experimentó un significativo descenso de 45.3 en el año 2006 a 38.0 hogares victimizados en el año 2010. Sin embargo, para este último año, este nivel de victimización está por sobre el de la región (29.5) y el país (28.2). Respecto a los delitos mayormente cometidos en esta comuna, según la información entregada por la ENUSC⁴⁶, tenemos que destacan el hurto y el robo por violencia o intimidación. (Ministerio del Interior, 2010).

En términos de percepción de inseguridad tenemos que esta comuna presenta altos niveles, dado que, para el año 2010, existe un 40% de la población que cree que será víctima de delito (percepción de exposición frente al delito). Tal cifra ha ido en aumento del 2006 hasta el 2010. De igual manera, si se analiza cuán seguros se sienten las personas caminando por las calles de su barrio, solas y de noche, un 62% de la población se siente inseguro o muy inseguro (vulnerabilidad frente al delito). Esto da cuenta que en esta comuna la percepción de inseguridad es sumamente alta, superando incluso los niveles regionales y nacionales (para vulnerabilidad del delito, 52.2 y 48.3, respectivamente) (Ministerio del Interior, 2010).

En lo que respecta al nivel de denuncias y de aprehensiones, tenemos que ambas han tenido un aumento considerable, entre el periodo de 2006 a 2010, incluso muy por el sobre de la región y el país, pasando de 4273.5 a 5558.7 denuncias por delitos de mayor connotación social. En lo que refiere a las aprehensiones, por delitos de mayor connotación social, que efectúan las policías, éstas pasan de 949.9 a 2555.4 en igual periodo.

⁴⁵ En el periodo 2004 -2008, el alcalde fue Gustavo Hasbún (el cual no se presenta a la siguiente elección porque se postula como diputado) y en el periodo 2009-2012 el alcalde es Rodrigo Delgado (continuidor del anterior alcalde, inclusive fue parte de su administración)

⁴⁶ Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana efectuada por el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

En esta comuna existe programa preventivo desde el año 2002, cuando se instala el Comuna Segura. Aquí siempre existió el mismo secretario técnico, quien tenía el apoyo y la confianza del alcalde. Esta comuna además siempre tuvo una oficina municipal de seguridad ciudadana que contaba con vehículos de vigilancia y con un fono de denuncia, ambos eran coordinados por el secretario técnico del Plan Comunal de Seguridad.

Durante el Plan Comunal se desarrollaron proyectos tanto en la línea de Prevención como de Atención a Víctimas. En los de prevención, se disponía casi en partes iguales de presupuesto tanto para prevención psicosocial (prevención de la violencia escolar, prevención de la violencia intrafamiliar, prevención con niños/as y adolescentes) como prevención situacional (cámaras de vigilancia y sistema de alarmas comunitarias)

Colina

La comuna de Colina se encuentra al noreste de la Región Metropolitana, pertenece a la provincia rural de Chacabuco del cual es la capital. Tiene una superficie de 971.2 km² de las cuales sólo un 1% es suelo urbano mientras que el 99% restante es superficie rural. De aquí que la densidad de población sea de 79 hab/km², la cual es bastante menor que la de la Región Metropolitana, la cual asciende a 393,4 hab/km².

Es una comuna de paso entre el área metropolitana de Santiago y la provincia de Los Andes (V Región). Producto de esta tensión entre dos polos surge Colina como poblado, el que va adquiriendo paulatinamente importancia como centro urbano, y que hoy está inmerso en un territorio de mucha potencialidad, especialmente como zona de crecimiento urbano regional. Posee un rol mixto habitacional y productivo agrícola. (PLADECO Colina, 2008)

Para el año 2010 cuenta con un 81% de su población urbana y el resto es rural. Además del total de su población un 12.6 % es definida en condición de pobreza.

Un hito de relevancia que ha cambiado el estilo de vida es la instalación de dos centros penitenciarios en el año 1988 el primero, y en 1994 el segundo, lo que sin duda ha afectado a la comuna y sus vecinos. En la actualidad existen dos cárceles: Colina 1 y Colina 2, las cuales recluyen en la actualidad a 3600 reclusos. Estos son visitados a diario por un promedio de 1400 personas a la semana de los cuales el 60% provienen de Santiago y el 40% pertenecen a Colina. El día de mayor número de visitas es el domingo. Es decir, hay 840 personas que a la semana viajan a ver a sus familias. A su vez, muchas de esas

familias se han trasladado a vivir en el sector perimetral de las cárceles formando las poblaciones Comaico y La Rivera. Se señala un gran cambio con la instalación de estos centros puesto que implicó la urbanización de ciertos sectores antes rurales, la creación de sectores poblacionales en sus cercanías y el aumento considerable de población flotante en la comuna.

Durante los últimos 20 años se ha dado un proceso de urbanización acelerado, lo que entre otras cosas ha traído la construcción de mayores establecimientos educacionales y salud, que a la larga han generado mejores niveles de educación y salud de su población, mejorando las cifras del índice de desarrollo humano de la comuna (PLADECO Colina, 2008).

Respecto a la situación política de esta comuna, durante el periodo 2006-2010, ésta fue de oposición política al gobierno central por contar con un alcalde de derecha, particularmente del Partido Unión Democrática Independiente⁴⁷.

El panorama delictual de la comuna, según el índice de vulnerabilidad social delictual del año 2009, la posiciona en el número 121 del ranking con un puntaje de 71.8, mucho menor que el resto de las comunas aquí analizadas (Ministerio del Interior, 2009-b). La victimización en el periodo de estudio experimentó un significativo descenso de 32.1 en el año 2006 a 25.6 hogares victimizados en el año 2010. En este último año el nivel de victimización está por debajo de los niveles de victimización de la región (29.5) y el país (28.2). Respecto a los delitos mayormente cometidos en esta comuna, según la información entregada por la ENUSC, tenemos que destacan el robo por sorpresa, el robo por violencia o intimidación y el robo con fuerza a las viviendas (Ministerio del Interior, 2010).

En lo referido a la percepción de inseguridad esta comuna presenta altos niveles, dado que, para el año 2010, existe un 39.1% de la población que cree que será víctima de delito (percepción de exposición frente al delito). Tal cifra ha presentado un descenso considerable puesto que a inicios del periodo de estudio esta cifra alcanzaba un 49.5%. De igual manera, si se analiza la vulnerabilidad frente al delito, es decir, la seguridad de caminar solo y de noche por la calle un 69% de la población manifiesta sentirse inseguro o muy inseguro lo cual es considerado muy alto. Por tanto, en esta comuna la percepción de inseguridad también está considerada con niveles muy altos, superando los niveles

⁴⁷ El alcalde de esta comuna es Mario Olavaria quien lleva dos periodos en el cargo, 2004-2008 y 2009 -2012

regionales y nacionales (para vulnerabilidad del delito, 52.2 y 48.3, respectivamente) (Ministerio del Interior, 2010).

En lo que respecta al nivel de denuncias y de aprehensiones, tenemos que ambas experimentan incrementos en el periodo analizado, así las denuncias pasan de 2230.6 a 2859.0 en delitos de mayor connotación social; y las aprehensiones, por el mismo delito, pasan de 712 a 730 (aumento menos significativo que el de denuncias).

En esta comuna existe programa preventivo desde el año 2003, cuando se instala el Comuna Segura. Aquí siempre existió el mismo secretario técnico, quien tenía el apoyo y la confianza del alcalde. Esta comuna además siempre tuvo una oficina municipal de seguridad ciudadana que contaba con vehículos de vigilancia pero no había coordinación entre ambos programas.

Durante el Plan Comunal se desarrollaron proyectos tanto en la línea de Prevención como de Atención a Víctimas (víctimas de violencia intrafamiliar y maltrato infantil). En los de prevención se disponía casi en partes iguales de presupuesto, tanto para prevención psicosocial (prevención de la violencia escolar y prevención con niños/as y adolescentes) como prevención situacional (intervención de espacio público, luminarias y sistema de alarmas comunitarias).

Macul

Macul es una comuna eminentemente urbana de la Región Metropolitana ubicada en el centro oriente de Santiago, fue creada en el año 1984 de la división de la comuna de Ñuñoa. Se caracteriza por la heterogeneidad de sus barrios, contando con barrios residenciales de clase media (sector norte de la comuna) y con sectores más populares (zona sur del territorio), denominados poblaciones. Su nivel de pobreza para el año 2010 alcanza el 12.9 % de su población.

Esta comuna se caracteriza por ser un polo educativo, concentrando en la comuna cuatro grandes universidades (Universidad de Chile, Universidad Tecnológica Metropolitana, Universidad Católica, INACAP) situación por la que recibe una población flotante de jóvenes estudiantes cercana a los 70 mil. Además cuenta con un Estadio y un Complejo deportivo, lo que también hace aumentar la población flotante de la comuna.

En lo que refiere a la posición de su alcalde, durante el periodo analizado, éste era de la coalición de gobierno, la concertación de partidos, particularmente del Partido Democracia Cristiana (de centro izquierda)⁴⁸.

En lo que refiere a la situación delictiva de la comuna, según el índice social delictivo esta alcanza el número 34 del ranking con un puntaje de 82.6 (Ministerio del Interior, 2009-b). La victimización en el periodo de estudio experimentó un significativo descenso de 41.7, en el año 2006, a 35.3 hogares victimizados en el año 2010. De aquí que para el año 2010 esta cifra de victimización es considerada alta y muy por sobre los niveles de victimización de la región (29.5) y el país (28.2). Respecto a los delitos mayormente cometidos en esta comuna, según la información entregada por la ENUSC, tenemos que destacan el hurto, el robo con fuerza a las viviendas y el robo por violencia o intimidación. (Ministerio del Interior, 2010).

Los niveles de percepción de inseguridad de esta comuna son altos, dado que, para el año 2010, existe un 40% de la población que cree que será víctima de delito (percepción de exposición frente al delito). Tal cifra se ha mantenido estable en el periodo analizado no presentando variaciones significativas. Si se analiza la inseguridad que genera caminar solos por la calle cuando es de noche, es decir, la vulnerabilidad frente al delito, ésta alcanza un 46.4% de la población (lo cual es alto, pero inferior a todas las comunas de la muestra, incluso, por debajo de la región y el país) (Ministerio del Interior, 2010).

En lo que tiene relación con las cifras policiales, denuncias y aprehensiones, tenemos que ambas han presentado incremento entre los años 2006 y 2010. En el caso de las denuncias estas tuvieron un aumento considerable del año 2006 al 2007, de 1845.9 a 2539.4. Sin embargo desde ese año comienzan a bajar constantemente, terminando el año 2010 con una cifra de 2051.5 (igualmente más alta que al inicio del periodo). En lo que respecta a las aprehensiones, por delitos de mayor connotación social, éstas experimentan un incremento significativo y constante, aumentando de 591.8 a 880.2.

El Programa Comuna Segura aquí se instaló el año 2002, desde ese periodo han existido tres secretarios técnicos (alta rotación de profesionales), dado problemas de gestión lo que les ha hecho perder la confianza del alcalde. Esta comuna, además, siempre tuvo una oficina municipal de seguridad ciudadana la que tenía a cargo el trabajo de la comunidad, sin embargo, no había un trabajo muy coordinado, sino más bien se dividían las

⁴⁸ Su alcalde es Sergio Puyol quien está en la alcaldía hace cuatro periodos, es decir, desde el regreso a la democracia.

responsabilidades, dejándole al secretario técnico el trabajo de oficina y de tipo técnico burocrático, y a los funcionarios municipales el trabajo con los vecinos.

Durante el Plan Comunal se desarrollaron proyectos tanto en la línea de Prevención como de Atención a Víctimas. En los de prevención esta comuna privilegió siempre los de prevención situacional, principalmente las alarmas comunitarias, las cámaras de televigilancia y los de iluminación. En prevención psicosocial se trabajaba principalmente el tema de la violencia intrafamiliar.

San Ramón

Es la comuna más pequeña de Chile, ubicada al sur de la Región Metropolitana, la cual es creada en el año 1981 desprendida de las comunas de La Granja y San Miguel. Dado lo pequeño de su territorio y la cantidad de población (85497, para el año 2010) la convierte en la segunda comuna del país más densamente poblada.

Esta comuna cuenta con un 16,7% de su población en situación de pobreza, la más alta de la muestra seleccionada en este estudio. Su composición es de clase baja y media baja, con gran presencia de barrios populares. Es una comuna eminentemente residencial, aunque cuenta con algunas industrias en su territorio.

El alcalde de esta comuna, durante el periodo analizado, era de la concertación de partidos, es decir, de la coalición de gobierno. Su alcalde, Pedro Isla, el cual lleva tres periodos es del Partido de la Democracia Cristiana.

El índice de vulnerabilidad social delictual la posiciona en el lugar número 24 del ranking con un puntaje de 84.5 (Ministerio del Interior, 2009-b), el más alto de las comunas de la muestra. La victimización de los hogares en el periodo de estudio experimentó un significativo descenso de 41.5 en el año 2006 a 29.0 el año 2010. Por tanto, para este último año, en términos de victimización, se encuentra mejor posicionada que la región (29.5) y el país (28.2). Respecto a los delitos más frecuentes en esta comuna, según la información entregada por la ENUSC, se destacan el robo por violencia o intimidación, el hurto y el robo con fuerza a las viviendas (Ministerio del Interior, 2010).

En términos de percepción de inseguridad tenemos que esta comuna presenta un gran descenso entre los años 2006 y 2010 en lo que refiere a la percepción de exposición frente al delito, bajando de un 64.2% a un 38.1%. De igual manera, sucede si se analiza la

vulnerabilidad frente al delito, manifestada en la inseguridad que sienten las personas caminando por las calles de su barrio, solos y de noche, la cual desciende de un 70.4 en el 2009 a un 50.7 en el 2010. Esto da cuenta que en esta comuna la percepción de inseguridad, si bien sigue siendo muy alta, se encuentra en descenso (Ministerio del Interior, 2010).

En lo que respecta al nivel de denuncias y de aprehensiones, tenemos que ambas han tenido un aumento considerable, entre el periodo de 2006 a 2010, incluso muy por el sobre de la región y el país, pasando de 1845.9 a 2051.5 denuncias por delitos de mayor connotación social. En lo que refiere a las aprehensiones, por delitos de mayor connotación social, que efectúan las policías éstas pasan de 979.3 a 1486.6 en igual periodo.

En esta comuna existe programa preventivo desde el año 2002, cuando se instala el Comuna Segura. Aquí existió, hasta el año 2009 la misma secretaria técnica, quien tenía el apoyo y la confianza del alcalde, de aquí que ese año la removieran a una jefatura municipal, contratando un nuevo secretario técnico el cual contaba con gran experiencia en el programa (había trabajado en el nivel central del programa y en el cargo de secretario técnico de otra comuna). Esta comuna tuvo siempre una oficina municipal de seguridad ciudadana que contaba con vehículos de vigilancia, sin embargo, no había coordinación entre ambas entidades.

En este municipio se privilegió por la prevención psicosocial en vez de la situacional, ejecutando proyectos de atención a niños/as y jóvenes en vulnerabilidad social, además de proyectos de prevención del maltrato infantil. Paralelamente existió un fuerte trabajo en atención a víctimas de violencia. Respecto a los proyectos de prevención situacional se ejecutaron algunas recuperaciones de espacios públicos, instalación de luminarias y un proyecto de alarmas comunitarias.

A continuación se presenta una tabla que permite ver un panorama comparado respecto de las cuatro comunas seleccionadas para esta investigación⁴⁹.

⁴⁹ En los Anexos de esta investigación se presenta además un análisis más detallado de la situación delictiva de las cuatro comunas de la muestra, tanto en lo referido a datos policiales y de victimización, como de percepción de inseguridad, según los datos obtenidos en las fuentes oficiales.

Tabla Nº 9

Antecedentes generales de las comunas de la muestra

	Comuna San Ramón (Baja capac. institucional Adm. y bajo nivel de Part. ciudadana)	Comuna Estación Central (Baja capac. institucional adm. y Alto nivel de part. ciudadana)	Comuna Colina (Alta capac. institucional adm. y bajo nivel de part. ciudadana)	Comuna Macul (Alta capac. institucional adm. y Alto nivel de part. ciudadana)
Indicadores Sociodemográficos				
Población comunal estimada al 2010 (INE)	85,497 Habitantes	113,839 Habitantes	110,379 Habitantes	99,410 Habitantes
Población flotante		450,000 personas	850 personas diarias	70,000 personas
Superficie comunal en Km2	7 km2	24 km2	971.2 km2	12.9 km2
Índice de Pobreza (Casen 2006)	16.7	7.3	12.6	13.4
Escolaridad promedio (Año 2010)	9.39	10.57	9.33	11.2
Índice de Desarrollo Humano (IDH; 2003)	0.697	0.735	0.726	0.806
Índice de vulnerabilidad social delictual (2008)	84.5	82.6	71.8	82.6
Ranking según índice de vulnerabilidad social delictual (2008)	24	32	121	34
Victimización por hogar (ENUSC 2006)	41.5	45.3	32.1	41.7
Victimización por hogar (ENUSC 2010)	29.0	38.0	25.6	35.3
Percepción de exposición frente al delito (Personas que cree que serán víctima de delitos) (ENUSC 2006)	64.2	37.2	49.5	40.3
Percepción de exposición frente al delito (Personas que cree que serán víctima de delitos) (ENUSC 2010)	38.1	40.6	39.1	40.2
Percepción Vulnerabilidad frente al delito (Personas que se sienten inseguras caminando solo por la calle) (ENUSC, 2006)	44.4 (muy inseguro)	29.8 (muy inseguro)	29.3 (muy inseguro)	19.3 (muy inseguro)
Percepción Vulnerabilidad frente al delito (Personas que se sienten inseguras caminando solo por la calle) (ENUSC, 2010)	50.7 (inseguro y muy inseguro)	62.2 (inseguro y muy inseguro)	69.0 (inseguro y muy inseguro)	46.4 (inseguro y muy inseguro)
Principal actividad económica	Residencial	Sector comercial: 2 centros comerciales y comercios de mayoreo y menudeo	Actividad agrícola Cantera, artesanía en piedra	308 industrias
Hitos Urbanos	-Autopista urbana	-4 terminales terrestres: 3 de buses y uno de trenes -1 Universidad	-2 cárceles	-1 Estadio -4 Universidades

Fuente: Elaboración Propia a diversas fuentes secundarias, Censo, SINIM, Índice de Vulnerabilidad Social delictual,

4.3 Análisis de la continuidad de las intervenciones como medida de éxito del Programa Plan Comunal de Seguridad.

La evaluación de un programa que se define preventivo tiene ciertas dificultades, en primera instancia por su objetivo mismo, es decir, como se señaló en el marco teórico de esta investigación, porque la prevención busca evitar la ocurrencia de un hecho, en este caso delictivo, pero la medición de ello tiene dificultades ya que si efectivamente cumple con su cometido el delito no ocurriría, entonces no hay forma de medir, al menos en el corto plazo, esa no ocurrencia. En segundo lugar, otro sesgo que puede tener evaluar un programa de prevención, por los resultados en la disminución o aumento del delito, es que tal fenómeno es multicausal, por ende, su variación puede responder a diversas razones y no exclusivamente a la implementación de un programa preventivo. Si bien estos sesgos están presentes en la mayoría de las evaluaciones de implementación de programas, se incrementa su dificultad en el caso de los que tiene por finalidad prevenir el delito dada la complejidad del fenómeno. Es por ello que en esta investigación se buscó, como se presentó con anterioridad, reducir parte de tales problemas con la selección cuasiexperimental de los casos de estudio, cuyo objeto era intentar comparar contextos lo más homogéneos posible para que, de este modo, pudiéramos asegurar que los resultados de nuestra variable dependiente, es decir, el éxito del programa respondiera a la variación de nuestras variables de estudio y no a otros motivos.

Entonces, para lograr el objetivo de esta investigación, a saber, conocer y analizar los aspectos diferenciales de la implementación del programa Plan Comunal de Seguridad, identificando qué hace que en ciertas comunas se obtengan mejores resultados que en otras, se ha decidido utilizar el objetivo mismo de dicho programa para poder evaluar sus logros, y a partir de ello, clasificar a las comunas analizadas entre comunas que alcanzaron mejores resultados (exitosas) y comunas que no alcanzaron resultados positivos⁵⁰

El objetivo general del Plan Comunal era *fortalecer las capacidades locales para generar un plan comunal de seguridad pública*, es por ello que se busca indagar si esas capacidades se fortalecieron y lograron quedar instaladas en los municipios, para ver si hubo o no experiencias exitosas, y de qué factores dependieron que se dieran esos resultados.

⁵⁰ Con ello no se quiere señalar que existan comunas que no hayan alcanzado resultados positivos, es más, se cree que una intervención que estuvo operando al menos cuatro años en una comuna debe tener algún grado de ingerencia positiva tanto para la entidad ejecutora, en este caso los municipios, como para los territorios que se vieron beneficiados con los proyectos ejecutados. Sin embargo, si se mide en función de los objetivos estipulados en el programa se considera que no todas alcanzaron el mismo nivel de logro.

Aquí se entenderá que fortalecer y dejar capacidades instaladas en el municipio implica que al término del programa existan ciertos componentes de éste que sigan operando, particularmente aquellos considerados necesarios para la generación de un plan local en materia de seguridad. En este caso nos referimos a los siguientes componentes: 1. la creación de una oficina encargada del tema, 2. la presencia de ciertas líneas de intervención en ámbitos preventivos, 3. la existencia de un órgano representativo de los diferentes actores sociales presentes en el territorio, y 4. la permanencia proyección de las principales acciones ejecutadas por el programa, es decir, la sustentabilidad de sus productos. En síntesis, que exista *continuidad* de las principales acciones y elementos del programa considerados claves para el desarrollo de una política local de seguridad, lo cual desde la perspectiva de esta investigación será considerado exitoso puesto que ella aseguraría la consecución del objetivo del programa, a saber, fortalecer y dejar instaladas capacidades en el espacio local.

Es por ello que los componentes antes mencionados, utilizados para identificar la *continuidad*, es decir, el éxito del programa, son verificados sobre la presencia o no de éstos a fines del 2011, año siguiente de la fecha de término del programa. Entonces para clasificar a los municipios con o sin continuidad se revisaron los componentes antes señalados, los cuales se describen con mayor detalle a continuación:

-Creación de un Departamento o Dirección de Seguridad, instalado en el municipio, en paralelo o de manera conjunta a las estrategias que puedan ser definidas desde el nivel central (Ministerio del Interior).

-Mantenimiento de las áreas de intervención trabajadas durante el plan, y que según los diagnósticos sean las prioridades de la comuna. Esto ya sea con financiamiento municipal o con otras fuentes de financiamiento externas que hayan sido buscadas por el municipio (sector privado, instituciones del nivel central, etc.).

-Mantenimiento del Consejo Comunal o existencia de alguna otra instancia de discusión, trabajo y decisión en materia de seguridad, que tenga presencia y participación de la ciudadanía y de otros actores locales.

-Mantenimiento de los proyectos implementados, gracias al recurso del programa, pero cuyo funcionamiento es de responsabilidad de las comunidades, para poder identificar la sustentabilidad de esas acciones a partir del trabajo desarrollado con ellas. Aquí nos referimos particularmente al proyecto de alarmas comunitarias.

Estos componentes son elementos considerados objetivos que pueden ser verificados empíricamente, a través de su existencia o no, pero también se buscará conocer la opinión de los actores involucrados para conocer la calidad de su funcionamiento y el cumplimiento de las expectativas generadas por cada instancia.

Si bien todos estos componentes son definidos de gran importancia para la elaboración de estrategias preventivas en la comuna el primero de ellos es de mayor relevancia puesto que implica la presencia de una política comunal de seguridad que involucra una decisión política de establecer, incluso jurídicamente, la existencia de un departamento o dirección de seguridad que trae consigo una planificación estratégica y la existencia de algún tipo de financiamiento. Es por ello, que se considera que si un municipio asume la conformación de tal oficina es porque puede haber logrado la instalación de importantes capacidades en la comuna, aunque por sí solo parece insuficiente, dado que ello puede responder a otras razones como por ejemplo, intereses políticos que no reflejen necesariamente mayores capacidades en la materia ni se reflejen en un correlato práctico de acciones en la materia. De aquí que se considere necesario tener, complementariamente, a los otros cuatro indicadores puesto que, en diferentes grados, dan cuenta de las diversas capacidades instaladas en cada municipio como resultado de los procesos implementados en cada uno de ellos, a partir de la ejecución del plan comunal de seguridad.

Para este estudio entonces se considerara que si las comunas cuentan con cuatro de estos indicadores serán definidas exitosas, es decir, con presencia de continuidad, mientras que, si tienen menos de ellos es porque hay menores grados de continuidad y por ende, el programa no habría logrado cabalmente su objetivo principal. Cabe señalar al respecto que no se quiere indicar con esto que las comunas que no hayan alcanzado estas dimensiones no hayan tenido ciertos éxitos o logros en su implementación, más bien se cree que existe presencia de ciertos grados y matices presentes, tanto en la implementación como en los resultados obtenidos por cada experiencia comunal, sin embargo, para fines analíticos, en base a los objetivos de este estudio, se clasificará sólo entre municipios con continuidad y sin continuidad intentando dar cuenta las diferencias presentes en cada uno de estos grupos.

Entonces, a partir de tal clasificación, se buscará conocer qué sucedió con la capacidad institucional administrativa y política, y con la participación ciudadana, intentado identificar si fueron éstas u otros factores los que influyeron en que se generara esos resultados diferenciados entre comunas con y sin continuidad.

De las cuatro comunas seleccionadas, en la muestra de esta investigación, sólo una de ellas alcanzó el puntaje óptimo al tener positivo todos los indicadores definidos, considerándose una comuna con continuidad (Estación Central, comuna seleccionada por tener alta participación ciudadana y baja capacidad administrativa), a diferencia de ella, las otras tres comunas no obtuvieron los cuatro indicadores teniendo sólo entre dos y tres, como se grafica en la siguiente tabla, por ende, no alcanzaron el total de componentes necesarios para ser considerados en este estudio como municipios con continuidad, es decir, experiencias exitosas en lo que refiere a la instalación de capacidades en sus gobiernos locales.

Tabla N° 10

VARIABLE DEPENDIENTE: CONTINUIDAD COMO MEDIDA DE ÉXITO DEL PROGRAMA								
	Municipio con continuidad		Municipios sin continuidad					
	ESTACION CENTRAL		COLINA		MACUL		SAN RAMON	
	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
1. Creación de Dirección o Departamento de Seguridad		SI	NO		NO		NO	
2. Continuidad de las líneas de intervención		SI		SI		SI		SI
3. Existencia de Consejo Comunal u otro mecanismo de participación		SI*	NO			SI		SI*
4. Funcionamiento de sistema de alarmas comunitarias		SI		SI		SI**	NO	
Total de dimensiones alcanzadas		4		2		3		2

* Sin participación ciudadana

** Cuenta con barrios con y sin funcionamiento

Fuente: *Elaboración propia en base a datos recopilados en trabajo de campo*

Por ende, en esta investigación se comparará la situación de la comuna con continuidad, Estación Central, en relación a las otras tres, Colina, Macul y San Ramón, tratando de identificar qué aspectos de su implementación influyeron en que se dieran esos resultados, es decir, conocer en qué radican y de qué dependen tales resultados identificando las diferencias en los procesos de implementación de los planes (dado que su diseño era similar para cada una de ellas).

A continuación se revisa la situación de cada uno de estos componentes en las comunas analizadas, información obtenida a partir de la investigación realizada en el trabajo de campo de este estudio, a través de entrevistas y de la recopilación de información de fuentes secundarias.

- **Creación de Departamento o Dirección de Seguridad en el Municipio.**

Este componente se considera uno de los prioritarios para dar cuenta de capacidades fortalecidas e instaladas en un municipio puesto que implica darle una centralidad al tema de la seguridad dado que supone: primero, darle un rol central dentro de la jerarquía administrativa del municipio; segundo, otorgarle, aunque sea mínimo, algún tipo de recurso desde las arcas fiscales municipales; tercero, coordinar las diferentes estrategias preventivas que operan en el municipio, ya sea por financiamiento del nivel central como municipal; cuarto, relevar el tema de la seguridad y prevención como un objetivo y función del municipio, en el marco de un enfoque de seguridad ciudadana, donde se asume como un actor más en esta tarea.

Es así como, en relación a este componente de *Creación de un Departamento o Dirección de Seguridad* al término de ejecución del Plan Comunal, es decir, posterior al 2010, sólo la comuna de Estación Central había logrado tal conformación. En cambio en las otras tres comunas, Colina, Macul y San Ramón, no existe tal entidad ni siquiera se señala la presencia de procesos de conformación ni del interés por parte de sus municipios de querer institucionalizar un cambio de estas características.

La conformación de un Departamento o Dirección de Seguridad implica generar una normativa particular que permita otorgarle centralidad a la temática en términos administrativos y de gestión, para traducirse en el desarrollo de políticas locales⁵¹. A continuación se revisa brevemente la diferencia de procesos llevados a cabo en los casos de estudios para identificar los factores que marcaron este contraste al momento de decidir conformar o no una Dirección de Seguridad.

⁵¹ La organización interna de los municipios es regida en Chile por la Ley 18.891 en ella se establece la creación de los niveles jerárquicos en función de la importancia relativa y el volumen de trabajo que signifiquen las respectivas funciones de cada unidad. En las municipalidades estas unidades sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina, jerárquicamente mencionadas de mayor a menor nivel. Es así como la *Dirección* tiene un mayor nivel jerárquico, por la importancia de sus funciones y por el volumen de trabajo, que los *Departamentos*. Esta diferenciación también se ve traducida en mayor cantidad de funcionarios y recursos. Finalmente, la principal diferencia, es que las *Direcciones* dependen directamente de la alcaldía, por ende, su jefatura máxima es la autoridad política, es decir, el alcalde, mientras que los *Departamentos* dependen de direcciones y de los encargados de éstas. (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades)

Al respecto, en la comuna de Estación Central, a partir de la experiencia del Plan Comunal de Seguridad y de su vínculo con otros programas preventivos, tanto en las reuniones del consejo comunal como en las relaciones e intervenciones cotidianas, surge a fines del 2009 la idea de darle relevancia y prioridad al tema de la seguridad para poder proyectar la integralidad de las intervenciones por lo que se decide iniciar con el proceso de creación de un departamento de seguridad. Este fue un proceso de negociación puesto que inicialmente el municipio quiso que fuera sólo departamento, pese a la mirada y demandas técnicas efectuadas por el equipo del Plan Comunal que planteaba la necesidad de una Dirección por la envergadura del tema. Posteriormente, al comprender la amplitud del tema y las diversas acciones que podría comprender el municipio decide relevarlo a Dirección. Es así como, desde fines del 2010 es decir, al término del Plan Comunal comienza a funcionar informalmente el departamento de seguridad, el cual dado todos los trámites y requisitos legales se formaliza y transforma a Dirección de Seguridad recién a inicio del 2012.

Esta conformación, según los actores institucionales entrevistados, involucró no sólo despliegue de voluntad política por parte de las autoridades municipales (alcalde y su consejo municipal) sino también de la designación de recursos financieros para la implementación de tal dirección, principalmente para los recursos humanos (director y otros tres funcionarios), la infraestructura, los vehículos de vigilancia y el presupuesto para la operatividad mínima de éste. Cabe agregar que muchos de esos recursos el municipio ya los destinaba al ámbito de seguridad pero de manera parcelada sin una estrategia que planificara las acciones.

A su vez, señalan los entrevistados, que esta conformación implicó dar prioridad al tema de la seguridad en la comuna, pensándola como un fenómeno que debe mirarse integralmente aprovechando los recursos disponibles entre los diversos programas del nivel central como de las intervenciones locales. Todas estas intervenciones deben ser incluidas como parte de una política comunal basada en un diagnóstico acabado que permita focalizar adecuadamente los recursos. En este caso dicha política de prevención define y planifica la intervención en tres ámbitos: prevención psicosocial, prevención situacional y estudio; y prevención comunitaria (vigilancia y trabajo con organizaciones comunitaria)

“El departamento (ahora Dirección) tiene toda la oferta programática que hay en la comuna, integra prevención psicosocial, prevención situacional y lo que antiguamente funcionaba como seguridad ciudadana, que nosotros le llamamos seguridad comunitaria. Entre ellos estamos generando la acción de tener informaciones cruzadas, más trabajos en conjuntos, y eso es lo que hemos estado

generando y que ha sido bastante positivo” (Entrevista actor institucional de Estación Central)

Actualmente, además de ordenar los diversos programas preventivos incorpora en el trabajo de esta Dirección, al nuevo programa ministerial en materia de Seguridad, el denominado Barrio en Paz, que para el caso de esta comuna se ejecuta en sus dos modalidades, Residencial y Comercial. Todo esto se incorpora en el marco de una política local que resalta tanto las temáticas prioritarias a abordar en la comuna como los territorios más vulnerables que deben ser intervenidos, identificando también el tipo de estrategias consideradas por este municipio para atacar el fenómeno de la delincuencia y la inseguridad.

A diferencia de este caso, las otras tres comunas no lograron concretar una experiencia similar, es decir, ninguna de ellas cuenta, al finalizar el plan, con la creación de un *departamento o dirección de seguridad* ni menos con una política comunal, sino sólo con el nuevo programa de seguridad financiado por el nivel central, a saber: Barrio en Paz, parte de la Estrategia Nacional de Seguridad 2010-2014. Una excepción de ello es Colina que durante el 2011 no contaba con ninguno de estos proyectos y sólo se financiaba desde el Ministerio al secretario técnico para que terminara un proyecto rezagado del año presupuestario 2010⁵².

Es así como los municipios que concluyen el plan comunal sin conformar una dependencia municipal que se encargue del tema de la seguridad presentan diferentes procesos de implementación de este programa, y diversas experiencias al respecto, las que, según los actores participantes en la implementación, pueden explicar el por qué no se generaron estas dependencias

Macul, por ejemplo, da cuenta que cuando se planteó, por parte del secretario técnico, la idea de conformar un Departamento o Dirección de Seguridad para dar mayor validez al trabajo en prevención y para poder construir una política integral en el tema, la propuesta no fue considerada una buena idea y no se tomó en consideración por parte de las jefaturas puesto que creían que ellos sólo debían complementar las estrategias del nivel central y de las policías para lo que era innecesario generar una instancia de la envergadura de una dirección. Es por ello que, en la actualidad, no existe Departamento o Dirección de

⁵² La Asociación Chilena de Municipalidades gestionó que durante el 2011 se mantuvieran, desde el ministerio, el financiamiento de los secretarios comunales en aquellos municipios donde no estaba planificado la instalación del Programa Barrio en Paz. Sin embargo, para el 2012 ya no está contemplado en el presupuesto ministerial tal financiamiento.

Seguridad, sólo se encuentra operando el nuevo programa del nivel central Barrio en Paz (residencial), y se mantiene la oficina de seguridad ciudadana (que existía desde antes del plan comunal), que cuenta con un solo funcionario pero no es reconocida por la encargada del nuevo programa, señalando que no hay trabajo conjunto. Tampoco existe una política de seguridad y prevención comunal, definida y decretada, independiente a que el alcalde señala que ellos cuentan con su propia estrategia de seguridad basada en la intervención por cordones de seguridad, sin embargo, no hay ningún documento que describa y decreta tal estrategia. Asimismo, no existe financiamiento municipal destinado a la seguridad de la comuna, a excepción del pago de honorario del funcionario de la oficina de seguridad ciudadana la que a su vez, no contempla presupuesto de operación.

En San Ramón este tema ni siquiera estuvo en discusión, según señalan los entrevistados, nunca hubo intentos de creación de un Departamento o Dirección de Seguridad ni la generación de una política de seguridad y prevención comunal. Esto siempre escudado bajo la inexistencia de presupuesto para ello, dado que se definen como una comuna pobre con escasas posibilidades de plasmar una nueva dirección, situación por la cual creían que sólo podían ser colaboradores ante las estrategias del nivel central. Es así como no existe tal instancia sino que sólo se encuentra operando, a fines del 2011, el nuevo programa del nivel central Barrio en Paz (residencial), además de encontrarse terminando la ejecución de un proyecto rezagado del Plan Comunal. También sigue existiendo la oficina de seguridad ciudadana, sin embargo, no hay mayor vinculación entre esta última y los otros dos programas. Tampoco existe mayor financiamiento municipal en el tema sólo la existencia de los dos vehículos y los dos funcionarios de esa Oficina. Aquí se refleja la presencia de recurso municipal designado y utilizado en dicha oficina, lo que según los propios funcionarios es mal utilizado, dado que los funcionarios financiados por el municipio no cuentan con las habilidades técnicas para trabajar en el tema y en la práctica más que dedicarse a la vigilancia terminan siendo apoyos municipales, no cuentan con un plan de trabajo en materia de prevención transformándose sólo en una oficina de tipo formal para que la comunidad identifique que se está trabajando en el tema aunque en la práctica su trabajo en la materia sea casi nulo.

Por último, Colina tampoco tuvo intentos de conformar una Dirección o Gerencia de Seguridad si no que se bastó de la experticia técnica, profesional y la confianza política que le tenían al secretario técnico para satisfacer sus necesidades, dado que se reconoce una gran cantidad de proyectos preventivos que son coordinados y/o asesorados por este funcionario de manera informal puesto que no tiene un cargo reconocido por la estructura municipal que lo valide para ello. Es por ello que se considera que el municipio descansaba

en el rol de este profesional porque él además de cumplir con las acciones del plan respondía a otras necesidades municipales, pero en la práctica significaba un alivio económico para la municipalidad dado que sus honorarios eran cubiertos por el Ministerio a través del Plan Comunal.

Es recién en diciembre del 2011, al enterarse que el financiamiento desde el nivel central al secretario técnico no continuaría, que surge el interés de ver cómo seguir financiándolo porque éste les parece necesario para la gestión, tanto por su trabajo en seguridad como por el apoyo que le otorga a la Dirección de Desarrollo Comunitario, dirección en la cual estaba inserto el plan, en la postulación de proyectos y generación de planificación en otras áreas, todo ello a partir de sus conocimientos en el tema comunitario. Surge en esos momentos la propuesta de que sea contratado por la municipalidad y que se comience con la formación de una unidad o departamento municipal de seguridad. Sin embargo, el municipio sólo ante esta presión se decide a tomar una decisión al respecto, es decir, pareciera que actúan por la pérdida del funcionario y no por el interés en darle proyección estratégica a la temática. Señalan las jefaturas municipales de Colina que esperan poder financiar al secretario técnico pero éste lo pone en duda puesto que nunca antes habían manifestado tal interés. El secretario técnico manifiesta que las elecciones municipales de fines de 2012 pueden ser una oportunidad que le juegue a favor, puesto que considera que no dejarían al municipio sin una oferta en materia de seguridad siendo una de las principales problemáticas de la comuna. Complementario a ello se puede agregar que existe la opinión, entre los funcionarios que trabajaron en el plan, que la perspectiva de una política comunal de prevención del delito no está instaurada en la comuna, manifestando que hay mucha dependencia del gobierno central, principalmente, en lo que refiere a recursos, es por ello que no ha habido la preocupación ni la voluntad de destinar los recursos necesarios para dar continuidad a una estrategia en la materia.

Una de las principales diferencias manifestadas en las trayectorias que cada comuna efectuó, respecto a la generación de un departamento municipal de seguridad, está principalmente relacionada a la prioridad que el municipio le otorga a la temática, a la voluntad política de sus autoridades para que se apruebe iniciar el proceso de construcción de un nuevo departamento, con todos los aspectos legales que ello conlleva, y a su vez, a la voluntad de otorgarle recursos, aunque sean mínimos, para poder iniciar el proceso. Este último tema, según las palabras de los propios entrevistados, no es gravitante puesto que no sería muy amplio el recurso necesario para poder llevar a cabo esta creación, sino más bien, se requeriría redistribuir el actual recurso otorgado a temas de seguridad, por ejemplo el destinado a las oficinas municipales de seguridad que en la mayoría de los casos se

asume mal utilizado, y por otro lado, podría trabajarse en un primer momento sólo con el recurso de los diversos programas del nivel central aglutinándolos bajo el marco de una oficina que apoye las planificaciones conjuntas y fomente la integralidad de las intervenciones, de aquí, que algunos señalan que el principal recurso iría destinado al pago de un encargado de departamento o dirección que coordinara las intervenciones.

Otro factor que aparece destacado, dentro de los discursos de los entrevistados, para explicar la creación o no de estas instancias es el enfoque o concepción de seguridad con la que cuenta su autoridad política, el cual se transforme en el sello de la gestión municipal. De este modo, pareciera que existe una gran diferencia entre los municipios que asumen la seguridad y la prevención como una función central del municipio, aunque la ley de municipalidades la defina como secundaria, de aquellos municipios que consideran que este tema le corresponde a nivel central y al sistema penal. Es decir, que se genera una diferencia entre la práctica de aquellos municipios que asumen el enfoque de seguridad ciudadana y quienes levantan y validan el enfoque de seguridad pública, puesto que dependiendo del enfoque las responsabilidades que reconocerían serían disímiles. Para los primeros todos los actores son relevantes y le corresponde hacerse cargo del problema desde sus diversos ámbitos de acción, mientras que para los segundos, la responsabilidad recaería sólo en el nivel central, las policías y el resto de las instituciones de control y reinserción, para ellos, los municipios solo serían colaboradores, por ende, estarían a la espera de las acciones de estas entidades para apoyar su gestión y no serían responsables de generar acciones independientes y de manera autogestionada⁵³.

Ahora bien, se cree necesario describir y profundizar un poco más sobre los factores que los entrevistados utilizan para explicar por qué en cada comuna se llegó a este resultado de presencia o ausencia de una Dirección de Seguridad, entre los que destacan: el rol que se le dio a las oficinas de seguridad ciudadana presentes en los municipios desde que llegó el Plan Comunal; el financiamiento disponible desde los municipios al tema de seguridad (independiente al recurso otorgado por el ministerio); el nivel de coordinación alcanzado por el Plan con dicha oficina o con otros programas preventivos; .y el enfoque de seguridad que pudieran tener las autoridades políticas para relevar o no el tema de la seguridad y la prevención en los municipios.

⁵³ Este aspecto del Enfoque de Seguridad no fue incluido dentro de las variables explicativas de este estudio, por ende, se puede considerar como un tema emergente surgido de la investigación misma, el cual es necesario de profundizar. En el capítulo V de esta investigación se ahondará más al respecto.

Durante la década del 2000 la mayoría de los municipios contaban con *oficinas de seguridad ciudadana*, en la mayoría de ellas los objetivos principales de éstas eran coordinar el trabajo de los vehículos de vigilancia con los que contaban los municipios⁵⁴ y/o promover la conformación de comités de seguridad por parte de la comunidad⁵⁵, para poder desarrollar con ellos estrategias preventivas. Es así como al momento de la instalación del Plan Comunal en los municipios, éstos ya contaban con esta instancia, por ende, la idea del nivel central es que ambas entidades pudieran coordinarse para pensar conjuntamente la estrategia de seguridad en la comuna. Sin embargo, este proceso no fue común y muy por el contrario fueron pocos los municipios que lograron consolidar esa vinculación y coordinación.

En el caso de las comunas de la muestra sólo la comuna que logró la creación de la Dirección de Seguridad (Estación Central) logró generar ese trabajo conjunto, en las otras tres (Macul, Colina y San Ramón), todas ellas sin dirección de seguridad, no hubo vinculación ni coordinación entre ambas sólo pequeños acercamientos a raíz de aspectos muy puntuales.

Estación Central logró generar ese trabajo conjunto dado que el alcalde designó al Secretario Técnico del Plan Comunal la tarea de coordinar esta estrategia de vigilancia en paralelo a las tareas destinadas por el diseño del plan. Esto permitió pensar conjuntamente, entre el equipo de una y otra instancia, cómo se iban coordinando y apoyando las diversas intervenciones efectuadas en la comuna. Esto sirvió de antecedente a la creación de una futura dirección de seguridad dado que, en la práctica y durante la implementación del plan, se trabajó coordinadamente entre los programas preventivos al alero y bajo las directrices del plan comunal.

En Macul en cambio si bien existía la oficina de seguridad ciudadana ésta no contaba con el servicio municipal de vehículos de vigilancia puesto que su alcalde siempre fue opositor de esta medida porque consideraba que venía a competir con la labor de prevención que le corresponde a los policías, por ende, prefería destinar recursos a apoyar la labor de ellos

54 Estrategia de prevención ligada a la vigilancia que surge en Chile, en la década de los 90, a partir de la experiencia de una de las comunas de la capital, Las Condes, comuna con altos recursos y con población de ingresos socioeconómicos altos. Esta experiencia fue duramente criticada por el nivel central del gobierno, dada su poca efectividad, sin embargo, se masificó su ejecución dado el impacto mediático de la estrategia.

55 Organización ciudadana promovida por el nivel central de gobierno, desde mediados de los 90, la que buscaba involucrar a la comunidad en el desarrollo de estrategias preventivas a partir de la participación en fondos concursables financiados por la División de Participación Social de la Secretaría General de Gobierno. A partir de esta entidad y esta experiencia, en el gobierno de Lagos, surge la creación de la División de Seguridad Ciudadana, y el Programa Comuna Segura, para continuar, ahora, desde el Ministerio del Interior con el desarrollo de esta estrategia de los comités de seguridad vecinal y el financiamiento de fondos concursables.

(entrega de vehículos o de terrenos para la construcción de sus oficinas) que son los responsables y expertos en el tema, en vez de generar acciones de duplicación de esa labor de vigilancia. En este municipio entonces la función de esta oficina, según sus funcionarios, era atender las demandas de la comunidad y promover en ella la formación de organizaciones comunitarias orientadas a trabajar aspectos preventivos. Sin embargo, esta oficina es criticada por el secretario técnico al señalar que su rol era más bien político que no tenían una visión técnica del trabajo comunitario y que sólo daba respuestas a las órdenes del alcalde.

“Si había una oficina, donde trabajaban dos personas, pero ellos no trabajaban con el Plan. O sea la idea era que si lo hicieran, cuando me contrastaron eso me dijeron, la misma DIDECO me dijo que trabajara con la oficina de seguridad ciudadana municipal. Pero no me advirtieron que tenían problemas los tipos, ellos sentían que yo era una advenedizo, como yo venía de afuera, era honorario, entonces ellos tenían, parece ser, mucho apoyo municipal, estaban y se sentían protegidos, porque la verdad que ellos hacían un trabajo más político que técnico desde el punto de vista de la seguridad ciudadana. Ellos eran llamados directamente por el alcalde”
(Entrevista Actor Institucional de Macul)

En este municipio entonces no se generó un real trabajo conjunto sólo apoyaban las acciones que eran solicitadas y valoradas por el alcalde, no apoyaban las labores técnicas del plan sino que solo se encargaban del trabajo directo con la comunidad, labor que no era permitida para el secretario técnico dejándolo sólo a cargo de las coordinaciones institucionales y de responder a las demandas del nivel central. Por ende, se parcelaban los trabajos y no se generaba sinergia entre ellos.

Las otras dos comunas sin Dirección de Seguridad, Colina y San Ramón, también tenían estas oficinas de seguridad municipal las cuales estaban principalmente encargada de los vehículos de vigilancia puesto que la tarea de conformación de comités de seguridad era mas bien responsabilidad de los planes comunales o de la oficina municipal de organismos comunitarios⁵⁶. En estos dos municipios señalan que el plan comunal trabajaba independiente a estas oficinas que en ocasiones se le hacían asesorías a ciertos temas de la vigilancia pero no planificaban ni coordinaban acciones conjuntas. Señalan que estas oficinas terminaban haciendo otras labores de apoyo al municipio, como por ejemplo, de traslado de funcionarios en vez de vigilancia comunitaria.

⁵⁶ Oficina municipal encargada de organizar a la comunidad en diversas organizaciones funcionales (clubes deportivos, organizaciones de mujeres, de jóvenes, de adultos mayores, de seguridad, etc.) o territoriales (juntas de vecinos) según lo estipulado en la Ley 19418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias

Entonces, en síntesis, en la mayoría de las comunas lo que ocurría era que en paralelo a estas oficinas funcionaba el Plan Comunal puesto que no contaban con mayores grados de vinculación entre ambos, a excepción de Estación Central en donde sí se reconoce un trabajo conjunto, incluso su secretario técnico tenía la responsabilidad de coordinar la planificación y el trabajo de ésta. En menor medida, Macul, tenía ciertas relaciones con dicha oficina puesto que eran ellos quienes realizaban el trabajo con la comunidad preparando el camino para algunos proyectos efectuados por el plan, sin embargo, no existía planificación conjunta ni esfuerzos de coordinar otras acciones. Las otras dos comunas, Colina y San Ramón, presentan procesos de intervención absolutamente aislados. Aunque en Colina, por ejemplo, si bien señalan un funcionamiento indistinto, también reconoce el secretario técnico que, en ocasiones, le correspondió dictar ciertas directrices y dar apoyo a ciertas demandas emanadas de este equipo, pese a que no estaba a su cargo, si bien esto había sido una demanda constante desde el municipio él siempre se había negado por considerar que esta oficina cumplía otros fines muy diferentes a los del plan.

Estas situaciones ya comienzan a vislumbrar el modo en que era entendido el tema de la seguridad en los municipios puesto que en algunos de ellos (Colina y San Ramón, principalmente; y Macul, en menor medida) se observan experiencias que dan cuenta de miradas parciales de los programas, sin buscar agrupar las diversas intervenciones en materia de seguridad para potenciar, por un lado, los recursos existentes y por otro, el impacto de las acciones desarrolladas. En Estación Central en cambio existió desde la implementación misma del plan la idea de coordinar las diversas estrategias tratando de reforzar la intervención local con los conocimientos y experiencias del equipo del plan comunal. Esto efectivamente podría ser uno de los antecedentes que pueden explicar la creación de la Dirección de Seguridad puesto que para esta comuna la estrategia de unidad entre las intervenciones estuvo presente desde la llegada del plan.

Complementariamente, esto también puede verse reflejado en el tipo de vinculación que el Plan Comunal generó con los otros programas preventivos, financiados por el nivel central, presentes en el municipio como el programa de prevención de drogas (Previene), las Oficinas de Protección de Derechos (prevención de la vulneración de derechos a niños/as) o los Centros de la Mujer, que trabajan temas de prevención de la violencia intrafamiliar. En general, las dinámicas presentes en los municipios se caracterizan por que cada entidad funciona de manera aislada, sin mayores contactos con los otros programas, reuniéndose sólo a partir de acciones puntuales o de intentos limitados de conformar redes. Dichas redes en general no lograban ser sustentables en el tiempo y menos posicionarse como un

espacio de discusión y planificación de líneas integrales de intervención puesto que, según explican, no se contaba con la voluntad institucional para ello. Excepto en Estación Central donde el tema de la coordinación intersectorial fue uno de los ámbitos desarrollados y promovidos por el municipio.

“En el territorio local existen las redes, a alguien se le ocurrió el concepto en los 90, y se popularizó, y hay red de todo en los municipios, es impresionante, red de no violencia, red de mujeres, red de vulnerabilidad social, red de no maltrato a niños, pero sin ningún peso, son coordinaciones en el aire (...), hay algunas mas efectivas que otras, ciertamente. A nivel local cuesta, han ido mejorando las coordinaciones, sobre todo en estos programas más prácticos, como las intervenciones con niños, niñas y jóvenes (...). Depende del tema, pero yo creo que a nivel local es más fácil que a nivel central” (Entrevista actor institucional de San Ramón)

Al respecto de este tema las comunas analizadas tienden a mencionar espacios formales de coordinación las cuales en la práctica no tenía resultados empíricos de trabajos concretos, sino más bien, se transformaban en espacios donde se iba a discutir ciertas temáticas pero que no lograban concretarse planificaciones integradas ni coordinaciones permanentes. Las cuatro comunas hablan de estas experiencias, Estación Central y Colina presentan mayores grados de coordinación porque, además, físicamente se ubicaban trabajando en un mismo espacio, lo que facilitaba el trabajo conjunto de manera cotidiana y no sólo a partir de reuniones extraordinarias cuando se reunían las redes. En ambas además los Secretarios Técnicos estaban posicionados para tener una vinculación entre programas. En San Ramón le reconocen potencialidades a cierto trabajo en red, sin embargo, aquí no logró mantenerse en el tiempo y estuvo muy asociado a la presencia de recurso, es decir, cuando había recurso para desarrollar acciones conjuntas los diversos programas se reunían, de caso contrario no lo hacían. Finalmente, Macul no revela ningún tipo de trabajo en conjunto.

Entonces, estas formas de comenzar a ver el trabajo en prevención y seguridad como un todo que debiera reunir a los diversos programas que aportaban en la materia sólo se concretó en la comuna de Estación Central. En las otras tres, sólo se generaron algunas coordinaciones en el Consejo Comunal de Seguridad cuyo marco de acción era muy puntual y no tenía un correlato cotidiano en la práctica que les permitiera tratar de ejecutar las acciones de manera integrada.

Con la información obtenida se aprecia cómo finalmente lo que principalmente es relevado al respecto de la creación de una dirección de seguridad es la capacidad política de los

municipios puesto que señalan que es a partir de ello que los municipios disponen de sus capacidades administrativas y técnicas en servicio del ámbito de la seguridad⁵⁷ De igual manera, parece ser central, según lo indicado por los entrevistados el enfoque de seguridad, aspecto no considerado en la hipótesis de esta investigación pero que emerge en la investigación como un tema central al minuto de generar institucionalidad en los municipios⁵⁸.

- **Continuidad de las áreas de intervención.**

En relación a las líneas de intervención que llevó a cabo cada plan, éstas estaban definidas entre lo que era la prevención situacional, la prevención psicosocial, la rehabilitación y asistencia a víctimas, aunque la mayoría de los municipios se enfocaron en las dos primeras.

“Una primera dificultad que tuvimos fue el lograr validar la idea de proyectos estandarizados, porque lo que nosotros hicimos en función de la experiencia acumulada, respecto al tipo de proyecto que eran capaces de ejecutar, y de acuerdo a la literatura comparada, de la experiencia comparada, que nos decía cuales son los tipos de intervención que son centrales en el ámbito de la prevención, llegamos a determinar las tipologías de proyectos, tipologías centradas en la prevención social y situacional. Esto, implicó un tremendo esfuerzo técnico y metodológico, porque implicó estandarizar los instrumentos técnicos de las distintas líneas de inversión de tal forma que se deslindo el campo de los municipios” (Entrevista representante del nivel central encargada del diseño del Plan Comunal)

Cada municipio tenía la facultad de decidir sus intervenciones justificándolas a partir de la información arrojada en los diagnósticos comunales. De estos documentos debían emanar las principales problemáticas que se enfrentaban en los territorios y, en función de ellos, el plan debía identificar las prioridades para focalizar sus intervenciones. Es decir, que si bien existían ciertas orientaciones técnicas, emanadas del nivel central, de igual forma había autonomía para que los equipos locales y el municipio decidieran el plan de intervención que llevaría a cabo en su comuna.

“Esto siempre se pensó como un juego lego, nosotros establecemos las líneas de inversión son éstas, no son más, no invente, no invente ronda de niños, y cosas que no le van a servir, demuéstreme y no lo va lograr, demuéstreme que no fuimos lo suficientemente inclusivos con las líneas de inversión propuestas, demuéstreme que

⁵⁷ Aspecto que será desarrollado en detalle en el capítulo IV

⁵⁸ Sobre este tema se profundizará en el capítulo V

se nos quedó afuera alguna. Nunca se nos demostró eso. Y al interior de cada una de las líneas de inversión había dos tercios de elementos estándar y un tercio de elementos que tenían que ser aportados localmente. Es decir, dentro de las cosas dadas, era el aporte de un modelo conceptual para entender la línea de inversión y la temáticas relacionadas, distintos modelos de inversión, y la metodología, no vamos a inventar la pólvora, lo que vamos a hacer es invertir en lo que señalan los organismos especializados” (Entrevista representante del nivel central encargada del diseño del Plan Comunal)

La trayectoria que llevaron las comunas analizadas en relación a las líneas de intervención es bastante diversa, algunas priorizaban la línea de la prevención situacional mientras que otras los proyectos de prevención psicosocial, si bien debía existir proyectos en ambas líneas sus estrategias estaban marcadas por una o por otra, según el énfasis que quisiera darle el municipio.

Al respecto de la continuidad o mantenimiento de las líneas de intervención se puede señalar que las cuatro comunas siguieron trabajando en los temas que consideraban prioritarios para la comuna al término del plan. La diferencia es que algunas lo hicieron exclusivamente con el financiamiento otorgado por el programa que vino a reemplazar al Plan Comunal, a saber, el Barrio en Paz (Macul y San Ramón) y otras además complementaron estos recursos con la búsqueda y consecución de financiamiento de otras entidades del nivel central, de privados y/o con financiamiento propio del municipio (Estación Central y Colina). Por ende, se puede identificar en todos los municipios la continuidad de sus intervenciones, sin embargo, sólo en Estación Central y Colina se identifica la búsqueda de financiamiento para mantenerlas, lo que da cuenta de la presencia, al menos en este tema, primero de interés en dar proyección a la temática y segundo, de capacidades de estos dos municipios para identificar los posibles financistas y para presentar estos proyectos. Evidentemente este proceso no fue igual en los municipios estudiados sino que presentó matices en las trayectorias de las intervenciones y en los modos de darle proyección a éstas, diferencias que serán descritas a continuación y que pueden explicar, de algún modo, el resultado obtenido en lo que refiere a la mantención de sus intervenciones o líneas programáticas.

El municipio de Estación Central, quien mantiene la mayoría de las intervenciones además de buscar fuentes de financiamiento para ello, durante la implementación del plan comunal destinó el presupuesto de este programa dividido en partes iguales a cada ámbito de intervención definida en el diseño de éste, es decir, 50% del recurso se orientó a prevención psicosocial y 50% a situacional. En lo que refiere a la trayectoria de las

intervenciones en el área psicosocial se puede señalar que ésta se fue especializando. Se inició con un proyecto diagnóstico, en el año 2007, donde se trabajaba toda la oferta programática de esta área pero focalizada a cuatro barrios de la comuna. A partir de ese proyecto los años siguientes se decidieron ciertas intervenciones que habían surgido como prioritarias para estos sectores, específicamente Violencia Intra Familiar (VIF), durante el 2008⁵⁹, Violencia escolar⁶⁰ y Atención a niños y niñas en situación de vulnerabilidad (Programa 24 Horas), durante el 2009. También existió un proyecto en la línea de Atención a Víctimas de Delito, el cual se mantuvo durante todo el periodo del plan.

Los proyectos situacionales fueron el otro 50% de la intervención: en los años 2007 y 2008 se invirtió en cámaras de televigilancia; y en 2009 - 2010 en alarmas comunitarias.

Este Plan Comunal buscó generar coordinación con otras fuentes de financiamiento, tanto con otras entidades del nivel central (SERNAM), con dependencias locales (Corporación Municipal de Educación) como con el sector privado (sector comercial con quien consiguieron financiamiento para la instalación de cámaras de vigilancia), para aumentar o dar continuidad a las intervenciones por él planificadas.

En la actualidad, con la Dirección de Seguridad, se da un ordenamiento a la intervención en tres líneas de prevención: comunitaria, se mantienen con recurso municipal (vigilancia municipal y enlaces comunitarios que trabajan con los comités de seguridad y con los barrios con alarmas comunitarias); situacional, postulando a proyectos de alarmas comunitarias a los concursos del Fondo Nacional de Seguridad (Ministerio del Interior) y al Fondo Nacional de Desarrollo Regional del Gobierno Regional (FNDR-GORE); y psicosocial, con postulación a diversos fondos del nivel central. Todo ello de manera complementaria al actual programa Barrio en Paz, financiado por la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2010-2014, que para el caso de esta comuna se encuentra en las dos modalidades, residencial y comercial.

⁵⁹ En el 2009 se crea un Centro de la Mujer financiado por otra entidad del nivel central, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el cual era considerado incompatible con otra intervención, por tanto se termina esta intervención desde el plan y los recursos de ésta se destinan a otra tipología de proyecto.

⁶⁰ El proyecto de violencia escolar se elimina posteriormente dado el retraso en la entrega del financiamiento, por parte del ministerio, lo que se considera: perjudicaba la intervención e impedía implementarla según lo planificado. Para lo cual se buscó coordinar con la Corporación Municipal de Educación para que ellos pudieran continuar la intervención, propuesta que fue acogida dando continuidad a esta intervención pero con financiamiento de esta entidad y no del Plan.

Esta descripción da cuenta cómo este municipio fue generando, durante la implementación del plan comunal, las coordinaciones necesarias para proyectar sus acciones y cómo al término del financiamiento del plan, con el Departamento de Seguridad Municipal posteriormente Dirección, también quisieron proyectar sus estrategias buscando otras fuentes de recursos, por ende, asumieron un actitud proactiva para poder posicionar sus acciones sin necesariamente tener que otorgar mayores recursos propios (municipales).

La comuna de Colina presenta una experiencia similar en la etapa de implementación del plan. En el ámbito psicosocial, en un primer momento, se trabajaron tres temas: maltrato infantil, violencia intrafamiliar y violencia escolar. En maltrato infantil se creó una especie de Oficina de Protección de Derechos, financiada por el plan, hasta que se consiguió financiamiento del Servicio Nacional de Menores (SENAME). Y en materia de VIF se efectuó un trabajo asociativo con la Unión Comunal de Organizaciones de Mujeres, con quienes se desarrolló un proyecto, que finalmente obtuvo financiamiento del SERNAM. En el ámbito de prevención de la violencia escolar se realizó un proyecto de resolución pacífica de conflictos y mediación escolar, en la que se involucró a la Corporación Municipal de Educación para poder trabajar en todos los establecimientos educacionales municipales⁶¹. Este trabajo se replicó también en el ámbito comunitario generando mediadores vecinales para resolver los conflictos entre vecinos. Esto trajo como consecuencia la creación de una Asociación de Mediadores Vecinales que actualmente funciona de manera independiente buscando recursos a través de los diversos fondos municipales.

De este modo, se puede inferir que las experiencias desarrolladas por el Plan Comunal de Colina buscaban la generación de alianzas con otras entidades con el fin de asegurar financiamientos de otras instancias del nivel central y local para poder, a su vez, dar sustentabilidad a las intervenciones y aprovechar más el recurso disponible. Con ello se buscaba instaurar la lógica preventiva en las acciones del municipio, sin embargo, al no generar una política comunal de prevención no se ha logrado integrar las diversas acciones en una estrategia compartida sino que sólo se han conseguido logros importantes pero de manera sectorial. Así por ejemplo, en el ámbito educacional se dejó instalada una política local que señala las pautas de lo que hay que hacer en materia de prevención de la violencia escolar, la cual es liderada por la corporación municipal de educación. Sin embargo, a nivel comunitario el municipio fue muy dependiente del ministerio tanto del recurso que le entregaban como de las acciones que ellos proponían, si bien no se puede desconocer el trabajo intersectorial desarrollado y de las coordinaciones que generó el plan,

⁶¹ Este proyecto se efectuó durante todo el periodo del Plan Comunal (2006-2010)

se cree que éstos dependieron prioritariamente de los esfuerzos personales del secretario técnico, por sus intereses y conocimientos, pero no de que se lograra instalar efectivamente como dinámica en el municipio. Por ende, si bien consigue que ciertas líneas de intervención se mantengan, inclusive con búsqueda de financiamiento intersectorial, se cree que este proceso dependió principalmente del esfuerzo personal de su secretario técnico y no de una apuesta institucional del municipio. Lo que hace presentar un matiz respecto a la experiencia presentada por Estación Central.

Esta experiencia nos haría pensar entonces no sólo en la necesidad de mantención de las líneas de intervención y en la búsqueda de financiamiento sino también en la institucionalización o no de estas acciones, lo que vendría de la mano del componente anterior, es decir, si responden o no a una política local, que puede ser parte o no de una oficina de seguridad, pero que de alguna u otra manera tenga un correlato en la estructura municipal y no sólo en las personas que conforman los equipos.

Por otro lado, la experiencia de Macul, comuna que sólo presenta continuidad de algunas intervenciones pero que no demuestra esfuerzos por conseguir financiamientos y sólo espera lo que es ofrecido por el nivel central, refleja otras características en la trayectoria de intervenciones efectuadas por el plan. Se cree que esta trayectoria está influida principalmente por la visión de su alcalde quien, como ya se mencionó con anterioridad, considera que el municipio sólo debe ser colaborador de las policías en materia de seguridad puesto que son el Estado y sus instituciones policíacas los responsables directos de estos temas. Es por ello que en esta comuna se prefiere la intervención de la línea situacional ya que suponen que dichos proyectos son un aporte directo a la función policial. En Macul, entonces, se implementó durante el plan todas las tipologías situacionales, a saber: iluminación, mejoramiento del espacio público (recuperación de sitios eriazos), cámaras de vigilancia y alarmas comunitarias. Este último proyecto se trabaja hace muchos años en la comuna, antes del financiamiento del plan, y se sigue efectuando puesto que el alcalde quiere cubrir toda la comuna con alarmas comunitarias. Así actualmente gran parte del territorio ha recibido el instrumento aunque no todos siguen en funcionamiento.

En el ámbito psicosocial durante todo el periodo se ejecutó exclusivamente el proyecto de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar.

Actualmente se postulan proyectos de intervención al nuevo Fondo Nacional de Seguridad de la nueva Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2010-2014) para poder continuar con los proyectos de VIF y alarmas comunitarias. Se señala desde el municipio que se ha

buscado financiamiento de otros fondos para efectuar proyectos preventivos, sin embargo, esta búsqueda no se ha concretado en nada palpable. Sólo se reconocen ciertos recursos extras que han sido ofertados desde el nivel central para ciertos temas de seguridad y no buscados por ellos, este es el caso del Proyecto de Justicia Vecinal financiado por el Ministerio de Justicia exclusivamente en cuatro comunas, entre las que fue beneficiada Macul. Se refleja, con esta información y por la opinión de los entrevistados, que no existe la necesidad de buscar otros financiamientos y recursos para darle continuidad a las intervenciones puesto que, según ellos, la seguridad no es un tarea que le competa directamente al municipio sino al nivel central, y por ende, sólo si ellos le otorgan recursos ejecutarán acciones de caso contrario sólo apoyaran las tareas de los policías. Aquí se refleja la importancia del enfoque de seguridad que puedan tener los municipios, porque a partir de ello se podrán generar las disposiciones y las directrices para las líneas de intervención y los procesos de proyección y sustentabilidad que se le quiera dar.

San Ramón cuenta con una experiencia similar en lo que refiere a su concepción de seguridad y de las entidades responsables de ello, es decir, el nivel central y sus policías. Pese a ello este municipio sí se reconoce asimismo mayores responsabilidades en materia de prevención, cree también que el nivel central debería entregar más recursos para la realización de las intervenciones, sobre todo en comunas donde el presupuesto municipal es muy reducido.

A diferencia de Macul, en San Ramón la trayectoria de las intervenciones efectuadas por el plan comunal puso énfasis en los proyectos psicosociales dado que el municipio y su alcalde consideran fundamental el trabajo en estos aspectos porque manifiestan que la comuna tiene muchas necesidades y problemas sociales que deben ser resueltos antes de avanzar en otros temas. Es así como en la comuna durante todo el periodo de ejecución del plan se priorizó por el proyecto de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAIV) y el proyecto de trabajo con Niños, Niñas y Adolescentes a través del Programa 24 Horas, trabajo con jóvenes que han sido detenidos por la policía. Luego, en el año 2009, se terminó el CAIV porque se instaló un Centro de la Mujer (financiado por SERNAM), y para el Ministerio del Interior ambas intervenciones eran incompatibles, quedando sólo el trabajo con niños y adolescentes.

En materia situacional se ejecutó un proyecto de alarmas comunitarias, y el resto fueron sólo iniciativas de recuperación de espacio público e iluminación. Aunque los funcionarios del plan consideran que ésta es la principal debilidad del municipio, su trabajo en materia de desarrollo urbano, puesto que se reconoce grandes falencias en la materia lo que

principalmente es explicado por el desinterés del alcalde en invertir en el orden, seguridad y embellecimiento de la comuna desde el plano urbanístico.

“Ahora cual tema es lento acá, el tema de la planificación urbana, del espacio público y eso tiene que ver, de alguna manera, que éste alcalde es bastante asistencial y es despreocupado, y eso se ve en él, él es despreocupado en su vestimenta, es desordenado, y eso también lo refleja en lo otro, en el orden territorial, no está preocupado de eso, sino que está preocupado que la persona tenga que comer, que tenga trabajo, entonces no le importa que la feria tenga mas gente, no ordena, no ordena el territorio. Entonces el mayor problema es de déficit urbano, déficit de espacios habilitados, sobre todo porque la gente se comprar con La Granja que tienen mucho mejor equipamiento que esta comuna, (...) yo garantizo con que tiene que ver que el alcalde no le interesa, lo urbano no es prioridad. Tiene que ver con motivos políticos, no prioriza el tema urbano, aquí la salida del metro es lo más destartalado que hay, todo desordenado, y no ha habido ninguna inversión. No es la prioridad, si dice que sí, para afuera sí, y cuando tu notes en el hacer, no” (Entrevista a actor institucional de San Ramón)

A fines del 2011, en San Ramón, todavía continuaba el programa 24 horas puesto que era uno de los proyectos que quedaba como intervención pendiente del otrora Plan Comunal y también como programa central del nuevo programa Barrio en Paz Residencial, el cual se está implementando en la comuna como programa ministerial en reemplazo del Plan Comunal. Como se puede observar esta comuna sólo le ha dado continuidad a esta intervención no han buscado y/o conseguido otras fuentes de financiamiento para implementar otras intervenciones en la materia, aunque manifiestan la necesidad de abordar otras problemáticas y de postular a otros fondos para poder ejecutar proyectos preventivos en esas materias, sin embargo, esto no se ha logrado concretar, según los entrevistados, ni siquiera se ha intentado.

En síntesis, se observa que las cuatro comunas señalan la importancia que tiene darle continuidad a las intervenciones en estas materias dado que son temas que requieren de un abordaje profundo para poder obtener resultados a mediano y largo plazo, principalmente en lo que respecta a proyectos del ámbito psicosocial. Sin embargo, sólo dos de ellas han manifestado reales esfuerzos para concretar estas continuidades, al término del plan, Estación Central y Colina, mientras que las otras dos han demostrados menos esfuerzos centrando su trabajo preventivo sólo en los proyectos del ministerio del interior, ya sea el Plan Comunal y su sucesor, el Programa Barrio en Paz.

- **Mantenimiento del Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana o formación de algún otro mecanismo con representación ciudadana.**

Los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana eran la entidad que buscaba generar la representación de los actores locales relevantes, ya fueran institucionales o sociales, en materia de seguridad ciudadana. Su responsabilidad era apoyar, ejecutar y coordinar el cumplimiento de cada etapa del programa. Los miembros de los consejos eran diversos, incluía por un lado al Alcalde, los concejales, y algunos directores municipales (salud, educación, etc.); también a los representantes del territorio de ambas policías, Carabineros e Investigaciones; además participaban los coordinadores de otros programas gubernamentales vinculados a la temática preventivos y por ultimo, representantes de diversas organizaciones sociales y comunitarias presentes en el territorio, tales como las juntas de vecinos, los clubes deportivos, organizaciones juveniles, de mujeres, centros de alumnos, entre otros.

Su objetivo era apoyar la implementación del plan y el trabajo del secretario técnico, para ello tenía que identificar y seleccionar los proyectos de intervención a realizar en el territorio a partir de la información diagnóstica otorgada por el secretario técnico. Definía entonces la tipología de proyecto y el lugar de ejecución (focalización de las estrategias), además de ello apoyaba las iniciativas que pudieran surgir en la comuna.

De este modo, hubo muchos municipios que le dieron a esta instancia diversas funciones, independientes a la definición de los proyectos, puesto que la asignaban un tremendo valor a la posibilidad de tener reunidos a los diversos actores presentes en el territorio, por tanto generaron planes de trabajo para este consejo el que potenció las labores establecidas en los convenios, mientras que hubo otras comunas donde éste sólo cumplió con las exigencias descritas por el plan, trasformándose en una formalidad, sin conseguir espacios de participación reales, con bajos niveles de convocatoria y con bajos niveles de decisión.

Es justamente el nivel de utilidad que los municipios le encontraran a esta instancia de participación una de las principales razones que los municipios encuentran para darle continuidad a una instancia de reflexión, discusión y decisión como ésta.

Por estas razones, en esta investigación se considera necesario la continuidad de un mecanismo de participación de estas características, es decir, que incorpore a todos los actores del territorio involucrados en materia de seguridad, incluyendo a la propia comunidad, además no sólo dándole la posibilidad de opinar, sino también, dándole la

posibilidad de decisión. Este componente, definido como la *continuidad del consejo comunal*, hablaría de importantes capacidades reforzadas o instaladas en el municipio puesto que reflejarían la decisión de trabajar conjuntamente con expertos y/o afectados por el problema en la búsqueda de soluciones.

En el caso de la muestra analizada en tres comunas se identifica la continuidad del consejo comunal o alguna instancia similar, Estación Central, Macul y San Ramón, aunque en esta última sin participación ciudadana. A diferencia de ella, Colina no continuó con el Consejo y no lo reemplazó por una instancia similar.

Estación Central continuó con una instancia denominada Mesa Técnica donde participan principalmente actores institucionales pero donde también se incluyen vecinos de los sectores donde se están ejecutando las intervenciones. Esto porque le dan relevancia a la posibilidad de concentrar en un solo lugar diversas visiones y conocimientos, y porque consideran que es una forma de involucrar a las diversas instancias asistentes con las intervenciones efectuadas. Esto pese a, que los entrevistados señalan, que la experiencia del consejo comunal durante la implementación del plan no fue del todo exitosa sino más bien, se transformó en un espacio de discusión y aprobación de proyectos o de otros temas demandados por el plan pero con bajos niveles de autonomía y de compromiso, fundamentalmente de los representantes de la sociedad civil.

En esta comuna el consejo comunal sesionaba sólo para discutir y aprobar los temas exigidos por el plan, con escasa participación de los representantes de la comunidad que no eran constantes en su asistencia. Sin embargo, los últimos años de este programa esta situación varió y logró generar una participación más comprometida que implicó un aumento de la legitimidad de este espacio por todos los asistentes que participaban en él. Si bien, consideran, que la discusión cada vez se volvió más técnica valoran las instancias formativas que se generaron al interior de él, aspecto que consideran central en la transformación del espacio. Son estas razones las que los técnicos del programa señalan para explicar la continuidad que el municipio le dio a esta instancia, que ahora denominan Mesa Técnica y que está enfocada principalmente a discutir y decidir las estrategias de intervención en los territorios focalizados por la nueva dirección de seguridad. Actualmente esta nueva Mesa Técnica busca potenciar las intervenciones de los programas a través de la retroalimentación para poder conjuntamente tomar acuerdos que beneficien las intervenciones

Se puede vislumbrar, en este caso, cómo el espacio de participación fue legitimado por los técnicos del equipo, es decir, fueron ellos quienes buscaron darle centralidad y utilidad a esta instancia promoviendo la necesidad de continuidad ante la autoridad política, quien validó la propuesta a partir de la información entregada y argumentada por el nuevo director de seguridad.

En Macul también se le da continuidad a esta estrategia, inclusive se le incorporan nuevos actores, sin embargo, se cree que esto se debe a la importancia política que el alcalde le ve a esta instancia. Entonces en Macul, a diferencia de Estación Central, es el propio alcalde quien le da gran importancia a esta instancia puesto que valora, desde una perspectiva política, la posibilidad de reunir a todos los actores claves en materia de seguridad y prevención, pudiendo no sólo mejorar el diagnóstico en la materia sino también permitiéndole generar compromisos de trabajo como también validar y potenciar acciones que pudieran ser realizadas entre varias de las instituciones u organizaciones representadas. Es considerado, entonces, un espacio para hacer lobby para las diferentes acciones que busque establecer el alcalde dado que la conducción que él tenía de este espacio lo llevaba a conseguir los acuerdos o apoyos políticos a sus propuestas.

Los entrevistados comentan que ésta era la principal razón por la que el alcalde le diera tanta importancia a este espacio, concentrándose en la necesidad de alcanzar el quórum de asistencia requerido por el programa, para lo cual, incluso, destinaba a un funcionario (el de la oficina municipal de seguridad ciudadana) para que se encargara de hacer la convocatoria y confirmar las asistencias. De aquí que, tanto el alcalde como los funcionarios del plan, manifiestan un buen nivel de asistencia y participación en las sesiones del consejo puesto que su interés estaba centrado en el número y apoyo de los acuerdos y no en el nivel de discusión y contenido desarrollado en esta instancia. Otros actores entrevistados, policía y representante de la sociedad civil, señalan que esta instancia no fue muy operativa, que sólo se discutía pero que los acuerdos no se concretaban y que por ende, se le sacaba poco provecho.

Ahora bien, pese a esas críticas y a que la nueva estrategia ministerial ya no lo contempla entre los componentes del nuevo programa local, este municipio ha mantenido el funcionamiento de este consejo, incluso ha incluido nuevos miembros para sumarse a los ya establecidos. El alcalde a su vez manifiesta que esta instancia es muy valiosa para su gestión puesto que aquí se discuten los lineamientos en materia de prevención y se define las estrategias para apoyar las labores policiales, señala además que es en este consejo

donde se discute la estrategia municipal de cordones de seguridad, la que sin embargo, no se encuentra plasmada en ningún documento ni forma parte de alguna política comunal.

“yo no muevo nada, ese es mi consejo de seguridad ciudadana, les guste o no, y de ahí van a depender, algo que es muy importante, los más de 100 comités de seguridad ciudadana que nosotros tenemos en los barrios que son los que hacen los requerimientos de las alarmas comunitarias, principalmente. Ahí además hacemos la política general de seguridad, que hoy día le tengo por cordones de seguridad, el cordón de seguridad oriente y el poniente, que son políticas mías” (Entrevista a Alcalde de Macul)

Otra experiencia es la de San Ramón donde pese a su mal funcionamiento le han dado continuidad a una instancia similar, la denominada Mesa Técnica que no contempla participación ciudadana sino que sólo con participación de actores institucionales, representantes de los programas preventivos y de las policías. Esto dado que el principal problema que se tuvo con el consejo en la implementación del Plan Comunal fue los bajos niveles de participación ciudadana puesto que los representantes comunitarios no asistían de manera constante, ni se comprometían con este espacio, lo que afectaba el trabajo y generaba tedio en los asistentes porque en ocasiones ni siquiera se alcanzaba el quórum exigido para tomar decisiones.

Al respecto de la evaluación de consejo durante la implementación del plan, los entrevistados señalan que ahí sólo se discutía los aspectos demandados por el plan, aprobaban los proyectos y los territorios donde se debían implementar, a partir de los lineamientos establecidos y con el quórum requerido desde el nivel central, sin embargo, según los propios funcionarios no se logró proyectar un trabajo más profundo, si bien se lograban ciertos acuerdos entre programas la participación de la comunidad era formal, con mucha rotación de sus representantes, lo que no permitía mayores involucramientos de éstos. En esta comuna, incluso, no se tiene ya contacto con los representantes de la sociedad civil, considerando que no fue relevante su participación en este espacio. En la actualidad la nueva instancia de participación técnica genera en la comuna sólo revisa temas puntuales referidos a proyectos en ejecución

Finalmente, el caso de Colina es bastante especial, la municipalidad y los actores de la comunidad que participaron en dicha instancia le reconocen muchos méritos a este consejo, ya sea por el trabajo realizado como por los espacios formativos que se dieron al interior de éste, no obstante, y en función de los requisitos del nuevo programa ministerial está comuna desarticuló dicha instancia, comunicándole a todos sus integrantes que no

continuarían trabajando dado que ya no existía el financiamiento ni el reconocimiento por parte del nivel central. La comuna reconoce no haber generado ninguna otra instancia similar o que reemplace al consejo y la comunidad que participó en él reclaman y se oponen a la medida pero no consiguen mantenerla por voluntad comunal.

Aquí se reconoce una falta de visión por parte del municipio y su equipo que pudiendo haber proyectado esta instancia, como lo hicieron otros municipios, se guían absolutamente por los lineamientos ministeriales y no se esfuerzan en darle continuidad al funcionamiento de este mecanismo de participación que reconocen había dado buenos resultados.

Es así como solo dos municipios, Estación Central y Macul, al menos formalmente, le dan continuidad al Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana bajo la lógica por cual había sido diseñada, es decir, como un espacio de discusión y planificación de las intervenciones en materia de seguridad cuya principal característica era concentrar en él a representantes de los principales actores del territorio, actores políticos, municipales, gubernamentales, policiales y fundamentalmente actores de la sociedad civil, que son justamente los que vivencian cotidianamente el fenómeno de la inseguridad en sus contextos. Sin embargo, por las opiniones vertidas, cabe la duda de los objetivos reales que Macul le ven y le otorgan a este consejo, puesto que su visión política pareciera encontrarle un objetivo instrumental para otros fines y no sólo para el abordaje de la reflexión y la definición de acción en materia de seguridad.

- **Mantenimiento de los proyectos implementados: Alarmas Comunitarias.**

En lo que refiere a la tipología de proyectos que podían implementar los municipios, el único proyecto que coincidía en el plan de los cuatros municipios de la muestra fue el de Alarmas Comunitarias, es por ello que se utiliza la continuidad de este proyecto para ver las diferencias y similitudes de su implementación y los resultados obtenidos en relación a la permanencia o continuidad de esta herramienta en los barrios beneficiados con él.

Por otro lado, se considera interesante poder identificar los resultados de este proyecto dado que es el único proyecto que siendo financiado por el plan comunal la responsabilidad de su funcionamiento depende fundamentalmente de la comunidad que recibió tal beneficio, por ende, también puede evaluarse así la sostenibilidad de la participación ciudadana exigida para el óptimo funcionamiento de este proyecto.

Al observar la situación de estos proyectos sólo en dos comunas, Estación Central y Colina, continúan todos sus barrios con los sistemas de alarmas en total funcionamiento, con experiencias muy positivas de participación y organización de sus comunidades. A diferencia de ello, Macul, comuna que cuenta con la mayor cantidad de alarmas instaladas en su territorio, tiene experiencias muy negativas de barrios en los que ya ni siquiera están funcionando las alarmas pero también cuenta con barrios donde ha sido una experiencia muy positiva. Finalmente, en San Ramón, sólo existe un barrio con proyecto de alarmas implementado por el plan comunal, el cual tuvo una muy mala experiencia de implementación y que actualmente se encuentra casi inoperante, funcionando sólo en algunos pequeños sectores del barrio.

Se desprende de lo anterior que las experiencias de las cuatro comunas son bastante diversas en lo que refiere a la continuidad de este financiamiento, analizado a partir de la permanencia y funcionamiento actual de estas alarmas. Según la información recabada tal permanencia dependería, particularmente, de la implementación y acompañamiento que la comunidad haya recibido por parte del equipo del plan, es por ello, que revisaremos la situación particular de cada comuna, partiendo por las consideradas exitosas para terminar con las que se reconocen con menores niveles de continuidad y con mayores problemas en su implementación.

La comuna de Estación Central ejecutó alrededor de ocho proyectos de alarmas comunitarias, gracias al financiamiento del plan comunal, en todos ellos sigue funcionando el sistema, incluso en aquellos instalados hace más años. Sólo en un barrio se manifiestan algunos problemas pero no porque no funcionen los aparatos sino porque la respuesta de la comunidad ha sido más lenta, situación que la comunidad atribuye a sus niveles de organización y participación más bajos que el resto de los barrios, lo que no ha podido ser cambiado por los dirigentes de sus organizaciones.

Una de las principales características de la implementación del proyecto de alarmas en esta comuna es que el municipio diseñó aquí un sistema de acompañamiento que se sigue ejecutando con todos los barrios con alarmas, independiente del año de instalación. Este plan es diseñado porque el municipio considera que lo más importante que busca obtener este proyecto, además de otorgar mayores grados de seguridad en sus habitantes, es instalar en la comunidad el enfoque de la coproducción de seguridad y por ende, la importancia de la participación y la organización de ésta en la consecución de su propia seguridad. Es por ello que el principal trabajo del equipo del plan, mientras se implementaba el proyecto, no se reducía sólo a enseñar y fomentar el buen uso y

mantención del sistema de alarmas, sino que además buscaba promover entre los vecinos la importancia de la comunicación, la solidaridad y el trabajo conjunto para el desarrollo de comunidades más seguras. De este modo, no sólo se trabajó con las comunidades hasta la entrega del aparato sino que posterior a ello, gracias a que el municipio designó unos funcionarios municipales⁶², para que potenciaran y dieran sustentabilidad a este recurso. Este acompañamiento continuo implicaba la realización de reuniones mensuales por barrio y, con una periodicidad más alejada, reuniones entre todos los barrios con sistemas de alarmas para retroalimentar las diferentes experiencias. Esto mientras duraba el plan comunal pero también en la actualidad, gracias al equipo de la Dirección de Seguridad financiado por el municipio.

El municipio dado los buenos resultados que reconocen haber tenido con estos proyectos, juicio generado a partir de las evaluaciones de los vecinos y de la demanda constante de otros barrios por obtener el beneficio, ha diseñado incluso un plan de acompañamiento para asesorar la postulación de los barrios al nuevo Fondo Nacional de Seguridad incluido en la nueva Estrategia Nacional de Seguridad 2011-2014, en la que las organizaciones comunitarias compiten por la consecución de fondos para sus proyectos. Si las comunidades se ganan dichos proyectos, la responsabilidad de ejecución cae en las mismas organizaciones, sin embargo, este municipio acompaña y asesora ese proceso y finalmente los incorpora al sistema de acompañamiento municipal incluyéndolos en las mismas actividades de los barrios donde la ejecución fue de responsabilidad del Plan Comunal.

En la comuna de Colina, si bien en todos los barrios siguen funcionando los sistemas de alarmas, se presentan mayores problemas, fallas o reclamos por parte de la comunidad, principalmente referidos a la respuesta que tienen los vecinos ante la activación de la alarma ya que en algunos barrios no están reaccionando ante el sonido de ésta. Los funcionarios municipales atribuyen que estos problemas responden principalmente a la irresponsabilidad de algunos vecinos que le dan un mal uso y que terminan molestando al barrio, mientras que en otros casos consideran que el motivo es el temor que se ha apoderado de esos sectores por la introducción de grupos o bandas de narcotráfico, generado miedo de activar la alarma en los casos que los amerita (robos o riñas). Pese a ello, hay barrios en que funcionan muy bien, están muy contentos con el sistema y con lo

⁶² Los proyectos situacionales, según lo que estipulaba las orientaciones del nivel central, podían durar máximo 6 meses, es por ello que el diseño de este proyecto no incluía un proceso de seguimiento posterior a la instalación de las alarmas y por ende, no había recurso para seguir financiado a los profesionales del proyecto. El proyecto de alarmas se terminaba entonces con la entrega de los aparatos.

que ha logrado en sus comunidades, incluso están buscando algunas herramientas para perfeccionar el sistema.

En el caso de esta comuna se hizo un trabajo desde el plan comunal sólo mientras duró el financiamiento del proyecto, en él se les señalaba que cualquier problema que pudieran tener posteriormente se les sugería acercarse al Plan, si bien no necesariamente estaría el mismo equipo sí estaría el secretario técnico para ayudar a resolver los problemas. Consideran los funcionarios que tanto el retraso en la entrega de los recursos como la no inclusión, en el diseño del proyecto, de una fase de acompañamiento y seguimiento afectó parcialmente el proceso y los resultados que reconocen en los barrios. Plantean que ellos intentaban acompañarlos, en los primeros meses posteriores a la intervención, sin embargo, las otras responsabilidades y funciones que les exigía la implementación de otros proyectos del plan impedían otorgarles mayores apoyos.

En general la comunidad presenta altos niveles de aprobación del proceso y una buena evaluación del trabajo del equipo, sin embargo, se encuentran algunas críticas relacionadas principalmente con el proceso que viven los barrios cuando ya se encuentran solos puesto que ahí la responsabilidad del funcionamiento y mantención es exclusivamente de ellos. Consideran que para que este proyecto logre tener impacto y resultados, en materia de prevención y disminución del delito y la inseguridad, se requiere trabajar un plan que contemple un proceso de trabajo más allá de la entrega del aparato de alarma, sino que debería ser pensado para todo el año y por varios años inclusive. Finalmente señalan que este proyecto debería trabajarse en conjunto con las organizaciones comunitarias y con todos los programas de la municipalidad que están operando en el territorio.

A diferencia de esta comuna, Macul, comuna con mayor cantidad de barrios con alarmas comunitarias de la muestra analizada, comenzó a trabajar con este proyecto antes de la implementación de plan comunal puesto que fue una iniciativa ideada por el alcalde para reducir los robos en viviendas (con una tecnología mucho más precaria pero cuyo motor era el mismo, la participación y cuidado entre los vecinos). De aquí que existan barrios donde la instalación del sistema fue antes de la llegada del plan comunal, por tanto, las experiencias de estos sectores son muy diversas, algunos barrios tienen sistemas más precarios y cuya implementación implicó menores recursos (no contemplaba la difusión de letreros en cada vivienda, ni pancartas promocionales, no hubo capacitaciones, etc.). Ante este panorama, la investigación arrojó que existen barrios donde sí siguen funcionando y otros que ya no.

Los funcionarios municipales de Macul dan cuenta que en los primeros barrios hubo muchos reclamos por el mal funcionamiento de los sistemas de alarmas, lo que se intentó ir solucionando en los siguientes proyectos. Éstos señalan que no en todos los casos se podía responder a las demandas puesto que la mantención era responsabilidad de la comunidad, sólo se podía asesorar a los comités para hacer válida las garantías de la empresa encargada de instalar el sistema, pero en algunos casos los reclamos eran fuera de plazo, ahí no existía forma de apoyarlos puesto que la municipalidad no puede intervenir en un privado (de ahí que las alarmas se entregaran por medio de los comités de seguridad).

Algunos barrios manifiestan que al poco tiempo de inaugurado el sistema comenzaron con fallas y problemas en el funcionamiento de los aparatos de alarmas, que se intentaron arreglar pero que no se consiguió, generando graves molestias en la comunidad, lo que afectó la confianza y legitimidad del sistema, provocando más bien rechazo y desuso de las alarmas. Sin embargo, sólo algunos de estos casos son identificados por el municipio, quien más bien tiene una imagen de buen funcionamiento esto porque el plan no le daba seguimiento a los proyectos y el municipio tampoco generó estrategias de acompañamiento que se dedicarían a inculcar el tema del buen uso y mantención porque las capacitaciones sobre estas materias las derivaba a las empresas que instalaban el aparato, y por ende, no lograba asegurar los niveles de compromiso y organización de la comunidad ante el proyecto.

Reconocen, además, que la entrega de información relativa a la responsabilidad de la mantención no fue clara para todos los barrios, por eso algunos no sabían que ellos tenían que hacerse cargo de la mantención, luego de que terminara la garantía que le correspondía a la empresa a cargo de la instalación. Es por ello que hubo muchos reclamos y demandas que fueron enviados al alcalde para que él interviniera y apoyara los problemas que algunos sectores estaban presentando con las alarmas.

Macul encargaba gran parte de las capacitaciones a la empresa, sólo hacía reuniones informativas con los dirigentes de las organizaciones y con los vecinos interesados en instalar el sistema, a quienes les pedían como requisito mínimo conformarse formalmente como comité de seguridad para recién ahí postularlos al proyecto. Luego les pedían los datos de sus vecinos, pero no señalan la existencia de un equipo que efectuara reuniones en los barrios, por pasajes o calles, o que directamente acompañaran a los vecinos para darle seriedad al proceso, como en las otras dos comunas, aquí los dejaron solos en esa etapa y luego les delegaron las capacitaciones a la empresa. Reconocen haber efectuados

algunas reuniones pero no dan cuenta de un proceso planificado de acompañamiento y apoyo para profundizar en otros temas con las comunidades.

En la actualidad el funcionario de la oficina municipal de seguridad, encargado del trabajo con la comunidad, señala que se hacen constantemente charlas y simulacros, pero que ellos hacen la oferta y que son los barrios quienes tienen que solicitarlos. Por ende, no hay un acompañamiento continuo a los barrios con alarmas, desconociendo incluso que en algunos barrios no se encuentran en funcionamiento.

Finalmente, San Ramón es una comuna que sólo cuenta con un barrio con alarmas comunitarias. Dicho proyecto no fue concebido como una buena experiencia pese al intenso trabajo que el equipo efectuó durante seis meses, en el que realizaron diversas estrategias de información para incluir a cada vecino, realizando gran cantidad de reuniones por pasajes, con las organizaciones, con los delegados, etc. Sin embargo, el equipo tuvo que retirarse del territorio antes de la instalación del sistema, esto porque se cumplió el periodo del proyecto y no alcanzó a salir la licitación para contratar a la empresa que se haría cargo de la instalación. Este retraso, ocurrido por problemas burocráticos-administrativos, impidió terminar de la manera óptima el proyecto, ya que el equipo se fue antes de la instalación del sistema de alarmas y ningún otro funcionario municipal o profesional de algún otro proyecto del plan acompañó el proceso de instalación, sólo hubo algunas supervisiones por parte de la secretaria técnica. Además la empresa que se contrató trabajó muy mal, no respetó el trabajo previo que había hecho el equipo, principalmente en lo que respecta a los planos de instalación. Esto provocó que incluso cinco casas no quedaran conectadas al sistema, es decir, que sus pulsadores no llegaran a ninguna central de alarmas. Estos problemas fueron identificados por una ex integrante del equipo que de manera voluntaria, sin ya recibir honorario pero por su compromiso con el barrio, fue a acompañarlos en el proceso de instalación reconociendo los problemas e infirmándolos a la secretaria técnica para que ella buscara la solución.

Todas las reuniones y charlas sobre el uso y mantención del sistema de alarmas se hicieron previas a la instalación, por lo que no se pudo hacer simulacros. Según las bases de licitación estas tareas las tendrían que hacer la empresa, sin embargo, éstos no fueron óptimos ni tuvieron una buena acogida por parte de la comunidad.

Actualmente existe desconocimiento, por parte del municipio, respecto a si están o no en funcionamiento (puesto que no hay seguimiento ni acompañamiento), pero manifiestan que en algunas casas ya ni siquiera se visualizan los letreros o señaléticas que los identificaban

como “Hogares protegidos” lo que le hace pensar que el sistema no está totalmente operativo.

Los actores institucionales de este municipio consideran que el tema cultural es uno de los principales factores que afecta el óptimo funcionamiento del sistema de alarmas, señalando que no está instalada en los sectores populares la conciencia de la importancia del cuidado y de la necesidad de mantener estos sistemas para que sean un real aporte a la seguridad, lo que afectaría el funcionamiento, por ende, se cree que este sistema sólo puede operar en territorios o barrios con niveles educacionales y culturales mayores, señalando que esa ha sido una de las razones por la que no han intentado ampliar el proyecto en el resto de la comuna.

“Ahora yo creo que no funcionan, yo he visto de estos sistemas de alarmas de los más brutales donde la gente sale con un palo a pegarle a los gueones, no debe ser así. Por eso te digo que en ciertos lugares o tipos de poblaciones no debería ser, pero claro hay que medirlo, cual es el tema que tienen una estrategia comunicacional amplia” (Entrevista actor institucional de San Ramón)

“Yo creo que esos proyectos, así como están, deben ser para sectores poblacionales que tengan otra formación cultural, un poco más elevada, no es una población, aunque el barrio este no es malo, pero culturalmente no es malo. En relación a que la botonera no se le pasa a los niñitos para jugar, que si se echa a perder se lleva a la mantención, o que se le debe cambiar la pila, esas cosas que son de un nivel cultural un poquito mayor” (Entrevista actor institucional de San Ramón)

Esta opinión presenta un cierto sesgo discriminador sin correlato concreto en la práctica, puesto que en el resto de las comunas analizadas las características socioeconómicas y culturales de los barrios intervenidos con el sistema de alarmas es bastante similar a las de San Ramón, encontrándose en esas comunidades experiencias muy positivas. Por ende, según los resultados encontrados en esta investigación, el buen funcionamiento y la mantención del sistema de alarmas no depende de estas características socioculturales señaladas por los funcionarios de San Ramón sino por el modo de implementación y acompañamiento otorgado por el equipo del municipio y por el énfasis puesto en los niveles de organización y participación de las comunidades. Dicho proceso de acompañamiento no fue otorgado por el equipo de San Ramón, por ende, se cree que esa opinión respecto al nivel cultural de las comunidades como razón para explicar la falla de la experiencia estaría ocultando más bien las falencias institucionales y administrativas del propio municipio y su equipo del plan.

En síntesis, en lo que refiere a la continuidad del proyecto de alarmas, es decir, a su sustentabilidad en el tiempo se puede inferir que el acompañamiento del plan comunal o municipio a este proyecto es fundamental, puesto que sólo en la comuna donde esto está vigente el sistema sigue funcionando óptimamente en todos los barrios. Esto no implica necesariamente la presencia de paternalismo por parte del municipio, es decir, que se conciba como indispensable para conducir y guiar a la comunidad, sino que implica el reconocimiento que el sistema no sólo incluye la entrega del aparato sino que por sobre todo implica el reconocimiento del trabajo en comunidad, del apoyo y la comunicación entre vecinos como requisitos necesarios para que se generen comunidades seguras. Lo que daría cuenta de la necesidad de vinculación entre Estado y Sociedad, puesto que los procesos de participación son imbricados y generados mutuamente, retroalimentándose el uno y el otro del rol que cada sector cumple en estos procesos sociales.

Complementariamente se observa la importancia del enfoque de seguridad con el que cuenta cada municipio como un factor clave que influye en la implementación de programas de prevención. Serán estos enfoques los que dictarán las directrices para que los equipos trabajen estos temas, destacándose aquellas experiencias en las que se incluye y posiciona a la comunidad como el actor clave para la producción de ésta, donde no sólo las entidades estatales responsables de la seguridad deben ser participes sino que todos los actores de la vida social. Este enfoque de seguridad ciudadana que promueve la coproducción de seguridad sólo se encuentra presente, tanto en discurso como en práctica, en la comuna de Estación Central que es la con mejores resultados en sus proyectos de alarmas, mientras que en menor medida y sólo discursivamente, Colina, señala la necesidad de un enfoque de seguridad ciudadana. San Ramón y Macul, en cambio, presentan derechamente un discurso y una práctica que promueven la seguridad como un tema de los policías, en el enfoque clásico de seguridad pública y cuyas acciones complementarias, como las alarmas comunitarias son sólo entendidas como un instrumento que apoya el trabajo preventivo que las policías deben ejercer.

- **Síntesis**

Todos los componentes antes analizados dan cuenta de que pese a que el Plan Comunal contemplaba un diseño estandarizado, en términos de los elementos del programa (existencia de un consejo comunal, ejecución de proyectos de prevención situacional y psicosocial, presencia de una secretaría técnica y de equipos de profesionales por proyectos) la implementación de ellos a nivel local presenta grandes diferencias, lo que reflejaría los grados de autonomía con la que contaban los equipos para esta tarea, a partir de sus recursos e intereses, y que finalmente es lo que estaría generando resultados

diferenciados en cada experiencia. Destacándose como un elemento fundamental la capacidad política de los gobiernos locales dado que, según se infiere en lo antes descrito, es, principalmente, la voluntad política y la prioridad que le otorgue la gestión municipal y sus alcaldes a la temática preventiva y de seguridad la que posicionará a este plan y sus proyectos dentro del quehacer municipal, y en función de ello, le otorgará los recursos que sean necesarios para obtener los resultados esperados y un mayor impacto de las acciones. Es así como algunas experiencias (Estación Central) culminan la implementación del plan con una política de seguridad clara y decretada, con presencia de una dirección encargada de implementarla, con líneas de intervención que se mantienen en el tiempo, con mecanismos de participación y con proyectos situacionales y participativos sustentables en el tiempo. Las otras experiencias sólo presentan algunos de estos elementos lo que expresa diversos niveles de éxito, es decir, de continuidades del proceso desarrollado, según la propia relevancia que cada municipio le otorga a uno u otro elemento.

Un tema interesante, y que no había sido considerado por esta investigación, es el enfoque de seguridad, el cual se vuelve clave para orientar las intervenciones y los discursos de las autoridades y equipos técnicos al momento de evaluar sus programas, tanto en lo que refiere a la implementación como a los resultados obtenidos. De aquí que se reconozcan experiencias disímiles entre quienes comulgan con el enfoque de seguridad ciudadana, Estación Central y Colina, en comparación a quienes optan por avalar el enfoque de seguridad pública, Macul y San Ramón. Los primeros se asumen como actores centrales en materia de prevención y por ende, le otorgan gran prioridad a las acciones en este aspecto. Esto no quiere decir que los otros dos municipios, que promueven el enfoque de seguridad pública, no tengan prioridad por el tema de la seguridad y la prevención sólo que ellos no se consideran responsables de ello, de ahí que sus acciones estarán enfocadas a apoyar a los policías y no a autogestionar, planificar y ejecutar acciones preventivas por ellos mismos. Este tema emerge como uno de los factores claves que influye en los resultados del programa, es por ello que se abordará con mayor profundidad en el último capítulo.

V. Capítulo: Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales y su influencia en la implementación del Programa Plan Comunal de Seguridad

La delincuencia y el temor son temas que se han posicionado dentro de los principales temas de interés de la ciudadanía y de los medios de comunicación, lo que ha llevado que no sólo las entidades del sistema penal se involucren en la búsqueda de formas de abordaje para poder enfrentar estas problemáticas sino que, de la mano del enfoque de seguridad ciudadana, los últimos gobiernos de Chile han intentado dar un lugar central al nivel local (municipios) en esta tarea. Esto último basado en las buenas prácticas internacionales que relevan el papel de los gobiernos locales, principalmente, en políticas de prevención del delito aprovechando su cercanía con sus comunidades, es así, como se han generado diversos programas preventivos que involucran a las municipalidades en la implementación de estas acciones⁶³. Sin embargo, y pese a ello, en el caso chileno tales experiencias no han estado exentas de debates sino por el contrario han existido diversas discusiones y críticas al respecto, las que se centran particularmente en las responsabilidades y facultades con las que cuentan los municipios para abordar estas complejas problemáticas (delincuencia e inseguridad), como también en las capacidades y recursos que tienen y desarrollan para tratar estos fenómenos.

Es por ello que a continuación pasaremos a revisar los aspectos de la capacidad institucional administrativa y la capacidad institucional política de los municipios para los casos de estudio, intentando identificar si estos factores son relevantes al minuto de implementar políticas preventivas diseñadas en el nivel central que tienen como fin último que sean los propios municipios los que lideren estas estrategias, para llegar incluso a diseñar políticas de prevención y seguridad a nivel local.

Se partirá entonces describiendo la situación de los municipios respecto de sus capacidades institucionales administrativas, manifestando cómo éstas son puestas en función o no, de la implementación de los programas de prevención del delito. Para concluir este apartado revisando los componentes de la capacidad institucional política y cómo estos son puestos en beneficio o no de la implementación del programa aquí analizado.

⁶³ En Chile, a partir de los años 90, se implementan los siguientes programas de prevención que tienen como actor principal, en su ejecución, a los gobiernos locales (municipios): Programa Comuna Segura Compromiso 100; Barrio Seguro; Programa de prevención de drogas Previene; Programa de Recuperación Urbana Quiero Mi Barrios. Todos ellos ejecutados durante las décadas de los noventa y dos mil. Actualmente, con el actual gobierno la mayoría de esos programas se modificaron, en algunos casos, sólo cambiaron sus nombres y algunos aspectos, manteniéndose en todos los casos la relevancia de los municipios en la implementación de dichos programas. En bibliografía se incluye diversas referencias de estos programas.

Al respecto se puede adelantar que es la capacidad política la que aparece relevada y que generaría aportes significativos en la implementación del plan comunal, es decir, que aquellos municipios que le otorgan una mayor relevancia al tema de la seguridad, priorizando la temática dentro de su gestión municipal, a su vez, serán quienes destinarán mayores recursos de su capacidad administrativa para favorecer una implementación más eficiente que permitan obtener los resultados esperados.

Por otra parte, se identifica aquí que si bien la capacidad administrativa no es por sí sola de importancia en la influencia que puede ejercer en la implementación del plan comunal, dado que dependerá de la voluntad política, del tipo de liderazgo que asuma su autoridad política y de la centralidad que se le otorgue a la seguridad en función del enfoque asumido por la gestión (seguridad pública o seguridad ciudadana), sí se reconoce la presencia de algunas de sus dimensiones que tendrían una influencia significativa en las experiencias analizadas por esta investigación, dichas dimensiones serían: los recursos humanos y técnicos y el recursos financiero. Estos dos componentes de la capacidad administrativa de un gobierno local generarían diferencias entre las experiencias analizadas, lo que de alguna manera daría cuenta que tienen ciertos grados de influencia en la implementación de un programa preventivo.

Estos, entre otros hallazgos, serán descritos en detalle en el siguiente apartado demostrando la prioridad de la capacidad política y la dependencia o importancia secundaria que asume la capacidad administrativa en los casos analizados, sin poder con ello demostrar que no es de relevancia sino sólo que no hace la diferencia entre las experiencias analizadas como sí sucede con la capacidad política.

5. 1 Capacidad Administrativa

La Capacidad Administrativa es entendida, en el marco de esta investigación, como las habilidades técnico- burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos, es decir, la existencia de una organización administrativa coherente y la presencia de cuadros burocráticos especialistas, con adecuados niveles de formación y con amplia motivación hacia su trabajo. Es por ello que a continuación se revisarán tres dimensiones que se consideran relevantes para entender la capacidad administrativa y su nivel de organización, a saber: sus recursos financieros y el equipamiento disponible, los recursos humanos y técnicos; y los recursos legales de cada entidad analizada (cuatro municipios de la región metropolitana de Chile). Todo ello en relación al programa Plan Comunal de Seguridad, eje de este estudio.

- **Recursos financieros y equipamiento**

En lo que refiere al recurso financiero y equipamiento a continuación se revisarán ciertos indicadores que nos pueden permitir generar un panorama de los escenarios que tuvieron que enfrentar los equipos del Plan en las cuatro comunas, y cómo la capacidad administrativa de los municipios se comprometió o no con la implementación de este programa. Para ello se describirán aspectos relativos a los presupuestos monetarios, a la infraestructura disponible y al equipamiento otorgado para la adecuada ejecución del plan.

En la investigación se identifica entonces que el municipio con continuidad (Estación Central) tiene un óptima calidad del recurso financiero y equipamiento, puesto el municipio le otorga lo necesario para la operación adecuada de este programa, además genera diversas acciones de coordinación con otras entidades para complementar el recurso original destinado por el nivel central de este programa. Los otros tres municipios sin continuidad presentan experiencias disímiles entre sí, ninguno de ellos presenta el óptimo en la entrega de los recursos financieros y equipamiento necesarios para la implementación del programa, así, San Ramón, es el que aparece mejor posicionado al respecto, aunque ellos además del recurso que como municipio le entregan, en base a lo señalado en el convenio de ejecución del programa, no son pro-activos en la búsqueda de mayores recursos para potenciar las acciones del programa; por otro lado, Macul, si bien presenta una buena infraestructura, no le otorga otros recursos desde el municipio a las acciones del programa; finalmente, Colina, tampoco le otorga recursos desde las arcas municipales y presentan una infraestructura deficiente. Todo esto refleja que los tres municipios sin continuidad no cuentan con un óptimo en la cantidad o calidad de los recursos financieros y/o de la infraestructura y equipamiento necesarios para implementar adecuadamente el programa como sí se identifica en la comuna que sí obtuvo la continuidad y por ende, el mayor éxito del programa, lo que podría reflejar una cierta influencia de estos aspectos en los resultados de la implementación del Plan Comunal, lo cual se irá indagando y analizando en la descripción más detallada de cada caso.

A continuación se presenta un cuadro síntesis que refleja la situación de cada comuna en relación a los indicadores analizados para indagar la situación de uno de los componentes definidos para estudiar la capacidad administrativa de los gobiernos locales, a saber, los recursos financieros, la infraestructura y el equipamiento, los que posteriormente serán descritos detalladamente a lo largo de este apartado.

Tabla N° 11

VARIABLE INDEPENDIENTE: CAPACIDAD INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVA								
DIMENSION: RECURSOS FINANCIEROS Y EQUIPAMIENTO	MUNICIPIO CON CONTINUIDAD		MUNICIPIOS SIN CONTINUIDAD					
	ESTACION CENTRAL		COLINA		MACUL		SAN RAMON	
	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
Aporte Municipal		SI	NO		NO			SI
Solicitud Extra de Recurso al Ministerio del Interior	NO		NO			SI	NO	
Consecución de recurso por coordinación con otras entidades		SI		SI	NO		NO	
Percepción del recurso designado por el Ministerio al Plan	ESCASO		ESCASO		ESCASO		ESCASO	
Infraestructura de calidad		SI		SI		SI		SI
Adecuado tamaño de las dependencias		SI	NO			SI		SI
Oficinas integradas		SI		SI	NO			SI
Suficiente equipamiento		SI	NO			SI		SI

Fuente: *Elaboración propia en base a la información obtenida en el trabajo de campo*

Respecto al recurso financiero cabe señalar que el nivel central del programa había generado tres subgrupos de comunas, según la cantidad de habitantes de éstas, y en función de ello se asignaban un presupuesto diferenciado. Este recurso estaba destinado para la gestión del programa y para la ejecución de los proyectos, es decir, para el pago del secretario técnico, la infraestructura, equipamiento y recursos materiales necesarios para que el programa operara, además de financiar con ello la ejecución de los proyectos que la comuna definiese con el equipo y los materiales que fueran necesarios para la implementación de estos. Complementariamente los municipios firmaban un convenio de ejecución en el que se comprometían a entregar un porcentaje de presupuesto para apoyar la implementación del plan en la comuna, el cual ascendía al 15% de total del recurso entregado por el Ministerio, además de otorgar la infraestructura y el equipamiento necesario para que el plan se implementara adecuadamente.

Uno de los problemas que enfrentaron las comunas respecto al recurso comprometido es que la mayoría de los municipios no entregaba este presupuesto en dinero sino que era valorizado el uso de las dependencias municipales que le facilitaban para instalar las oficinas del programa, es decir, la infraestructura. Esto en general fue visto como un

aspecto que iba en desmedro a la implementación porque reducía las posibilidades de acción del equipo ya que no complementaba el presupuesto ministerial ni servía para potenciar las actividades.

“No, sólo lo que estaba destinado, lo que se supone es que para los proyectos el municipio tenía que poner el 15% de aporte municipal, pero muchas veces lo que ocurría era que se valorizaba ese aporte, por infraestructura, que es importante de todas maneras, pero para que funcione entregaba lo mínimo, pero no todo. Era muy poco lo que se colocaba, más bien se valorizaba” (Entrevista actor institucional de San Ramón)

Tal información era de conocimiento del nivel central, pero éste nunca ejerció la presión necesaria para hacer cumplir la entrega del recurso en pos del programa, esto según manifiestan los representantes del nivel central no se efectuaba con el fin de evitar los conflictos con los alcaldes, quienes generalmente señalaban no contar con ese recurso. Este tema fue criticado por los secretarios técnicos quienes, en algunos casos, no contaban con la validación política para demandar y exigir este aporte a los alcaldes y por otro lado, tampoco contaban con el suficiente apoyo desde el nivel central para ponerse exigentes con este tema.

“yo creo que hubo una mala lógica del ministerio de no llegar a mayores compromisos con los alcaldes en este proyecto. En términos de que, de que les dijeran sabe que alcalde yo le estoy pasando tanto millones de pesos y yo requiero de usted a lo menos una retribución de tanto más. Siempre se ponía en un convenio el 15% de colaboración del municipio, pero no, debería haber dicho yo necesito tanto que usted me entregue para esto. Yo creo que eso fue un error, porque en el caso mío yo podía exigir el aporte municipal, porque yo tenía asidero con él, entonces no tenía ningún problema, pero yo sé que en otras comunas nada, absolutamente nada les daban” (Entrevista actor institucional de San Ramón)

“No ponían el recurso, siempre lo decían, pero nunca quedó claro como cubrían ese presupuesto, o ese monto definido por convenio. Ese era un problema, porque nunca lo dejaron en una glosa, si quedaba un monto te lo pasaban, sino un terminaba trabajando solo con el presupuesto definido desde el ministerio, porque uno eso era lo que rendía, y ellos (ministerio) hacían la vista gorda de cómo y cuánto ponía el municipio. En definitiva, a ellos (ministerio) le interesaba que se rindiera lo que ellos nos pasaban” (Entrevista actor institucional de Macul)

En el caso de las comunas analizadas, la comuna que se considera exitosa en la ejecución del Plan (Estación Central) reconoce haber recibido ese recurso por parte de la

municipalidad además de otros medios materiales que les facilitaban para cumplir las acciones del plan.

A diferencia de ella, dos de las otras tres comunas sin continuidad (Macul y Colina) dan cuenta de no haber recibido ese dinero sino que en sus casos el recurso comprometido correspondía a las oficinas y el equipamiento que el municipio les facilitaba. Sólo la tercera de este grupo definido sin continuidad, San Ramón, señala que el municipio le otorgaba una mínima parte en dinero (cercano al millón y medio de pesos chilenos) y que el resto era valorizado en la infraestructura utilizada.

Tal situación ya demuestra una diferencia considerable en lo que respecta a la prioridad que le otorga el municipio a la implementación del plan puesto que sólo dos de ellas, Estación Central y San Ramón, están dispuestas a entregar parte de su presupuesto para complementar las intervenciones planificadas en materia de seguridad ciudadana. Esta situación puede considerarse independiente al presupuesto total con el que cuenta cada municipio puesto que San Ramón, por ejemplo es de las cuatro comunas la considerada más pobre, es decir, cuenta con un menor presupuesto municipal, pese a ello había voluntad política de otorgar un recurso, aunque fuera mínimo, al desarrollo del plan. A diferencia de ello, Macul, contando con los mejores ingresos de las cuatro comunas nunca dispuso de presupuesto para este tema. De aquí, que se empiece a vislumbrar la importancia de la voluntad política para destinar fondos a estas iniciativas, por sobre el recurso que pueda tener un municipio.

“Sí, no pasa por el recurso que tenga, por ejemplo, una comuna como La Serena que no es pobre no daba recursos, Copiapo tampoco, entonces no sólo tiene que ver con recursos. Los que daban no solo tenía que ver con prioridad sino que ellos consideraba que tenía que seguir, mas allá de que la DIDECO de Antofagasta era super odiosa consideraba que no era importante y que no servía para nada, el alcalde siempre daba el dinero” (Entrevista representante del nivel central)

De los montos entregados por el Ministerio del Interior para la implementación del Plan todos los secretarios técnicos y funcionarios del programa entrevistados perciben que éstos eran escasos, puesto que las necesidades en materia de seguridad siempre son mayores. Reflexión de tipo formal que responde al conocimiento en política pública y funcionamiento del Estado que da cuenta, desde una racionalidad economicista, que las necesidades siempre serán mayores que los recursos con los que cuenta el Estado para resolverlos. Sin embargo, reconocen que la existencia del recurso entregado siempre será mejor que nada, de aquí que se valorara este programa porque al menos les permitía comenzar a instalar el

tema en las comunas. Este recurso, señalan, les servía para ejecutar un plan mínimo, suficiente en un inicio para diagnosticar las necesidades de las comunas y, a partir de ello, planificar una estrategia de intervención.

En dos de las comunas, la de continuidad y una sin continuidad, Estación Central y Colina respectivamente, complementaban este recurso a través de la coordinación con otras instancias e instituciones instaladas en el territorio, con quienes generaban trabajo en conjunto, lo que a su vez les permitía dar mayor impacto a las acciones y aprovechar de mejor manera el recurso de cada una de ellas. Mientras que las otras dos, San Ramón y Macul, no generaban estas coordinaciones con otros programas que les permitiera aumentar el recurso del programa, aunque esta última se valía de otras estrategias políticas para conseguir mayores presupuestos.

Esta forma de conseguir mayores recursos, que ocurría en Macul, era a través de demandas políticas que podía ejercer el alcalde ante las autoridades del nivel central, esto no aparece como una práctica generalizada sino sólo en esta comuna. Esta acción es reconocida por los funcionarios que participaron del plan, quienes la explican a partir de la cercanía política del alcalde con el nivel central, puesto que éste era de la misma coalición política-partidaria de las autoridades del Ministerio⁶⁴. También le reconocen méritos propios al alcalde puesto que consideran que contaba con gran carisma y validación política, dado el gran apoyo comunitario (es de los alcaldes con mayores periodos alcaldicios desde el término de la dictadura), lo que le generaba un respeto en el nivel central. De este modo, Macul consiguió recursos extras para la implementación de ciertos proyectos como por ejemplo, la instalación de cámaras de vigilancia en ciertos puntos considerados de riesgo en la comuna.

“Ahora si era posible, paralelamente al plan obtener más plata, pero eso era resorte del alcalde, que se reunía con el subsecretario o el ministro para negociar y pedir más recurso. Pero eso era tomándose un café, en espacios no formales, o en reuniones del partido, porque en ese tiempo el subsecretario era Correa Sutil (en periodo de Comuna Segura) y después fue otro tipo del PPD⁶⁵, que no me acuerdo su nombre, y así, había mucha afinidad partidaria y política, estas cosas son así, primero se conversan informalmente y después se formalizan. Entonces el alcalde Puyol, por esa vía consiguió plata para instalar videocámaras de seguridad, y ese

⁶⁴ El alcalde de San Ramón también era de esta coalición sin embargo no se reconoce haber ejercido esta demanda a partir del color político. Esta comuna sólo obtuvo los recursos destinados oficialmente al programa, según las partidas presupuestarias definidos para ello, y no por otras vías.

⁶⁵ Partido Por la Democracia, PPD, que formaba parte de la coalición de gobierno del periodo, la Concertación de Partidos.

recurso llegó por fuera de lo definido en el plan comunal. (Entrevista a actor institucional de Macul)

Esta información de la existencia recursos extras para ciertas comunas, a partir de gestiones políticas, era de conocimiento de algunos secretarios técnicos de los otros municipios, principalmente Colina, quienes señalan abiertamente que ellos, por ser de partidos de oposición al gobierno (nivel central), nunca fueron beneficiados con estos proyectos adicionales. Plantean que nunca hicieron reclamos al respecto porque entendían que la discrepancia política generaba esas prácticas diferenciadas, considerándolas incluso como acciones lógicas del juego político, que busca favorecer a sus aliados y no a sus opositores, considerando que para ellos sólo existía el presupuesto destinado formalmente por el programa analizado.

“yo nunca fui miembro de la concertación y lo sabe todo el mundo que trabajo conmigo, y siempre fui discriminado en el tema de los recursos, porque éramos un municipio distinto a la opinión política que tenía el gobierno, y yo lo aceptaba. Pero podíamos haber tenido más, que se podrían haber utilizado de mejor forma, pero no importa, yo nunca reclamé, me dieron millones de excusas que nunca entendí, pero no importa, es parte del juego político, así lo hacen todos los gobiernos” (Entrevista a actor institucional de Colina)”

Las otras dos comunas, Estación Central y San Ramón, señalan de igual manera que nunca hubo interés de intentar conseguir más recursos a partir de esas diligencias políticas de sus autoridades locales.

En síntesis, en lo que refiere al recurso financiero otorgado por el programa, todos los municipios consideran que eran escasos para las necesidades de las comunas en la materia, sin embargo, sólo la comuna con continuidad buscó la posibilidad de incrementar su presupuesto a través de otorgar, de sus propias arcas, el recurso comprometido en el convenio (además de la entrega de infraestructura y equipamiento) como también a través de la generación de alianzas multisectoriales con otras entidades, tanto del nivel central como local. Lo que demuestra un gran compromiso con el tema y el desarrollo de una gestión estratégica que pretendía desarrollar una planificación y ejecución de acciones de mayor impacto para su territorio. A diferencia de ella, las otras tres comunas sin continuidad presentan diversas experiencias en la materia.

San Ramón, por ejemplo, sólo le otorga una mínima parte del recurso comprometido en el convenio, el resto era valorizado en la infraestructura y equipamiento necesario para la

operación del programa. Tampoco generaba alianzas con otras entidades para potenciar los recursos ni menos generaba demandas al nivel central de mayores recursos, aun cuando eran de la misma coalición de partidos. Aquí se demuestra una actitud más pasiva tanto de los equipos como de la autoridad política del municipio quienes no buscaron, a través de ningún medio, incrementar los recursos de operación sino que más bien acomodaron sus iniciativas a la cantidad de recurso entregado por el propio Plan.

Macul, en cambio, si bien no entregaba recursos que salieran de su presupuesto municipal (aun cuando es de los que cuentan con mayores recursos) tampoco generó coordinaciones con otros programas, sin embargo, sí aplicó prácticas políticas por parte de su autoridad para conseguir, aprovechando la cercanía partidaria, recursos extras para la implementación de proyectos puntuales. Demostrándose aquí, el rol preponderante que jugó el alcalde en la gestión de este programa, quien intentó resolver sus demandas de iniciativas o mayores recursos a partir del juego político.

Finalmente Colina, si bien no entregó recursos propios al programa, sí generó un gran trabajo en materia de coordinación con otras entidades, lo cual dependió fundamentalmente de la conducción de su secretario técnico quien fomentó las relaciones intersectoriales y aprovechó todas las oportunidades de vinculación para complementar el recurso y potenciar acciones que pudieran obtener mejores resultados al ser desarrolladas de manera colaborativa con otras entidades preventivas.

Ahora bien, en lo que refiere a otro de los factores de los recursos materiales que dan cuenta de la capacidad administrativa de un municipio, a saber, la infraestructura, se puede mencionar que tres de los cuatros municipios contaba con espacios adecuados para la instalación de sus oficinas, con diferencias respecto a las comodidades y servicios disponibles entre unas y otras, pero todos ellos se asumen conformes con lo que contaban, sólo uno de ellos (Colina) manifiesta ciertas críticas y reclamos respecto al espacio utilizado, lo cual no es una visión homogénea entre todos los entrevistados de esta comuna sino principalmente en los ejecutores de proyectos.

Tal situación de las buenas condiciones de la infraestructura, señalado por los actores entrevistados, es comprobada en el trabajo de campo y en las visitas realizadas a tales oficinas lo que confirma la calidad de dichos espacios, inclusive en aquella comuna más crítica. De este modo, la conformidad señalada por los entrevistados de los casos analizados es contrastada con la situación de otras comunas de la región metropolitana, donde diversos estudios revisados señalan que en algunas comunas las condiciones de

habitabilidad de sus oficinas era precarias puesto que la infraestructura no contaba con el espacio mínimo para concentrar a todo el equipo, incluso en algunos casos, ni si quiera era óptima para el secretario técnico (FLACSO, 2009). Esto es de gran importancia no sólo por otorgar las mínimas condiciones de calidad para el equipo sino que responde también a una mirada estratégica de entender al Plan Comunal con su secretario técnico y a los equipos de cada proyecto como un solo gran equipo para que piensen y planifiquen las acciones de manera global, entendiendo cada intervención como parte de un todo y no como meros proyectos aislados. La diferencia entre las cuatro comunas radica en el tamaño de las dependencias facilitadas, mas no de la calidad y condiciones de éste.

Es así como para el caso de la comuna con continuidad, Estación Central, las dependencias estaban instaladas en el Municipio, con un par de oficinas de gran tamaño, todas cercanas, para que en ellas se concentraran el secretario técnico además de los equipos de los proyectos de ambas áreas, psicosocial y situacional. En la misma dependencia se encontraba la oficina municipal de seguridad ciudadana la que contaba con vehículos de vigilancias coordinados por el secretario técnico del Plan. En la actualidad esta comuna creó una Dirección de Seguridad que cuenta con dependencias exclusivas para sus programas, ubicadas en las cercanías del municipio, en un lugar muy céntrico y de fácil acceso para los habitantes de la comuna. Este lugar es mucho más amplio que el del Plan Comunal y permite concentrar en un mismo lugar incluso a otros programas del nivel central que trabajan temáticas preventivas, lo que facilita por un lado, el trabajo coordinado entre los funcionarios de los distintos programas y por otro, permite el acceso de la comunidad a todos los servicios ofertados en la materia. Complementariamente sigue manteniendo una oficina en el municipio, donde se encuentra el Director de Seguridad y su secretaria, puesto requiere estar en ese espacio para poder coordinar los aspectos políticos y burocráticos de la política comunal de seguridad entre las autoridades municipales y las otras direcciones. Esta decisión demuestra la importancia que este municipio le otorga a mantener al equipo trabajando integradamente, reconociéndolo como una intervención única donde cada proyecto es parte de un todo que en su conjunto construye la política de seguridad en la comuna, para lo cual considera necesaria también la vinculación y coordinación multisectorial con los otros programas o intervenciones que se dedican a trabajar aspectos relacionados con el mercado de la seguridad, de aquí que se busque establecer físicamente en un mismo espacio para facilitar y fomentar tal relación.

En lo que refiere a las comunas sin continuidad, dos de ellas, Colina y San Ramón, contaban con el equipo reunido en las mismas dependencias, mientras que Macul nunca

tuvo estas instalaciones de manera conjunta, sino por el contrario estaban todos los proyectos y equipos instalados por separado.

Colina, en cambio, contaba con sus oficinas en el municipio mismo, en la Dirección de Desarrollo Comunitario, es un espacio reducido puesto que compartía con otros programas preventivos, como el de prevención de drogas. Esto si bien hacía que el equipamiento (computadoras, impresoras, etc.) y las salas de reuniones debían ser de uso compartido reduciendo las posibilidades de uso, a su vez, facilitaba la planificación y coordinación de acciones conjuntas entre programas absolutamente relacionados, incluso, complementarios. Sin embargo, tal situación fue criticada por los funcionarios del programa quienes consideraban que tenían poca privacidad y autonomía, no así por su secretario técnico, que al contar con una oficina independiente, al parecer, no notaba las demandas y necesidades de su equipo.

San Ramón tenía sus dependencias en oficinas municipales ubicadas en las cercanías del edificio consistorial o principal del municipio, compartiendo las instalaciones con otros programas preventivos. Esta comuna, en algún momento del programa, llegó a contar con dos espacios destinados al plan comunal de seguridad, uno para cada proyecto, con el fin de que estuvieran cerca de los territorios de intervención. Los entrevistados institucionales de esta comuna consideran que las dependencias eran muy buenas porque les permitían por una lado tener espacios agradables para trabajar, como para desarrollar sus reuniones, resguardando la privacidad requerida por el programa, por otro lado, también tenían la posibilidad de reunirse con otros programas vinculados a sus intervenciones para retroalimentar sus experiencias.

En cambio, Macul, nunca tuvo a sus equipos reunidos, por un lado, se encontraba el Secretario Técnico, instalado en la Dirección de Desarrollo Comunitario del municipio, en dependencias de muy buenas condiciones, y en otras oficinas municipales se encontraban los equipos que estuviesen implementando los proyectos. Aquí la segregación respondía a una disposición municipal, en la que se separa un sector del municipio para la instalación de las jefaturas o encargados de áreas o departamentos y en otro sector, donde se encontraban todos los implementadores de esos programas, así que el plan comunal de seguridad no era la excepción. Esa separación tiene aspectos positivos y negativos, según los entrevistados, por un lado permitía que los proyectos pudieran vincularse con otros de intervenciones similares facilitando la retroalimentación, sin embargo, impedía la unión interna del programa, dificultando una planificación conjunta de la estrategia de seguridad en la comuna, evitando, por ende, que se sintieran parte de un programa más amplio sino

sólo como simples proyectos aislados con objetivos puntuales y no enmarcados dentro de un estrategia comunal.

Respecto al equipamiento utilizado, en tres de las comunas analizadas (Estación Central, Macul y San Ramón) señalan que éste era adecuado y que era suficiente para los equipos de trabajos. Sólo en una comuna, Colina, señalan que este era insuficiente y que los integrantes del equipo, por ejemplo, llevaban a las oficinas sus propias computadoras portátiles para poder tener con que trabajar. Situación que sólo es señalada por los equipos y no por el secretario técnico, quien más bien describe un ambiente optimo, de mucho apoyo por parte del municipio, aspecto que se contradice con los discursos de los otros entrevistados.

“tú ahí viste un montón de gente que estábamos en una oficina chiquitita, con dos computadores y todo arrumbado. Ahí no es un tema de recursos sino de voluntad del alcalde, ¿no hay más oficinas donde nos puedan instalar, no hay más computadores?, la mayoría de nosotros tenemos que estar trabajando con los computadores de nosotros, los personales, y yo creo que el municipio sí tiene recursos para otorgarnos mejores condiciones, en fin, pero no la han dado”
(Entrevista a actor institucional de Colina)

En síntesis al respecto de la infraestructura se puede señalar que aquellas comunas que cuentan con un reconocimiento de mayor importancia y validez al plan comunal lo posicionan en la práctica como una unidad, intentando congregarse a todo su equipo en las mismas dependencias, puesto que consideran que realizan un trabajo que debe ser diseñado, implementado y evaluado en conjunto, lo que merece tal esfuerzo por parte del municipio. En cambio, el municipio que no facilita esta integración entiende al Plan Comunal como la ejecución de diversos proyectos donde el secretario técnico es el encargado sólo de coordinar, por ende, no considera necesario tal concentración de los equipos y por eso su instalación en diversas dependencias. En lo que respecta al equipamiento, se destaca de manera positiva que la mayoría de los equipos de las comunas, a excepción de Colina, reconocen que éste era de gran calidad y que contaban con la cantidad suficiente para poder operar, también reconocen el apoyo en equipamiento y otras infraestructuras municipales que no eran parte del programa (salones, cañón, etc.) como también de otros recursos disponibles en los municipios, como los vehículos para la movilización de sus equipos a las actividades que lo ameritaran, aspecto muy positivo dado que éstos sí son un recurso escaso para los municipios donde gran parte del trabajo que ellos realizan se efectúa directamente en el territorio, por ende, es muy alta la demanda de éstos por la mayoría de las direcciones y departamentos municipales.

- **Recursos humanos y técnicos**

Para el análisis los recursos humanos y técnicos de los municipios en relación a la implementación del plan comunal de seguridad pública, se indagó en distintos aspectos o indicadores que permiten aproximarse a la situación de esta dimensión de la capacidad administrativa. Tales indicadores pueden clasificarse, analíticamente, entre la situación del Secretario Técnico, que tenía la misión de coordinar y conducir el programa; el equipo de profesionales que ejecutaba los proyectos de intervención; y el vínculo de ambos con la oficina de seguridad ciudadana municipal existente en los municipios a la llegada de dicho programa. En ellos, se busca describir la situación del perfil profesional, las capacidades y/o habilidades con las que contaban, la legitimidad que tenían al interior del municipio, entre otras. Permitiendo esto, comparar cómo se manejaron estos aspectos en cada uno de los municipios, considerándolos, dada la información encontrada, como factores de la implementación del programa que influyeron en los diferentes resultados alcanzados por éste en los casos analizados.

A continuación se presenta un cuadro síntesis de estos aspectos comparándolos en las cuatro comunas de este estudio, para luego desarrollarlos en el resto del apartado. Cabe señalar al respecto que el óptimo de estos indicadores se encuentra en las respuestas positivas, por tanto, el municipio que obtiene una mejor situación en lo referido a los recursos humanos es el que justamente obtiene la continuidad y éxito del programa, a saber, Estación Central, mientras que las otras comunas presentan diversos grados del nivel y calidad de sus recursos humanos, lo que podría explicar los diferentes resultados obtenidos por el programa en materia de continuidad de sus políticas de seguridad locales.

Tabla N° 11

VARIABLE INDEPENDIENTE: CAPACIDAD INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVA								
DIMENSION: RECURSOS HUMANOS Y TÉCNICOS	MUNICIPIO CON CONTINUIDAD		MUNICIPIOS SIN CONTINUIDAD					
	ESTACION CENTRAL		COLINA		MACUL		SAN RAMON	
	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
Legitimidad el Secretario Técnico		SI		SI	NO			SI
Baja Rotación del Secretario Técnico		SI		SI	NO			SI*
Adecuado perfil del Secretario Técnico (académico, especialización en temas de seguridad y herramientas de gestión)		SI**		SI		SI		SI
Adecuado nivel de gestión del Secretario Técnico		SI**		SI	NO			SI
Existencia de secretaria para efectuar temas administrativos		SI		SI	NO		NO	
Secretario técnico tiene responsabilidad de seleccionar los equipo		SI		SI	NO			SI
Ejecución directa de los proyectos (responsabilidad del propio municipio)		SI		SI	NO			SI
Adecuado perfil del equipo contratado		SI		SI***	No se menciona		NO	
Baja rotación del equipo contratado		SI		SI	No se menciona		NO	
Existencia de capacitación al equipo contratado		SI	NO		NO			SI
Trabajo en equipo más allá de la ejecución del proyecto		SI		SI	NO			SI
Contratación de equipo por el municipio en meses sin recursos del nivel central	NO			SI	NO		NO	
Existencia de funcionarios municipales trabajando el tema		SI		SI		SI		SI
Adecuado perfil de los funcionarios municipales que trabajan el tema		SI****	NO			SI****	NO	
Coordinación de los funcionarios municipales que trabajan el tema con el plan comunal		SI	NO			SI	NO	

* Sólo se presentó un cambio al finalizar el periodo, no por mala gestión, sino por ascenso a un cargo de confianza del Alcalde

** Secretario técnico ex funcionario policial tenía conocimiento en materia de seguridad (desde el enfoque de seguridad pública) pero carecía de herramientas de gestión e implementación de programas públicos de intervención.

*** Por ser una comuna aislada señalan solo contratar profesionales del lugar (no había mucha oferta)

**** No cuentan con especialización en la materia pero han sido capacitado por el equipo del plan y tienen manejo en trabajo comunitario

Fuente: *Elaboración propia en base a la información obtenida en el trabajo de campo*

Respecto a los recursos humanos el plan comunal contemplaba, desde el diseño de éste, la existencia de una secretaría comunal, la cual contaría sólo con un profesional encargado de implementar el programa en la comuna, lo que incluía, hacer el diagnóstico y diseñar el plan, acorde a la información arrojada por este diagnóstico, lo que implicaba seleccionar las áreas de intervención y las tipologías de proyectos necesarias a ejecutar en la comuna, para luego coordinar y asesorar al equipo que implementarían tales proyectos. Para ello, según el convenio firmado con los municipios, contaría con un funcionario administrativo o secretaria, financiado por el municipio, quien debería apoyar al secretario técnico en los aspectos administrativos y contables del plan, para que éste pudiera dedicarse exclusivamente a los temas técnicos de la implementación del programa.

La figura del secretario técnico era clave para la implementación del programa puesto que contaba con grandes responsabilidades, primero debía conseguir la validación del alcalde y los funcionarios municipales para que le facilitaran los aportes comprometidos en el convenio (porcentaje de presupuesto, secretaria, infraestructura adecuada, etc.), a su vez para que las diversas áreas o departamentos municipales le facilitaran, por un lado, la información necesaria para la elaboración de los diagnósticos comunales y por otro, apoyaran las diversas gestiones que debía realizar para implementar el programa. Además, este secretario debía tener el manejo técnico y político para convencer al alcalde y otras jefaturas municipales de las decisiones adecuadas que debían tomarse en la comuna en relación al Plan, particularmente, en lo que refiere al modo de intervención de los proyectos (externa o interna), del tipo de proyecto a ejecutar (según las necesidades o problemáticas arrojados en los diagnósticos), de las contrataciones y el perfil de los profesionales necesarios, etc. Finalmente tenían que lograr posicionar el tema de la prevención y la seguridad en los municipios para que éstos llegaran a generar políticas locales de prevención, con la consiguiente institucionalidad, recurso y compromiso que ello implicaba.

“Se consideraba fundamental la capacidad técnica que podían alcanzar los municipios en materia de prevención para poder lograr posicionar el tema dentro de las prioridades comunales, para lo que se creía necesario enfocarse en los perfiles de los profesionales de los equipos de los proyectos y por sobre todo, el perfil técnico y la capacidad de gerencia o capacidades políticas de los secretarios técnicos. Como también la legitimidad que tuviera este cargo en el municipio, puesto que implicaría el apoyo de otras direcciones y la vinculación con otros programas preventivos de la comuna”. (Entrevista a representante del nivel central)

Es por la importancia de este rol y su gestión que el nivel central reconoce que el profesional que asumiera ese cargo no sólo debía contar con el nivel académico y la

especialización en el tema, sino que además debía contar con la confianza política del alcalde para que pudiera legitimarse ante los funcionarios municipales, dado que las principales responsabilidades de gestión del programa dependerían de esta validación. Es así que incluso, los entrevistados del nivel central advierten que, en ocasiones, priorizaban esta característica política por sobre sus habilidades técnicas.

“El interés principal estaba centrado en la contratación del secretario técnico, quien debía cumplir dos requisitos: ser un sujeto técnicamente adecuado (por lo que el instrumental de selección era altamente exigente) y por sobre todo, que fuera un sujeto de confianza del alcalde (puesto que requeriría de su apoyo y legitimidad para poder liderar el proceso de instalación del tema preventivo en las acciones municipales y para poder llegar a la construcción de una política local). Esto dio origen a diversas situaciones: coordinadores técnicamente hábil y políticamente hábil; coordinadores técnicamente inhábiles y políticamente inhábiles; o que sólo cumplieran uno de los dos requisitos. Pero lo que más preocupaba era que tuvieran el respaldo político” (Entrevista a representante del nivel central)

Según palabras del representante del nivel central, la diferencia de perfiles de los secretarios técnicos sería una de las principales razones que influyeron en la generación de diversos contextos de implementación de este programa.

Por otro lado, los municipios tenían la posibilidad de decidir si ejecutaban los proyectos a través de entidades externas, vía licitación del proyecto, o si lo implementaban directamente como municipio, para lo que requerirían contratar un equipo acorde a las necesidades del proyecto y cuya responsabilidad de planificación y coordinación recaería en el secretario técnico. La mayoría de los proyectos psicosociales fueron implementados bajo esta última modalidad, en cambio en los situacionales era más común la ejecución externa. De este modo, si los municipios se decidían por implementación directa de los proyectos existiría un equipo que debería trabajar con el secretario técnico donde además de la ejecución del proyecto podrían apoyar a éste en la implementación del plan, es por ello, que la mayoría de los municipios decide esta modalidad, porque con ello se conformaría un equipo que pudiera acompañar al secretario técnico, permitiéndoles pensar y planificar la intervención y la gestión en seguridad en la comuna más allá de los requisitos y exigencias ministeriales sino que en función de las necesidades de los habitantes de los territorios. En el caso de las cuatro comunas analizadas los proyectos en su mayoría fueron de ejecución directa porque todos ellos consideraban primero, que era una tremenda oportunidad poder contar con un equipo que trabajara conjuntamente con el secretario técnico lo que se transformaría en un plus para el propio plan. Segundo, consideraban que tenían la

experiencia y el conocimiento del territorio lo que les facilitaría la intervención y permitiría la sostenibilidad de estos proyectos.

En relación a los temas de recurso humano antes señalados, lo primero que se encuentra en las entrevistas es que la cantidad de funcionarios contemplados en el plan, es decir, la presencia de un solo profesional (secretario técnico) y un apoyo administrativo (secretaria), es considerado, por las comunas analizadas, como escaso, más aún, ningún actor institucional estaba de acuerdo con esta propuesta, definiéndola como insuficiente para la implementación de un programa con las exigencias técnicas de éste.

Existe consenso al señalar que la complejidad del problema delictual requiere de la presencia de multidisciplinariedad para poder entender el fenómeno desde sus diversas aristas y a partir de ello, poder planificar e implementar estrategias preventivas más adecuadas, es por ello que se considera necesario la conformación de un equipo estable que pudiera participar de todo este proceso y no sólo condicionado a la ejecución de los proyectos. Esto porque justamente para las etapas de diagnóstico y diseño de dichos proyectos se requería a un grupo de profesionales pensando y discutiendo qué era lo más apropiado para el territorio. Un equipo de profesionales, además, haría posible aplicar las estrategias participativas que exigían las orientaciones técnicas, emanadas desde el nivel central, para la elaboración de los diagnósticos pero que en la práctica, según las opiniones de los secretarios técnicos entrevistados, terminaban siendo meras formalidades o exigencias que éstos debían cumplir, consideradas principalmente cargas extras de trabajo y no herramientas útiles para conocer las necesidades y problemáticas de sus comunidades, en miras de generar cercanía e involucramiento de la sociedad civil en la implementación del plan.

Por otro lado, los secretarios técnicos consideraban que la carga de trabajo era excesiva para una sólo persona, tomando en cuenta que sólo dos comunas, la con continuidad, Estación Central, y una sin continuidad, Colina, contaban con la secretaria o apoyo administrativo que debía financiar el municipio, los otros dos municipios no tuvieron este recurso y por ende, sus secretarios técnicos debían cumplir ambos roles, el técnico y el administrativo. Esto último implicaba, entre otras cosas, la realización de las rendiciones financieras, aspecto considerado de gran responsabilidad y de gran demanda de trabajo dado los altos montos de ejecución presupuestaria de este programa y de los muchos requisitos que implica el uso de recursos públicos, con sus respectivos procesos de rendición de cuentas y transparencia exigidos por los nuevos enfoques administrativos y gerenciales instalados en la administración pública chilena. Aspectos que implicaron una

gran recarga laboral para los secretarios técnicos, principalmente, de Macul y San Ramón, ya que no contaban con una secretaria que pudieran apoyarlos en esos procesos administrativos y burocráticos.

Otro tema destacado como relevante, por los representantes del nivel central, hace mención al perfil de los secretarios técnicos y su influencia en la implementación del plan. En las comunas de la muestra estos perfiles fueron variados, si bien sus secretarios técnicos contaban con algún tipo de conocimiento acerca de criminalidad, seguridad y prevención, todos asumen que no eran especialistas en estos temas y que se fueron formando durante el proceso mismo de implementación. Estos argumentan que dichas temáticas no son materias que se enseñen en las universidades a nivel de licenciaturas, sino sólo, y a partir de los años 90, se generan especialidades en el nivel de postgrado. En el caso de los secretarios técnicos entrevistados reconocen que fue una formación otorgada por la experiencia y la práctica en el trabajo comunitario, y que a finales de su participación en el plan, algunos de ellos, consiguieron especialización de tipo formal. Al respecto, sólo uno de ellos, el de la comuna de Estación Central, no contaba con especialización en desarrollo comunitario pero sí sobre el tema de la criminalidad y la vigilancia policial, puesto que era un policía en retiro. En oposición a ello, los otros tres eran profesionales de las ciencias sociales con diferentes especializaciones en temas de trabajo comunitario y con basta experiencia en intervenciones a nivel local.

Respecto a sus habilidades de gestión, tres de ellos contaban con experiencia en coordinación, implementación y participación en diversos programas de intervención social desde el gobierno central o en el ámbito local, y sólo aquel con formación policíaca carecía de esa experiencia puesto que el trabajo al interior de carabineros tiene otros fines además cuenta con una jerarquía y con un nivel organizacional muy diferente al de los municipios y los programas públicos gubernamentales, aspectos que él mismo reconoce haber aprendido en la práctica (cabe destacar que este secretario técnico siempre contó con apoyo de una secretaria lo que facilitó su trabajo, destacando que sus debilidades y principales problemas fueron en temas técnicos y no de gestión)

En tres de las cuatro comunas, Estación Central, Colina y San Ramón, los secretarios técnicos señalan haber contado con la validación y confianza del alcalde, aspecto que destacan como relevante para el desarrollo de su trabajo pues fue a partir de ello que lograron posicionarse al interior del municipio y las otras direcciones. Si bien ellos reconocen haber llegado por razones técnico políticas, plantean que siempre contaron con

el apoyo y reconocimiento por parte del alcalde lo que les permitía proponer las acciones y tomar las decisiones necesarias para la implementación del programa.

Sin embargo, en Macul, el secretario técnico señala no haber contado con ese apoyo, pese a que existía cercanía política puesto que era militante del mismo partido político del alcalde situación por la cual reconoce haber llegado (luego de haber tenido el mismo cargo en otro municipio). Sin embargo, señala que nunca consiguió sentirse legitimado, razón por la que se vio obligado a acatar las imposiciones alcaldicias ya que éste no consideraba opciones de dialogo, tampoco intentó proponer aspectos que, según su mirada, fueran relevantes si éstos no coincidían con las prioridades municipales puesto que no serían aprobadas. Los otros tres secretarios técnicos reconocen haber llegado por razones técnico- políticas pero plantean que siempre contaron con el apoyo y reconocimiento por parte del alcalde, lo que les permitía proponer las acciones y tomar las decisiones necesarias para la implementación del programa.

Lo antes expuesto puede ser una de las razones que expliquen los niveles de rotación de funcionarios presentes en las comunas, las tres comunas cuyos secretarios técnicos contaban con esa legitimidad tuvieron siempre al mismo secretario técnico durante el periodo de implementación del plan, aunque en San Ramón dicha profesional pasó, en el último año del plan, a una jefatura municipal como persona de confianza del alcalde, pero aún con responsabilidades para ver el tema de la seguridad ciudadana en el municipio, por ende, permaneció en contacto con el plan. En cambio, en Macul, hubo tres secretarios técnicos en el periodo de implementación de éste, si bien todos eran definidos como de confianza del alcalde, los dos primeros fueron despedidos por supuestas malas gestiones.⁶⁶

Se considera que los aspectos antes señalados son claves para la óptima implementación del plan, así la comuna con *continuidad* tuvo siempre un mismo secretario técnico, si bien éste tenía algunas debilidades técnico administrativas obtuvo gran apoyo municipal puesto que era un sujeto de confianza del alcalde, cuya experiencia policial era relevada para hacerse cargo del tema. Se le asignó una secretaria que apoyara la labor administrativa, además se le entregó la información necesaria para la elaboración de los diagnósticos. Complementariamente le asignaban el apoyo de otros funcionarios municipales para la elaboración de los proyectos cuyos requisitos no respondieran a sus herramientas técnicas.

⁶⁶ Uno de los secretarios técnicos despedidos, entrevistado en el marco de esta investigación, señala que fue su misma situación de deslegitimidad y poca validación al interior del municipio lo que lo llevó a cometer errores que implicaron problemas y retrasos con las rendiciones, situaciones que generaron finalmente su salida. El anterior secretario técnico no fue entrevistado pero, los otros funcionarios, señalaron que los problemas de su salida tuvieron que ver con algunas irregularidades con recursos y con mala gestión del programa.

Además después se contrataron equipos altamente técnicos para que apoyaran la gestión del programa y los diversos proyectos en ejecución. Por otro lado, este profesional siempre estuvo en el cargo, situación que lo llevó a aprender el manejo de éste y a facilitar su gestión, sin necesariamente haber contado con todas las habilidades técnicas que requería el cargo.⁶⁷ Esto da cuenta de que el municipio pretendió dar una continuidad a su estrategia manteniendo al mismo Secretario Técnico, independiente de su visión de seguridad pública ligada a una concepción de prevención a través de la vigilancia policial y no de prevención comunitaria como pretendía este proyecto, considerando entonces que la rotación podía generar más aspectos negativos que positivos a la intervención. Es por ello que se decide continuar con este secretario técnico dado que consideraban que le aportaba otros elementos a la intervención del programa en la comuna, aspectos que debían ser reforzados con el apoyo de otros funcionarios que pudiese complementar sus habilidades.

En oposición a ello, en Macul, una de las comunas que no presentan continuidad, no se encuentra la misma disposición por parte de la municipalidad de darle al secretario técnico un lugar entre los directores que implicara validarlo ante los funcionarios municipales. Tampoco le facilitaron el apoyo de otros funcionarios para la realización de las labores administrativas, no hubo secretaria, y la que le ofrecieron en algún momento era la misma que veía todos los temas de la Dirección de Desarrollo Comunitario⁶⁸, por lo que no tuvo mucha disposición a atender los temas de este nuevo programa. Todos estos aspectos pueden haber influido en los problemas de gestión de sus secretarios técnicos y por ende, en la rotación de éstos, lo que influyó directamente en la implementación del plan puesto que con cada cambio se frenaban los procesos y se generaban nuevas formas de intervenir en función de las directrices de cada nuevo coordinador o secretario técnico.

Las otras dos comunas, Colina y San Ramón, tuvieron algunos resguardos y disposiciones desde el municipio para asegurar una adecuada implementación del plan, enfocándose, casi exclusivamente, en la selección de secretarios técnicos con los conocimientos y las habilidades técnicas y de gestión requeridas por el plan, además de la confianza de sus alcaldes. A partir de ello, confiaron la implementación de este programa a las decisiones de éstos, para lo cual les otorgaron algunos apoyos municipales, lo que a su vez implicó la

⁶⁷ Este Secretario técnico estuvo en el cargo desde que se instaló el programa Comuna Segura, el cual requería de menos habilidades técnicas ya que sólo contaba con un fondo concursable en el que los proyectos eran ejecutados por las comunidades, por ende la labor de este funcionario era más bien de supervisor. Con el cambio a Plan Comunal las exigencias aumentaron y es ahí donde sus habilidades técnicas son insuficientes, pero el municipio decide dejarlo dada su experiencia en la gestión del programa y su vínculo con el ministerio, por lo que se prefiere ver efectuar diversas acciones para apoyar su labor.

⁶⁸ Dirección que cuenta con más de siete departamentos y más de cinco programas bajo su responsabilidad.

comodidad de estos profesionales, quienes se mantuvieron constantes en sus cargos. Sin embargo, en estos casos las principales dificultades tuvieron que ver con el perfil de los equipos técnicos contratados y con la escasa prioridad que el alcalde le otorgó al tema, quienes si bien dejaban operar a sus técnicos, tampoco buscaba darle centralidad a los temas de seguridad en su gestión.

En relación a la conformación de los equipos profesionales encargados de la implementación de los proyectos, dado que los cuatros municipios decidieron la modalidad de ejecución directa, se reconocen diversas experiencias de selección y contratación en cada comuna. Si bien el nivel central definía los perfiles de profesiones que debían ser contratados para cada tipología de proyecto no todos los municipios cumplían con estos criterios. Estas especificaciones técnicas de los perfiles de los cargos se fueron perfeccionando a lo largo de los años para poder ir limitando la acción política de los alcaldes y evitar con ello la contratación de profesionales no adecuados. Esta era la única forma de influencia que podía ejercer el nivel central en las contrataciones porque las decisiones definitivas las tenían los alcaldes con los secretarios técnicos, ajustándose a estas orientaciones.

En el municipio considerado con continuidad, Estación Central, señalan que, la selección del personal siempre fue bastante técnica respetando las orientaciones definidas por el nivel central (exceptuando el secretario técnico que era una persona de confianza del alcalde, cargo al que tampoco le correspondía aplicar dichas orientaciones). Se buscaba contratar profesionales de las ciencias sociales altamente formados, particularmente, en las materias de desarrollo comunitario, participación ciudadana y estrategias preventivas del delito, para de ese modo complementar las falencias con las que contaba el secretario técnico. Este aspecto tuvo muy buenos resultados logrando conformar equipos con muy buenas evaluaciones, reconocidos tanto a nivel municipal como ministerial.

En cambio, los municipios sin continuidad presentan mayores problemas en el perfil de los contratados puesto que tuvieron que priorizar otros criterios, además de los estipulados para la selección de profesionales, principalmente por la baja oferta de profesionales que se presentaban a los concursos, en algunos casos por la lejanía de la comuna (Colina) y en otros, según argumentan, por ser una comuna estigmatizada y de riesgo lo que no la hacía atractiva para los profesionales (San Ramón).

Así tenemos que Colina, comuna alejada del centro urbano de la región, priorizó que los profesionales de los equipos fueran residentes en la comuna por las dificultades de traslado

al territorio, sobre todo por los horarios del trabajo comunitario que a veces implicaba quedarse en el territorio hasta altas horas de la noche. Este criterio asumido casi obligadamente, puesto que casi no había demanda de profesionales de comunas del centro de la capital para postular a los cargos que estuvieran disponibles en Colina, terminó teniendo algunos aspectos positivos porque si bien algunos profesionales contratados no contaban con grandes herramientas teórico técnicas sí presentaban altos grados de compromiso con la comuna y su gente, sobretodo por ser a su vez su lugar de residencia. Esto favoreció la entrega y el nivel de involucramiento de estos profesionales con los procesos implementados en la comuna. Por otro lado, algunos de los profesionales de los equipos, residentes en la comuna, habían participado en organizaciones comunitarias (líderes vecinales) lo que les otorgaba una experiencia y conocimiento empírico de las organizaciones y el modo de trabajo de éstas, lo que se convirtió en una oportunidad para la vinculación con las comunidades. Es por ello que la percepción existente en el municipio respecto de los equipos del plan es que dentro de las posibilidades de profesionales dispuestos a trabajar en la comuna (en su mayoría de la propia comuna) hubo una buena selección, considerando las variables técnicas y sobre todo de experiencia práctica, a partir de las recomendaciones del nivel central. Este proceso de selección lograba ser liderado por el secretario técnico quien reconoce que fue una difícil tarea, dado la poca oferta, pero que consiguió lo mejor dentro de ella. También señala haber contado con autonomía para proponer y contratar a los equipos aunque en oportunidades el alcalde sugiriera incorporar ciertos profesionales, siempre tuvo la posibilidad de discusión al respecto.

San Ramón también señala que el proceso de selección de los equipos fue compleja porque había poca demanda de profesionales que quisieran trabajar en la comuna, es más, si bien todos ellos contaban con título profesional no se presentaban los profesionistas de universidad tradicionales y/o de prestigio, y en su mayoría, los que postulaban a los cargos carecían de experticia técnica, de especialización y de experiencia laboral en trabajos similares. Esta situación implicó tratar de conseguir lo mejor dentro de la oferta existente, lo cual, a diferencia de Colina, no tuvo buenos resultados porque el principal problema que manifestaron los encargados del plan fue el bajo nivel cultural de los profesionales que tuvieron que contratar, lo cual si bien no era detectado en el proceso de selección sí lo era en su participación en los proyectos, en muchos casos, afectando incluso las intervenciones. En esta comuna además existía gran influencia política para la selección del personal (el alcalde enviaba solicitudes de contratación), lo que a veces implicaba la aceptación de profesionales sin especialización o habilidades técnicas. En el último periodo, se señala la existencia de mayores grados de negociación dado el perfil del nuevo secretario técnico que no estaba vinculado políticamente con el alcalde por lo que generaba

altos niveles de cumplimiento con lo exigido por el ministerio. Así, los dos secretarios técnicos de esta comuna consideran que muchas de las dificultades en la implementación del plan estaban asociadas al nivel y calidad de los profesionales contratados para integrar los equipos, los que por las mismas razones tuvieron altos grados de rotación, porque no cumplían con el ancho exigido para las labores que habían sido contratados.

“Fue difícil tener gente competente en los cargos, en los equipos, componer los equipos con personas que tuvieran la experiencia necesaria era muy difícil. Por lo demás, de verdad, yo creo que la generación sub 30, sub 35, que fue formada en las Universidades, asistentes sociales, sociólogos, antropólogos, psicólogos, que se yo, los que pasaron por el programa aquí en San Ramón no dieron con el ancho profesional, son personas que no tienen la formación acabada, por ejemplo, en términos éticos o en términos culturales, entonces hay un origen en términos cultural que deja bastante que desear” (Entrevista a Secretaria Técnica de San Ramón)

Finalmente, en Macul, la selección del equipo era un tema netamente político, cuya decisión recaía en el alcalde, aquí el secretario técnico no contaba con grados de influencia para proponer los requisitos o necesidades sino que lo que se priorizaba era el partido político de militancia de los postulantes, ello intentando ajustarse a las exigencias académicas que solicitaba el ministerio. Los equipos, según las opiniones de los entrevistados, consiguen una evaluación positiva, sin hacer mayor referencias a sus perfiles ni particularidades, sí puede señalarse que hubo alto nivel de rotación porque se les contrataba sólo para la duración del proyecto (6 a 8 meses) puesto que este municipio no financiaba a los equipos profesionales en los meses que el ministerio se tardaba en traspasar los recursos.

Por otro lado, el problema de la especialización y el perfil de los profesionales contratados, en muchos casos, ni siquiera podía ser resuelto a través de instancias de capacitación, dado que la excesiva carga laboral de los secretarios técnicos y los tiempos de ejecución de los proyectos, siempre retrasados, hacía remotas las posibilidades de procesos de inducción o de capacitaciones muy extensas y profundas. Sólo en el caso donde los equipos se fueron manteniendo a lo largo de los años, es decir, en más de un proyecto, esta situación tuvo mayores posibilidades. Estación Central y Colina reconocen haber generado procesos de capacitación en estas condiciones pero Macul y San Ramón admiten no haber generado nunca estos procesos.

Otra gran dificultad manifestada por las comunas en relación al recurso humano del proyecto era que los retrasos en la entrega de los recursos destinados a los proyectos y la

inexistencia de continuidad presupuestaria, que implicaba meses sin recurso para el pago de honorarios, por una lado impedía tener intervenciones de continuidad pero por otro afectaba la permanencia de los profesionales en el proyecto, favoreciendo la rotación de éstos. Si bien los municipios podían mantener los mismos proyectos de un año a otro era difícil asegurar que continuarían los mismos profesionales, ya que eso implicaba que éstos estuvieran dispuestos a esperar el inicio del nuevo proyecto, el que podía tardar meses. Se dieron experiencias donde los municipios, con recursos de sus propias arcas, mantuvieron a los profesionales y por ende, continuaron con las intervenciones, sin embargo, fueron los menos. En el caso de las comunas de la muestra, sólo en Colina, se dio que el secretario técnico lograra negociar con el municipio para mantener a los equipos, mientras que las otras tres no presentaron esas experiencias.

Finalmente, como ya se señaló en el capítulo anterior, todos los municipios analizados contaban con oficinas municipales de seguridad ciudadana, anteriores a la instalación del Plan, las que reducían sus funciones a la existencia de carros municipales de vigilancia, a excepción de Macul quien siempre se negó a ese tema, y que más bien tenía una oficina cuyos funcionarios se dedicaban a la creación y organización de comités de seguridad cuyo fin principal era comprometer a la comunidad en temas de prevención a través de la posibilidad de optar a los diversos fondos gubernamentales para la implementación de proyectos en la materia. El nivel de coordinación que el plan alcanzaba con estas oficinas (que no pasaba de cinco funcionarios por comunas) era escaso, sólo en Estación Central había un trabajo mancomunado dado que el secretario técnico coordinaba este servicio (vigilancia comunal). En las otras tres comunas, el Plan Comunal tenían ciertos contactos con dichas oficinas pero no existían ni planificaciones ni realización de actividades en conjunto, sólo en escasas ocasiones, por ende, no podía contar con el apoyo de esos funcionarios para el desarrollo de sus tareas. Además en todas las comunas reconocen que los funcionarios municipales que trabajaban en esas oficinas no tenían el perfil ni los conocimientos para intervenir en el tema, por ende, tampoco podían transformarse en gran apoyo ni menos generar proyección a las funciones que realizaban.

En síntesis, se identifican serias diferencias entre los municipios analizados en cuanto a sus recursos humanos destinados a la implementación del plan y de las estrategias de seguridad en la comuna, esto pese a que el nivel central buscaba equiparar tales recursos a partir de las orientaciones técnicas para la conformación de equipos que definían los perfiles profesionales, con ciertas herramientas y capacidades técnicas, que fueran acordes a los diferentes tipos de proyectos. Esto como medio para asegurar una cierta homogeneidad entre las comunas, sin embargo, la realidad dista mucha de esta definición

del diseño del proyecto dado que en los municipios no siempre las decisiones son tomadas por aspectos técnicos sino en muchas ocasiones son más bien por razones políticas, en este caso, a veces se seleccionaban profesionales no porque cumpliera con tales perfiles sino porque eran militantes del partido del alcalde (Macul). En otros casos, también tuvieron que obviarse algunos de los requerimientos porque los postulantes a los cargos eran escasos, y por ende, se trataba de elegir lo mas acorde al perfil de lo poco con lo que se contaba (Colina y San Ramón)

Otro aspecto que denota relevancia en la implementación es el tema del rol del secretario técnico, su perfil y enfoque de seguridad, su legitimidad ante el resto del municipio y el nivel de autonomía y apoyo con el que contaba, todos estos aspectos permitirían posicionar el tema de la prevención y seguridad ciudadana en el municipiopudiendo generar un plan de intervención comunal acorde a las necesidades descritas en los diagnósticos, posicionándola como un eje central de las gestiones municipales. Esto se logró en Estación Central, donde hubo un secretario técnico legitimado, cuyas falencias técnicas fueron contrarrestadas por la constitución de equipos sólidos en términos técnicos y por el apoyo de personal administrativo constante, contaba con confianza del alcalde y legitimidad al interior de la estructura municipal, tenía autonomía para que él junto a su equipo planificaran e implementaran las estrategias de intervención, y contaban con el apoyo del alcalde cuando las situaciones lo ameritaban. Todo este escenario da cuenta de cómo los recursos humanos y técnicos de Estación Central pueden haber sido un factor clave en los buenos resultados obtenidos por el programa, según nuestra investigación, la continuidad de los indicadores que demostrarían el éxito del plan comunal en esta comuna.

En menor medida Colina que, pese a las dificultades de contratación, logró consolidar equipos hábiles y comprometidos, tuvo un secretario técnico con capacidades técnicas, políticas y de gestión, con confianza alcaldicia y validación municipal, con altos niveles de autonomía, tanta que incluso pudo haber desinterés por parte de la autoridad política, quien a su vez, presentó mucho menos apoyo a las acciones emprendidas por el plan y no logró comprometerse con la temática en su gestión, dejando todo en manos del hábil secretario técnico con el que contaba. Esta situación demuestra lo importante que son los recursos humanos puesto que pueden diferenciar una experiencia, sin embargo, según la información entregada por los entrevistados sigue siendo prioritario la voluntad política del alcalde, en el caso de los gobiernos locales, puesto que sin ello, difícilmente se logra instalar en el resto del municipio, y en la misma gestión, la importancia de ciertos temas y sus programas de intervención y sin dicha voluntad política difícilmente se puede dar el énfasis necesario en aspectos tan relevantes como los recursos humanos.

- Recursos legales

En lo que refiere a las atribuciones con las que cuenta los municipios para abordar la problemática de la inseguridad se puede agregar que éstos sólo tienen facultades para trabajar materias preventivas, como una función secundaria de las municipalidades y de manera complementaria a las acciones gubernamentales del nivel central. Es así como en la Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 4°, que describe las funciones que los municipios podrán desarrollar en sus territorios, de manera directa o con otros órganos de Administración del Estado, señala en lo relativo al tema de la seguridad, que le corresponderá *“el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política”* (LOC18695, 2010, art. 4°, inciso J) ;

Es por ello que han existido diversos reclamos de algunos municipios en función de la autonomía con la que ellos cuentan para trabajar la problemática de la inseguridad, considerando que debería ser un tema prioritario de éstas dado que son ellos las entidades más cercanas a la gente y a los territorios contando con un conocimiento acabado del problema, asumiendo la localidad del fenómeno, por tanto, su función no sólo debería estar centrada en el apoyo de las acciones del nivel central. Sin embargo, contrario a ellos, hay otros municipios que consideran que no deberían tener más facultades sino sólo ser entidades que complementan tales acciones, esto dado que la complejidad del problema requiere de gran cantidad de recursos, recursos con los que señalan no contar los municipios. A su vez manifiestan que aquellos municipios interesados en tener mayores facultades sólo lo hacen porque tienen intereses en tener policías municipales, es decir, quieren influir en la prevención policial pero también en términos de control del fenómeno, por tanto, no es que estén interesados en dedicarle mayor centralidad a la prevención comunitaria y/o situacional.

Este debate se ha intentado posicionar en la Asociación Chilena de Municipalidades⁶⁹, sin embargo, no se ha logrado acuerdo, aunque los discursos que han predominado son aquellos que señalan que las policías deben ser las encargadas de controlar el delito y que éstas deben ser conducidas desde el nivel central, dado que las experiencias internacionales donde existen más de un tipo de policías no han tenido buenos resultados, por ejemplo, México. Señalan, además, que los municipios deberían tener mayor

⁶⁹ La Asociación Chilena de Municipalidades es la institución líder en el proceso de autonomía, modernización y perfeccionamiento de la gestión municipal. Tiene la misión de representar a los 345 municipios de Chile ante organismos públicos, privados, regionales, nacionales e internacionales y apoyar política y técnicamente a sus asociados en la profundización de la democracia, la descentralización, el mejoramiento y modernización de la gestión municipal.

autonomía pero exclusivamente para realizar intervenciones preventivas en las comunas, aunque lo principal que éstos requieren son mayores recursos transferidos desde nivel central para destinar a estas temáticas, porque es el gobierno central el principal responsable de otorgar seguridad a la ciudadanía y, los municipios son sólo sus colaboradores.

“Yo creo que sí, deberían tener más atribuciones, pero en Chile ese es un tema muy complejo, porque en el fondo los gobiernos locales quieren tener atribuciones para mandar a las policías, y en el contexto chileno es un tema súper complejo. Porque en nuestro contexto, son instituciones distintas, con orgánicas distintas. Yo creo que sí deberían tener mayor, por lo menos, poder de fiscalización y negociación con ellos” (Entrevista a representante del nivel central)

Al respecto de este debate, tres de las cuatro comunas analizadas se posicionan en el grupo de quienes creen que los municipios no requieren de mayores atribuciones, a saber: Estación Central, Colina y Macul. Las dos primeras consideran que lo que se requiere es de más recursos y de mayores grados de autonomía para implementar los planes o programas que sean definidos desde el nivel central o para implementar experiencias que surjan desde la localidad. Plantean que lo que se necesita es una mayor descentralización del recurso con un traspaso directo para que los municipios puedan administrarlos y contratar equipos técnicos estables con el fin de conseguir mayores grados de autonomía y mayor impacto de las políticas preventivas locales. Macul en cambio considera que el actual contexto es el óptimo, que no deben atribuírsele mayores facultades porque el tema de la seguridad es responsabilidad del Gobierno Central y sobre todo de las policías.

“pero las facultades, por lo que yo tengo entendido, que he conversado este tema con gente de varias comunas, que las facultades que quieren tener van más en la línea del control que de la prevención. O sea para el tema de la prevención mas que atribuciones legales lo que necesitamos es estabilidad financiera, que nos permita darle continuidad a los proyectos, que no tengamos que estar a fin de año pensando si van a haber lucas o no para el otro año” (Entrevista a actor institucional de Estación Central)

“Me parece que al depender de mayores facultades, necesitamos mayores recursos, o sea las leyes que están algunas son muy buenas, pero no se cumplen, porque no hay recurso o porque no hay interés, y darle mayores facultades al ver que si tienen mayores atribuciones y no las están usando, no le encontraría mayor sentido, hasta que se aprueben esas” (Entrevista a actor institucional de Colina)

“Yo creo que mayores atribuciones legales, no me atrevo a pedir, yo no soy partidario de policías municipales, la policía es una sola, en sus dos ámbitos, la de prevenir y la de investigar, y el poder judicial es a parte y en el fondo yo creo que esa es la política de Estado, y pedir más atribuciones para yo ser el sheriff no, no me parece. Ahora eso es muy personal” (Entrevista a actor político de Macul)

Sólo San Ramón plantea como una necesidad tener mayores injerencias ante las policías para poder coordinar mejor los trabajos e intervenciones, planteando que sería positivo que pudieran tener control de las policías (o de alguna parte) dado que ellos manejan gran cantidad de información, útil para controlar el delito en la comuna, pero que los policía no hacen caso de esa información. En las otras tres comunas consideran que las funciones de policías y municipios están bien diferenciadas, y que debe seguir siendo así.

“La autonomía tiene que ver con la inversión en el espacio público en el territorio, pero yo creo que el municipio no debiera tener control ni sanción, pero debería tener algún tipo de atribución para coordinarse con las policías en estas materias. El ejemplo que yo pongo es, voy a hacer una inspección de cualquier negocio, y el inspector dice, “me encontré con que en tal parte hay un clandestino, y allí venden drogas y hay prostitución, hay alcoholismo, hay tráfico de cualquier cosa, hay un destiladero ponte tú, bueno eso está en tal y tal parte, entonces el municipio con esa denuncia, porque el inspector igual es ministro de fe, o es testigo, si yo traspaso eso a carabineros, carabineros debería actuar, y debería actuar el ministerio público, y debiese haber una fiscalización mucho mayor, pero eso no sucede y no le podemos exigir a carabineros que vaya” (Entrevista a actor político de San Ramón)

La opinión de San Ramón da cuenta de los niveles de descoordinación y de poco complemento que han logrado con la institución policial, uno de los objetivos específicos del plan que claramente fueron alcanzados en bajos niveles en este comuna a diferencia de las otras tres donde la relación de cooperación y coordinación es alcanzada positivamente.

A continuación se presenta el cuadro síntesis que refleja comparativamente cómo se posicionan los municipios respecto a los recursos legales con los que cuentan para intervenir en materia de prevención.

Tabla N° 13

VARIABLE INDEPENDIENTE: CAPACIDAD INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVA								
DIMENSION: RECURSOS LEGALES	MUNICIPIO CON CONTINUIDAD		MUNICIPIOS SIN CONTINUIDAD					
	ESTACION CENTRAL		COLINA		MACUL		SAN RAMON	
	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
Requieren mayores atribuciones legales en materia de control	NO		NO		NO			SI
Requieren atribuciones ante la policía	NO		NO		NO			SI
Requieren mayores atribuciones legales para dedicarse a la prevención		SI*		SI*	NO		NO	

* Sobre todo en términos de recursos financieros, más que en responsabilidades

Fuente: *Elaboración propia en base a la información obtenida en el trabajo de campo*

Como se puede identificar, el discurso que asuman las autoridades políticas y sus equipos técnicos de la situación de los recursos legales y las facultades con las que cuentan los municipios para abordar el tema de la seguridad y la prevención dependerá en gran medida de la concepción o enfoque de seguridad al que se adscriban, es así como, aquellos municipios que asumen el modelo de seguridad ciudadana se definen como un actor clave dentro de las estrategias de prevención y por ende, consideran que deberían tener mayor autonomía y recursos para poder diseñar e implementar intervenciones locales. En cambio, los municipios que comparten el enfoque de seguridad pública, a saber, Macul y San Ramón, tienen opiniones disímiles. El primero apoya la idea de que no es su responsabilidad el tema de la prevención y por ende, no se requiere nada más, sino que deben ser las policías quienes intervienen; el segundo, demandará de mayores facultades para poder ingerir sobre la labor policiaca, de vigilancia y control del delito, dándole relevancia a ese aspecto más que a la prevención.

- Aspectos burocráticos

Finalmente el último componente que da cuenta de la capacidad administrativa de una entidad son los aspectos burocráticos, es decir, el funcionamiento y operatividad de la gestión en cuanto al tema de la organización de los recursos y su administración. En relación a este plano se analizará particularmente el funcionamiento en la entrega,

ejecución y rendición de los recursos emanados desde el nivel central del programa a los equipos locales, instalados en los municipios.

Al respecto de esto, se puede señalar que la situación burocrática de los recursos financieros fue uno de los principales problemas del plan comunal que independiente a los esfuerzos desplegados nunca logró solucionarse. El problema consistía en que los recursos llegaban tarde a los municipios, por ende, éstos no podían cumplir con las planificaciones realizadas, retrasando las intervenciones porque se carecía de recursos para la ejecución de éstas. Esto provocó que los equipos locales acortaran los periodos de ejecución planificados, porque independiente del retraso en los traspasos, el nivel central exigía, de igual forma, las rendiciones en diciembre-enero, fecha del término del año presupuestario en la administración pública chilena. Esto generaba grandes quejas por parte de los equipos técnicos que veían afectadas sus intervenciones puesto que no podían implementarlas en función de las propuestas técnicas por ellos diseñadas y planificadas sino que debían ajustarse a esta situación burocrática administrativa. Esto a su vez generaba que el nivel comunal también se retrasara con la entrega de la rendición porque no terminaba de ejecutar a tiempo. Así se generaba un retraso en todo el ciclo desde la transferencia del recurso al municipio hasta la rendición de ese recurso al ministerio, lo que perpetuaba la misma situación año tras año.

“Una tremenda dificultad que nunca logró ser superada, desde el comienzo hasta el final de esta iniciativa, es la ejecución financiera. ¿Por qué?, porque si bien la brecha del periodo de ejecución programado y la ejecución real se acortó, igual siguió existiendo un desfase de: 1) la transferencia de los recursos; 2) la ejecución de los recursos y 3) la rendición de los recursos” (Entrevista a representante del nivel central)

De este modo, los municipios y los equipos locales del plan coinciden en señalar que las dificultades burocráticas siempre existieron, desde que era Comuna Segura, luego con el paso a Plan Comunal hubo intentos de corregir este problema dejando el año 2007 sin entrega de recursos para que los municipios se pusieran al día con las rendiciones, sin embargo, los años siguientes siguieron tardando los traspasos de recursos, comenzando nuevamente el ciclo de retrasos. Esto era un tema nacional, por tanto, aunque un municipio estuviera al día se debía esperar que el 90% de los municipios lo estuvieran para poder hacer la entrega de los recursos.

“El año 2006, se empieza a ejecutar la segunda versión del FAGM, sin embargo, como ya se había rutinizado un año de desfase en la ejecución presupuestaria, que

implicaba que la inversión 2006 se ejecutara el 2007. Esto nos sirvió también para generar un año de transición, es decir, dado que la experiencia anterior demostraba tremenda ineficiencia en el uso de los recursos, entonces durante el 2007, amos a tener la posibilidad de sanear las situaciones financieras. Esto significó, un tremendo esfuerzo para que los municipios terminaran de ejecutar los recursos, el año 2007 sólo se les transfirió proyectos para infraestructura, considerados de mayor rapidez de ejecución, por lo tanto, fue una cantidad inferior la que se transfirieron” (Entrevista a representante del nivel central)

El retraso en la entrega de recursos, según lo que señalan los entrevistados, de hasta 6 meses en algunos casos, impedía el inicio de los proyectos afectando toda la planificación y el resultado de las intervenciones. Esto puesto que las planificaciones debían posponerse hasta que llegara el recurso para luego en el segundo semestre estar apresurados interviniendo y gastando el dinero para poder cumplir con las fechas definidas para la rendición. No se podía ejecutar en función de las planificaciones (marzo a diciembre) porque los dineros llegaban entre mayo y julio, por tanto, o se acortaba la intervención o se traspasaba para el año siguiente, cuando el lugar de intervención así lo permitía (en el caso de las intervenciones al interior de los colegios, en materia de prevención de la violencia escolar, esto no era factible) Lo que afectaba directamente el cumplimiento de las metas o en algunos casos, manifiestan que por intentar cumplir con éstas se hacían cosas de mala manera.

Estos retrasos afectaban directamente a cierto tipo de intervenciones como por ejemplo las efectuadas al interior del sistema escolar porque tenían una fecha límite para intervenir las que no coincidían con las fechas que traspasaban los recursos, por eso en comunas como Estación Central se dejó de efectuar este proyecto traspasando la iniciativa a la Corporación Municipal de Educación, o en el caso de Colina se logró que su Corporación financiara los meses de retraso y el resto era financiado por el Plan. En San Ramón en cambio responsabilizan a este problema, por ejemplo, de los malos resultados que obtuvieron con el proyecto de alarma dado que el retraso del recurso impidió que el equipo estuviera presente en la etapa de instalación del sistema y menos que pudiera efectuarse seguimiento (problema que más bien responde al tiempo definido para el equipo y a la inexistencia de etapa de seguimiento en el diseño de este proyecto).

Hubo municipios que financiaban estos desfases, principalmente en regiones, pero en la región metropolitana casi no sucedía. Esta situación no sólo dependía de si eran municipios con recursos o no, sino que prioritariamente estuviera el compromiso y la voluntad política para hacerlo (prioridad en el tema). En el caso de las cuatro comunas analizadas sólo el secretario técnico de Colina consiguió que el municipio financiara al menos al equipo en los

meses de desfase. Lo que demuestra el nivel de legitimidad que tenía este profesional y los niveles de negociación con los que contaba, este también se conseguía materiales y otros recursos con la corporación de educación, demostrando la importancia de la validación del cargo del secretario técnico y el trabajo en alianza que se había establecido en el municipio y otras instancias territoriales.

Esta característica de la validación del secretario técnico también era importante para intentar apresurar el proceso de las rendiciones y otros trámites a nivel local. De este modo, se puede concluir que los grados de pro-actividad y buena gestión que lograra desarrollar el secretario técnico en los temas administrativos dependerían fundamentalmente de su acogida y buena relación con los otros funcionarios del municipio. Esto era así aun cuando, como quedó de manifiesto, había ciertos problemas que no dependían del nivel local o al menos no mayoritariamente sino de gestiones más de tipo estructurales de la implementación del programa a nivel local, lo cual terminaba afectando las intervenciones en cada municipio y donde los grados de influencia de los equipos eran casi nulos.

Síntesis

A modo de conclusión se puede destacar los grados de influencia que ejercen, en la implementación del plan comunal, los diversos componentes de la capacidad institucional administrativa de los municipios y de cómo ellos deciden ponerla a favor de la ejecución de dicho programa. Así aspectos como los recursos humanos o la infraestructura y el equipamiento disponible parecerían ser relevados por los entrevistados como factores fundamentales en la implementación del programa y en los resultados obtenidos, según lo definido en esta investigación, a saber, la continuidad de algunas estrategias preventivas en miras del desarrollo de una política local de prevención y seguridad. Es así como en la comuna que obtiene mayores niveles de éxito al respecto, por lograr el óptimo en cuanto a la continuidad de tales elementos, la comuna de Estación Central se identifica una estrategia de implementación donde se le da prioridades a estos aspectos, buscando otorgar, por un lado, las condiciones de infraestructura y equipamiento adecuados para un intervención en la materia, y por otro, aumentar el presupuesto del programa a partir de la entrega de recursos municipales y de la colaboración multisectorial. Por otro lado, en lo que refiere a los recursos humanos se priorizó por equipos de trabajo con los conocimientos y habilidades técnicas requeridas para tratar estas materias y para implementar y gestionar programas en el nivel local, para lo que se enfatizó no sólo en profesiones de las ciencias sociales y con especialización en materia de seguridad, sino también en el conocimiento y experiencia profesional ligada al trabajo comunitario, aspectos considerados claves para el

desarrollo de este programa. De igual forma en este municipio se optó por entender al programa como una estrategia global cuyo fin último era el desarrollo de una política local de prevención y seguridad, para lo cual cada proyecto ejecutado era parte de un todo que respondía a esta visión estratégica.

A diferencia de esta experiencia, las otras comunas definidas por esta investigación como municipios sin continuidad, Colina, Macul y San Ramón, y por ende, con menores niveles de éxito en la implementación del Plan Comunal, revelan algunos de estos componentes sin lograr tener un óptimo coherente en materia de capacidad administrativa, lo que podría explicar en una parte, las diferencias obtenidas en los componentes evaluados en esta investigación como explicativos del éxito de este programa al término de su ejecución⁷⁰, en la que ninguna de estas tres alcanzó a ser definida exitosa o con continuidad. Tenemos entonces que comunas como Colina intentó priorizar el tema de los recursos humanos, aunque con algunas limitaciones dado la lejanía de la comuna en el plano metropolitano, sin embargo, presentó falencias respecto a la infraestructura y equipamiento destinado a sus equipos. A diferencia de ella, Macul, se concentraba en ofrecer infraestructura de calidad al programa, sin embargo, sus equipos siempre estuvieron separados por proyecto, lo que dificultaba el desarrollo de un trabajo integral planificado y ejecutado como un sólo programa y no como meros proyectos aislados, situación que nunca logró superarse, además se cuestiona la calidad de los profesionales contratados puesto aquí el énfasis no estuvo centrado en sus conocimientos o habilidades técnicas sino más bien en su militancia política. Finalmente, en el caso de San Ramón se identifica una fuerte crítica al nivel de los profesionales contratados señalando que no estaban a la altura de las necesidades exigidas por el programa, destacándolo como el principal problema que tuvo que enfrentar el plan comunal y como la principal causa de los precarios resultados obtenidos por este programa, aquí en cambio el tema de los recursos físicos estaba favorablemente resuelto.

70 Componentes del éxito del programa: la existencia de una dirección o departamento de seguridad que se encargue del diseño e implementación de la política de prevención en un marco de coproducción de seguridad entre nivel central, local y comunidad; la continuidad de las líneas de intervención desarrolladas en el marco del programa y que según diagnóstico sean necesarias de mantener en ejecución en la comuna (ya sea por financiamiento propio o de financiamiento desde el nivel central); la existencia de alguna entidad participativa que incluya a los diversos actores involucrados en temas de seguridad en el territorio comunal; el adecuado funcionamiento de los proyectos de alarmas ejecutados en los barrios puesto estos se consideran de proyección y sustentabilidad al mediano plazo.

Es así como tanto los recursos financieros como los recursos humanos se consideran claves para el desarrollo de un programa de este tipo, lo que según los propios entrevistados no implica necesariamente que los municipios otorguen mayores recursos de su presupuesto puesto que esto generaría una diferencia entre quienes cuentan con mayores y menores recursos, sino que más bien se basaría en que dichas entidades cuenten con una mirada estratégica de cómo redistribuir los mínimos recursos otorgados a este programa (ya sea en infraestructura, equipamiento, recursos humanos financiados por el municipio y/o en recursos monetario directo) de manera que se potencien las acciones, según lo definido y entregado por el nivel central, para que sea apropiado por el municipio y se le otorgue la prioridad necesaria para legitimarse al interior de la estructura administrativa municipal. Por tanto, más que recursos lo que se requeriría sería voluntad política y prioridad de la temática para que en función de ellas, se decida otorgar el recurso físico con condiciones adecuadas, lo que según lo identificado en esta investigación no sólo implica que materialmente sea de calidad sino por sobre todo que permita el desarrollo del trabajo de manera integral, es decir, que cuenten con el espacio necesario para que opere los diversos equipos de cada proyecto.

4.2 Capacidad política.

La capacidad política es definida como la interacción política que enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos, con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse en diversos campos de la esfera pública y con la ciudadanía en general (Rosas, 2002). Sin embargo, para esta investigación se asumirá con menos componentes estructurales para tener una bajada más local, entendiéndola como la interacción entre las autoridades políticas de las entidades municipales y el resto de los actores presentes en el territorio local, buscando entender cómo se asumen las negociaciones en el nivel local (voluntad política entre los actores y sus formas de negociación), identificando cómo se posiciona el liderazgo político de las autoridades, y cómo se manifiestan y desarrollan los intereses e ideologías de los actores políticos, institucionales y sociales.

De este modo, tenemos que uno de los principales componentes de esta dimensión refiere a la prioridad que le puedan dar los gobiernos locales, a partir del interés y mandato de su alcalde, al tema de la seguridad en la comuna. Esta centralidad parece guiada por la relevancia que le den al fenómeno de la seguridad y la prevención del delito y a la cercanía con las demandas y prioridades de sus comunidades.

Es bien sabido que para la ciudadanía la seguridad se ha vuelto uno de los principales temas de interés, superando en Chile, incluso, a otras clásicas demandas sociales como son la salud, la educación y el empleo. Es por ello que los gobiernos, en todos sus niveles, han buscado darle un lugar relevante a esta materia. Esto, en muchos casos, no pasa del discurso político demagógico puesto que tal preocupación no se ve reflejada en acciones con proyección e impacto en los factores que reducen la comisión de delito y/o que influyen en la disminución de la sensación de temor.

En el caso de las comunas analizadas tenemos que en la mayoría de ellas sus autoridades políticas, a saber los alcaldes, reconocen que la seguridad es uno de los ejes centrales de las acciones que realiza el municipio, apareciendo presente en todos los discursos a la ciudadanía como también en sus Planes de Desarrollo Comunales⁷¹, a excepción de la comuna de Macul en donde su alcalde es claro en señalar que ellos sólo son un apoyo a las policías y por ende, no es un eje específico de trabajo (pese a que sí se señale en su

⁷¹ El Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO, es el principal instrumento de planificación y gestión con el que cuenta la organización municipal en Chile. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la comuna y promover iniciativas de estudios, programas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. (SUBDERE, 2009)

PLADECO). Sin embargo, en la práctica se reflejan pocas acciones que dan cuenta de esta centralidad otorgada por los municipios. Al respecto de este tema podemos identificar una discrepancia entre la percepción y evaluación de los actores con las acciones objetivas identificadas en la comuna, lo que permite vislumbrar que quizás son otros los elementos que construyen significados o discursos al minuto de pensar en la prioridad municipal.

En Macul las opiniones predominantes señalan que la seguridad aparece como un tema complementario puesto que no está identificado como una de las facultades y objetivos fundamentales de los municipios, por ende, no se considera central para su gestión. Por otro lado, San Ramón y Colina señalan que si bien no es parte de sus facultades ellos si relevan el trabajo en esta materia, al menos discursivamente, aunque en la práctica no hayan dado centralidad a la creación de direcciones, departamentos u oficinas que se encarguen de la materia y sólo implementen los programas del nivel central, considerando que eso es lo que les compete y que, según sus propias palabras, la comunidad queda conforme con dichas acciones. Finalmente, Estación Central es la única que da cuenta de un cambio al respecto dado que para la actual gestión alcaldicia el tema sí aparece como prioritario, tanto en sus discursos como en la práctica, reflejado principalmente en la voluntad y concreción de una nueva institucionalidad para encargarse de la materia (Dirección de Seguridad) y de la gran cantidad de recursos que se otorga a este ámbito (infraestructura, mobiliario, vehículos, pago de recursos humanos, etc.).

Esta prioridad política de los municipios al tema de la seguridad también puede verse reflejada en el tipo de proyectos que realizan, algunos más centrados en los logros visibles que puedan demostrar a la ciudadanía más que en responder a las principales problemáticas arrojadas en los diagnósticos locales. Es así como algunos planes se concentran principalmente en las acciones situacionales las que son de gran reconocimiento por parte de la comunidad puesto que son intervenciones visibles que pueden identificarse rápidamente, mientras que otros se enfocan en proyectos psicosociales que si bien no son de alto reconocimiento social sí tienen un gran impacto en la población beneficiaria de ello, aquí se destacan los proyectos que trabajan con maltrato infantil o violencia intrafamiliar, o los proyectos que trabajan con niños, niñas y adolescentes que se han vinculado con el delito (Infractores de ley). Esto no quiere decir que las intervenciones situacionales tengan menor importancia o menos impacto que los psicosociales, solamente que están orientados a abordar factores causales de tipo urbanísticos que tienen incidencia sobre el delito y no en factores que influyan directamente en el individuo o su grupo, tanto en la comisión de delito como en el hecho de ser víctima de éstos.

En el caso de la comuna con continuidad (Estación Central) la intervención es considerada de tipo integral buscando efectuar ambas acciones para dar mayor potencialidad a sus intervenciones, desarrollando ambas tipologías con igualdad de recursos. Sin embargo, las otras tres comunas presentan la preferencia de una u otra, lo que es reflejo de su enfoque de seguridad y de su prioridad en lo que refiere a su gestión, ambos aspectos conducidos desde la visión del alcalde de cada comuna puesto que según las opiniones de los entrevistados son ellos quienes guían y conducen tal situación, en muy pocos casos en función de la opinión de los técnicos sino mas bien a partir de su propia experiencia y cercanía con el tema.

Estación Central y Colina, según las opiniones predominantes de los entrevistados, dan cuenta de que el liderazgo que ejerce el alcalde les permite a los especialistas y técnicos en materia de seguridad (secretario técnico y operadores de los proyectos del plan) tomar las decisiones que rigen la implementación del plan y las acciones en materia de prevención en la comuna. A diferencia de ellas, las otras dos comunas, San Ramón y Macul, tienen procesos contrarios, aquí son sus alcaldes quienes generan las directrices y/o toman las decisiones que guían las acciones del plan, ello a partir de su propia visión y forma de entender y comprender la prevención y la seguridad, ambos, desde una perspectiva de seguridad pública que responsabiliza de las tareas de prevención y control del delito, casi exclusivamente, a las instituciones del sistema penal, especialmente a las policías. Es a partir de ello que estos alcaldes entienden al plan comunal como el mecanismo o fuente para obtener los recursos necesarios para efectuar las acciones en materia de prevención acordes a su concepción de seguridad, en el caso de Macul, desde el enfoque de prevención situacional puesto que son las acciones más pertinentes para apoyar la labor policial, y contrariamente en San Ramón, desde la prevención psicosocial dado el interés particular de su alcalde por desarrollar acciones que apoyen las carencias estructurales con las que, considera, cuenta la población que habita su territorio comunal.

Estos aspectos que dan cuenta de la centralidad o no que le otorgan los municipios, y particularmente sus alcaldes, al tema de la seguridad y la prevención en sus gestiones, a su vez, también manifiestan las prioridades y preferencias en materia de prevención vinculadas además al rol y liderazgo que asumen el alcalde en dicho proceso de implementación. Es así como, algunos alcaldes asumen posturas más pasivas, condescendientes y de consenso con la opinión de sus equipos permitiendo mayores grados de autonomía en el actuar puesto que confían en sus conocimientos y habilidades técnicas; mientras que otros, ocupan una posición más dirigente e influyente en el proceso, transformándose en actores protagónicos de este programa, en las que todas las decisiones

tienen que ser acordes a sus ideas aunque éstas no necesariamente vayan en coincidencia con lo que señalan los técnicos y sus diagnósticos.

Al respecto podemos encontrar grandes diferencias entre la comuna que presenta continuidad con las otras tres, la primera con un alcalde que deriva mayores responsabilidades en sus equipos técnicos, mientras que las otras, con alcaldes más protagónicos que no permiten grados de independencia y autonomía sino que por el contrario son vigilantes de éstos, impidiendo la libre toma de decisión y buscando ser participe de todas las disposiciones que impliquen definir aspectos claves de la implementación del programa.

Entonces en la comuna con continuidad, Estación Central, los entrevistados señalan que el alcalde ejerce un rol más de apoyado que protagónico, explicando tal situación, primero porque consideran que existe plena confianza en los conocimientos técnicos y la experticia del secretario técnico y su equipo de trabajo, y en segundo lugar, porque a partir de su propia formación académica (profesional de las ciencias sociales) el alcalde intenta ejercer su cargo de manera muy técnica, sin desconocer que su autoridad es política y que también debe responder a esas demandas. Es por esto que él otorga autonomía a sus equipos, para que ellos, a partir de sus conocimientos, respondan adecuadamente a las exigencias del programa para poder sortear todas las complejidades que implica trabajar con estas problemáticas. El alcalde aquí sólo se hace presente cuando es solicitado por el propio equipo, particularmente para cuando requieren que se hagan negociaciones de tipo político con el nivel central o cuando se necesita que lidere un proceso de gran magnitud, como fue el tema de la creación de la Dirección de Seguridad.

Una de las comunas sin continuidad, Colina, también presenta una situación similar en lo que refiere al liderazgo de su alcalde, aunque aquí las opiniones son más disímiles. Por un lado, el secretario técnico da cuenta de que el alcalde funciona al ritmo del programa, a partir de lo que él mismo le informe o solicite, que valida y accede a las propuestas emanadas por él ya que considera que es la figura técnica preparada para sugerir y decidir al respecto. Por otro lado, los implementadores de los proyectos señalan que el alcalde no le da el lugar que merece al programa, que si bien permite trabajar con independencia al equipo esto responde a su desconocimiento en la materia y a la carencia de una idea predispuesta de cómo entender la prevención, y a su vez, a la poca importancia y prioridad que le da al tema. Consideran, además que es bajo su nivel de liderazgo puesto que incluso no moviliza a la comunidad en estos temas, por lo que el municipio es visto casi exclusivamente como un lugar que otorga beneficios (mirada asistencial).

Esta discrepancia entre las opiniones de los actores institucionales entrevistados en la comuna de Colina también se ve reflejada respecto a cómo esta prioridad, o no, se manifiesta en apoyos concretos al programa. Es así como, desde la opinión del secretario técnico el municipio siempre le otorgó gran cantidad de recursos para apoyar la ejecución del plan, cumpliendo incluso con el aporte comprometido en el convenio, además de la infraestructura y el equipamiento, facilitando vehículos y recursos humanos (conductores). Sin embargo, los implementadores consideran que este recurso fue escaso, que no eran prioritarios para el municipio porque no facilitaban vehículos (costaba conseguirlos) y que el equipamiento no era el más adecuado. Además estos funcionarios consideran incluso que para el municipio no es central el tema de la seguridad porque en él lidera la mirada asistencialista, considerando que hay temas más urgentes como la salud, la educación o la vivienda. Se cree que en temas de seguridad se descansa en los argumentos que no le compete a los municipios porque la seguridad es responsabilidad de las policías y que además afecta la falta de recursos para poder desarrollar acciones preventivas desde el nivel local.

A diferencia de esta comuna, en Macul y San Ramón predomina la idea de la presencia de liderazgos fuertes, con características muy políticas, ambos con gran ingerencia en la implementación del plan interviniendo en todas las decisiones del programa, tales como definir dónde y cómo intervenir, qué proyectos efectuar, etc. Así, Macul se inclina por las acciones en materia situacional subestimando en la práctica el trabajo en materia psicosocial, en cambio, el alcalde de San Ramón destina la mayoría de los esfuerzos en materia psicosocial y lo menos en temas situacionales, algunos opinan incluso que si el nivel central lo hubiera permitido hubiese destinado todo el presupuesto anual a la intervención en este tipo de proyectos.

Estos aspectos del liderazgo, la prioridad y voluntad política de los alcaldes al parecer son de gran importancia y centralidad en lo que respecta a la implementación de un programa de seguridad puesto que aparece relevado en todas las entrevistas efectuadas, independiente del actor entrevistado. Predomina así la idea de que la implementación de este tipo de programas y el trabajo en estas materias depende en gran medida de la voluntad del alcalde.

“Hay que tener voluntad política para hacer las cosas, para aprender a decir que no, para comprometer gente idónea en los cargos, comprometer gente con competencias, la voluntad, yo sé que San Ramón es una comuna que no tiene muchos recursos (...) como te digo el tema de voluntad, voluntad político y el

liderazgo es importante, en todo orden de cosa, pero si está acéfala una institución las cosas no van a resultar (Entrevista policía de San Ramón)

Así lo señalan, incluso, los policías entrevistados, poniendo ejemplos concretos de cómo se han efectuado ciertas acciones en las comunas que han aportado a la disminución de situaciones delictivas y que han sido de exclusiva responsabilidad de los alcaldes. Esto se puede ejemplificar con el caso de Macul, donde el alcalde tomó medidas respecto a las máquinas tragamonedas instaladas en las tiendas de barrios, las que provocaban serios conflictos al orden público y situaciones que derivaban en la comisión de delito. Esto hasta que él decidió a través de un decreto alcaldicio prohibir su instalación. Sin embargo, señala el policía que el mismo alcalde no ha querido influir en el tema de los estacionamientos en la vía pública, situación que trae serios problemas en la comuna y que al no estar regulado, en la actualidad, se ha transformado en una de las principales causas de uno de los delitos más cometidos en la comuna, el robo de vehículos y de accesorio de éstos. Demostrando que es clave la voluntad política de los alcaldes para poder ejercer políticas locales en materia de prevención.

“El alcalde es quien toma las políticas comunales, al respecto del tema de la prevención ha mostrado voluntad en algunos temas (máquinas tragamonedas) sin embargo hay otros donde no se ha querido pronunciar ni regular (estacionamientos externos a las universidades y empresas)” (Entrevista policía de Macul)

También se puede observar la ingerencia de los alcaldes en la implementación del plan en el nivel de influencia que sus acciones pueden tener en él, así hubo casos de alcaldes, como el de Macul, que a partir del reconocimiento y cercanía política con el nivel central negociaba recursos extras para la realización de proyectos en la comuna. Así este alcalde, a partir de ciertas pláticas con las autoridades políticas del nivel central consiguió el financiamiento para cámaras de televigilancia que no estaban contempladas en el presupuesto del Plan. Esta situación no aparece como una práctica instalada en los otros municipios sino que sólo se encuentra presente en este municipio y a partir de las negociaciones que hacía su alcalde. Esto pese a que dicho alcalde tenía el discurso que a la gestión municipal sólo le competía complementar las acciones policiales y las emanadas del nivel central, sin embargo, y pese a que los funcionarios del plan consideraban que ese discurso podía molestar u contrariar las propuestas del nivel central, éste alcalde igualmente era escuchado y apoyado en sus demandas.

Parecería entonces que el liderazgo que ejerza el alcalde como máxima figura política de los municipios es un factor fundamental que influye directamente en el tipo de

implementación que pueden efectuar los equipos de un programa, no sólo en relación a la entrega de recursos que puedan destinar de sus propias arcas sino también de la orientación que pueda definirle al programa, en término del tipo de acciones ha realizar e incluso del tipo de relación que puedan coordinarse con el nivel central.

Es a partir de este reconocimiento, de la importancia del liderazgo político en la implementación del Plan, que el diseño de este programa definía como un aspecto prioritario para su validación al interior del municipio que los secretarios técnicos, que coordinaran las estrategias, debían tener por sobre todo la confianza del alcalde. De este modo, incluso priorizaban esta característica por sobre las capacidades técnicas porque reconocían que la mirada estratégica o voluntad política del alcalde era el componente clave para la consecución de los objetivos del Plan, y por eso, preferían tener una buena relación con éstos, permitiéndoles entonces decidir y seleccionar a la persona que conduciría el programa en vez de enfrascarse en discusiones relacionadas con este tema. Es por ello, que los representantes del nivel central señalan que eran fundamentales las condiciones políticas en las que se enmarcaba el programa a nivel local, sin ellas era imposible implementar las estrategias como se esperaba. Estas condiciones implicaban, primero que el plan consiguiera el apoyo de las direcciones municipales y sus funcionarios, segundo, que el secretario técnico contara con la autonomía y el espacio para poder decidir y dirigir el plan en función de concepciones técnicas, y tercero, que el municipio le destinara los recursos propios necesarios para un óptima implementación del Plan.

“sin las condiciones políticas para que pueda desarrollarse una estrategia de prevención del delito desde el municipio, estamos perdidos. Es vital que el alcalde se sienta interesado en comprometer gestión y recursos en este ámbito, eso se demuestra con cosas concretas: 1) maniatando a sus gente, 2) entregando espacios y autonomía para el gerente de seguridad, poniendo alguien de confianza y depositándolo confianza y 3) destinando recursos propios a esa gestión” (Entrevista representante del nivel central)

Otro aspecto definido como un componente de la capacidad política de los municipios son los niveles de negociación que están dispuestos a efectuar, tanto con la comunidad como con los otros niveles de gobierno. Al respecto de este tema entonces fue consultado a los entrevistados surgiendo como opinión predominante que, en general, los municipios mantenían buena relación con el nivel central pero que no generaban mayores negociaciones, sólo se regían por lo estipulado en los convenios que para ellos como municipios no exigía mayores demandas, más bien era mínimas en relación al beneficio que implicaba tener un programa con estas características operando en la comuna, referido

principalmente al recurso económico y al aporte técnico que implicaba un profesional que se dedicara al tema instalado en el municipio (secretario técnico) y otros equipos que apoyaran su trabajo (profesionales implementadores de los proyectos) Sólo en un municipio, Macul, surgen algunas opiniones respecto al nivel de negociación política que ejercía su alcalde para conseguir recursos extras, situación que no era común en los otros municipios, en este caso señalan que valiéndose de la cercanía política con las autoridades del programa en el nivel central podía generar negociaciones por fuera de lo establecido en los convenios.

El resto de los municipios dan cuenta de una buena relación, aunque bastante formal, señalan que los alcaldes no solicitaban nada extra, dos de ellos (Colina y Estación Central) porque asumían que la oposición política que tenían con el nivel central (ambos alcaldes eran de partidos de la oposición política al gobierno de la época) les impedía pensar en arreglos extras o en generar negociaciones para beneficiarse de otros recursos que pudieran surgir. El tercer municipio, San Ramón, plantea que su alcalde no se vinculaba mucho con el nivel central, si bien existía una buena relación y pertenecían a la misma coalición de partidos, la diferencia de niveles impedía que se desarrollara una mayor relación porque, para ellos, el nivel central desconoce el trabajo en las comunas y suele hacer exigencias que requieren cargas excesivas de trabajo administrativo afectando el trabajo comunitario, en terreno, directo con las comunidades, que en la visión de este alcalde debe ser prioritario.

En relación al tema de la negociación con la comunidad los entrevistados dan cuenta, en su mayoría, que este proceso se realizaba principalmente en el Consejo Comunal de manera formal, es decir, sólo con los representantes de la comunidad que allí participaban, que en general, eran elegidos por la propia autoridad no existiendo real representatividad de la comunidad. Algunas comunas manifiestan la presencia de otras instancias donde se recogía la opinión y demanda de la ciudadanía, y en donde a su vez, servía de espacio de negociación para poder tomar acuerdos principalmente respecto al tipo de intervención que podían efectuarse en el marco del programa.

La comuna con continuidad, Estación Central, manifiesta que para ellos era de gran importancia el vínculo con la comunidad, aspecto por el cual se generaban reuniones con las organizaciones sociales presentes en los territorios, principalmente juntas de vecinos y comités de seguridad, para efectuar con ellos tanto el diagnóstico delictivo de la comuna como para definir e intentar trabajar conjuntamente las intervenciones, mencionando particularmente las experiencias de alarmas comunitarias o intervenciones del espacio

público (proyectos de prevención situacional). Este trabajo con la comunidad aparece destacado en las entrevistas dando cuenta de un proceso constante de trabajo comunitario para el cual, incluso, se dispone de funcionarios municipales que se dedican a esta tarea (enlaces comunitarios) y que trabajan directamente con el Plan.

Las otras tres comunas también relevan el trabajo con la comunidad, sin embargo, además del Consejo Comunal son pocas las experiencias cotidianas y permanentes en el tiempo. Es así como en Macul y Colina señalan que las acciones con participación de la ciudadanía se generaron particularmente para la realización de los diagnósticos y el PLADECO comunal, instancias que se usaron para conocer la opinión de la comunidad en estas materias, sin embargo, plantean que no hubo participación de ellos en la decisión de qué hacer y cómo hacerlo. En Macul señalan, además, la existencia de reuniones con los comités de seguridad, sin mencionar la frecuencia de éstas. A diferencia de este discurso, los representantes de los comités entrevistados no dan cuenta de estas reuniones de manera constante y sólo puntualizan un par de reuniones que se efectuaron con ellos en todo el periodo. En Colina en cambio, la comunidad reconoce la labor del Consejo, pero incluso sus consejeros dan cuenta de que su participación consistía más en la entrega de información que en la toma de decisiones en lo relativo a los proyectos de intervención.

En la gestión municipal debería ser prioritario, pero no lo es, yo creo que el Plan Comunal, en lo que yo participé, llegaban los proyectos listos, a nosotros el equipo profesional nos presentaba la exposición y nosotros después decíamos claro, sí, ya. Pero la idea de mi punto de vista que se juntaran todos los actores sociales de la comuna, y que de ahí se hiciera un catastro, no que nos trajeran las cosas listas y nos dijeran qué se iba a ser...o sea venía el paquete listo, era como cuando uno va a comprar y viene el paquete listo, en realidad igual era en zonas con conflictos, como los secos, las poblaciones que tenían más conflictos, en eso estoy de acuerdo era para ese tipo de poblaciones, pero muchos de los que estábamos ahí decíamos no nos preguntan antes, las cosas vienen listas...nosotros como dirigentes sociales exponíamos nuestra realidad por sectores, y ahí se sacaba un catastro, pero después presentaba, o sea se hacía un diagnóstico por cada junta de vecinos, pero después el Secretario Técnico, hacía el proyecto y lo presentaba. Pero no siempre teníamos nosotros la responsabilidad de hacer los proyectos, solo entregábamos información para los diagnósticos y después aprobamos los proyectos. (Entrevista a representante de la sociedad civil comuna de Colina)

Finalmente, en San Ramón, los actores institucionales señalan que para el alcalde la relación con la comunidad es fundamental para lo cual efectúa atención a público diariamente, además de su participación constante en actividades de las organizaciones, espacios que utiliza para conocer sus demandas por lo que consideran que hay una

relación muy cercana con la comunidad. Sin embargo, algunos funcionarios manifiestan que no se ha sabido canalizar esta vinculación con la comunidad y lo que se ha generado es una relación de dependencia, sobre todo porque las solicitudes y apoyos son principalmente de tipo asistencial, de igual forma, plantean que las demandas de la comunidad en materia de seguridad en muy pocas oportunidades se podían acoger dado que en su mayoría eran por temas de vigilancia policial y por ende, no eran resorte municipal ni del plan comunal, y en otros casos no tenían nada que ver con acciones preventivas del delito sino que muchas de ellas estaban orientadas a conseguir recursos para otro tipo de acciones, demostrando el desconocimiento en la materia.

“Mira el tema de participación yo creo que uno lo generaba a través de los consejos, y lo otro depende de las comunas. Yo lo generaba a través de los consejos, pero lo otro es que yo a veces asistía a reuniones de la comunidad con el alcalde. O sea cuando habían temas de seguridad ciudadana, asistía con el alcalde, y trataba de tomar las demandas en la medida que podía. Porque en general las demandas era más bien de carácter policial y vigilancia o se alejaban del tema de prevención. Y cuando era tema de fondo era más terrible, te dicen “sabe que el tema que nos falta es el tema de sede, nos falta un lugar para reunirnos”, y te dicen, “que si hay un lugar se pueden hacer actividades, etcétera y pero nos faltan sillas, mesas, etc.” y tu les dices, “pero eso que tiene que ver con seguridad” y te responden “es que vamos a poner silla y data, y los jóvenes van a venir para acá”. Entonces les dices “Y quien les garantiza eso”, es que usted no nos entiende, “es que no tiene nada que ver señora”. Y ese es un papel super desagradable. Me tocó hacerlo un montón de veces, ahora no me complica hacerlo, si se lo puedo argumentar, yo sé que no me van a entender, pero mi responsabilidad política y técnica es esa, o sea, uno tienen que canalizar, porque la gente te dice, “sabe que para el tema de seguridad, se necesitan reductores de velocidad”, y uno dice, pero no me pida a mi eso, porque eso es seguridad vial. “No yo creo que si ponemos un muro o cierro ciego estamos super bien”, entonces el desconocimiento de los temas es enorme y el de resolver los temas de manera populista es super grave, en el sentido de que si el pueblo lo pide hay que hacerlo” (Entrevista a actor institucional de San Ramón)

Esto da cuenta que el caso del municipio con continuidad presenta mayores grados de vinculación y negociación con la comunidad, que las otras tres experiencias, al menos así lo señalan los actores entrevistados.

Ahora bien, otro factor importante y expresivo de la capacidad política de los gobiernos locales, que ponen en juego para la implementación de un programa preventivo como el Plan Comunal, hace referencia a las oportunidades de coordinación que logran concretar ya sea con otras entidades del nivel central o con otros programas locales que se implementan en el territorio. Es así como si bien teórica y discursivamente aparece el tema de la

coordinación como un deber ser que potencia las intervenciones, en la práctica no siempre logran generarse dado a las reticencias institucionales y la lógica de funcionamiento parcelada que ha establecido la política pública sectorial en los últimos años. Si bien existen las voluntades e incluso los mandatos políticos para ello, en el territorio se presentan serios problemas para generar acciones coordinadas, por recursos, tiempos e incluso, por desavenencia entre los equipos por recelos técnicos y/o personales, lo que dificulta que se plasmen tales oportunidades de coordinación.

El proceso de coordinación puede darse en dos direcciones una de tipo vertical o externa y otra de tipo horizontal o interna. La primera se refiere a la búsqueda de relación con entidades o programas de otros niveles de gobiernos, en el caso de estudio, con programas de otras secretarías o servicios cuyas temáticas estén vinculadas a la prevención social o situacional y que se encuentren operando en el territorio (Servicio Nacional de Menores, Servicio Nacional de la Mujer, Comisión Nacional contra los Estupefacientes, Ministerio de vivienda y urbanismo). La coordinación horizontal o interna, en cambio, es aquella que se refiere al vínculo con otras entidades del mismo nivel, que para el caso de esta investigación implica la coordinación con otros programas municipales o instancias del nivel local.

En el diseño del Plan Comunal se incluía la premisa de la necesidad de trabajar coordinadamente con otras instancias dado la multicausalidad del problema de la delincuencia y la inseguridad, que requieren por ende esfuerzos de abordajes integrales. Es por ello, que este programa incluía como un componente clave la coordinación con otras entidades vinculadas a la prevención y abordaje del fenómeno, tales como policías, la entidad encargada de la prevención de drogas (CONACE), la instancia encargada de trabajar políticas orientadas a las mujeres (SERNAM), entre otras. El mecanismo incluido en el Plan para ello era en primera instancia el Consejo Comunal de Seguridad, instancia que buscaba reunir a todas las instituciones instaladas en el territorio y que pudieran ser un aporte en materia de elaboración de diagnósticos y proponer estrategias de intervención en el ámbito, y en segundo lugar, la coordinación con los programas del nivel central para el diseño de estrategias de su especialidad o la búsqueda de apoyos y financiamiento para la continuidad de las intervenciones.

Se revisará a continuación lo que sucede con ambos tipos de coordinación en la implementación del plan en las comunas de la muestra.

La coordinación externa, es decir, con otros programas del nivel central instalados en el territorio, se dio en la comuna con continuidad (Estación Central) con bastante fluidez generando una buena relación que permitió la generación de alianzas y trabajo conjunto, principalmente en el mecanismo diseñado por el programa, es decir, el Consejo Comunal de Seguridad. Se destaca que esto se logra principalmente en el plano psicosocial donde las diversas entidades se coordinan técnicamente para la derivación de casos, para definir el tipo de estrategia de intervención y para evitar la sobre intervención en territorio o sujetos de intervenciones similares que pueda generar uno u otro programa. Señalan los entrevistados que en esta comuna operó adecuadamente la coordinación, teniendo logros en lo que refiere a la búsqueda de nuevas fuentes de intervención o instalación de servicios de otras secretarías a partir de proyectos pilotos implementados por el plan, como es el caso, de la intervención en prevención de la violencia intrafamiliar y particularmente a las mujeres, que concluyó por la instalación de un centro de la mujer en la comuna, con financiamiento del SERNAM.

Otra particularidad de esta experiencia es que el plan logró generar una potente coordinación con el sector privado, obteniendo de ellos financiamiento para expandir ciertas intervenciones, como es el caso de las cámaras de vigilancia dado que eran proyectos que beneficiaban directamente a este sector, principalmente, al comercio. Entonces se destaca acá la voluntad política y la capacidad del alcalde para negociar en este plano dado que según indican fue él quien negoció con el sector comercial, apoyado por el discurso técnico del equipo, para obtener este recurso extra que permitiría extender este proyecto.

Finalmente, en lo que refiera al vínculo con la policía manifiestan una relación fluctuante con algunos problemas en la entrega de información por parte de carabineros, sin embargo, destacan la disposición de ellos por participar de las actividades convocadas por el Plan Comunal. Señalan que la relación con la autoridad máxima de esta entidad a nivel local es bastante fluida, sin embargo, los problemas se encuentran con los carabineros de menor rango que son los que asisten a las actividades y los que finalmente tienen la relación directa con la comunidad, problemas que tendrían que ver principalmente con el poco manejo que ellos tienen de ciertos temas y sobre todo en el trato con las comunidades. Al respecto la comunidad reconoce la presencia de trabajo en conjunto entre municipio y policía señalando que constantemente son invitados a participar de reuniones y otras instancias que ellos efectúan. A diferencia de ello, con la Policía de Investigaciones la relación, según los actores del plan, es compleja y distante, sólo vinculándose con ellos en las reuniones del consejo cuya participación era de tipo formal, asistían por compromiso, impidiendo el logro de otros trabajos en conjunto.

Las otras tres comunas presentan experiencias similares sobre todo en lo que refiere a su relación con las policías, sin embargo se presentan mayores diferencias en lo que refiere al vínculo con otros programas donde hay comunas que señalan no haber logrado ninguna coordinación con ellos, de igual manera sólo una de estas tres (Colina) genera relación con el sector privado para la implementación de acciones en materia de seguridad, particularmente con el sector del transporte.

Se encuentra así similitudes en lo que refiere al vínculo con carabineros puesto que tanto Colina, Macul y San Ramón señalan que la relación fue fluctuante, que en los primeros años fue mucho más difícil sobre todo en lo que refería a la entrega de información para la realización de los diagnósticos, aspecto en el que eran bastante reticentes y donde se terminaban haciendo las gestiones desde el nivel central. Sin embargo, dan cuenta que los últimos años del plan esta relación cambió, principalmente porque disminuyó el nivel de rotación de los funcionarios policiales y sus jefaturas (situación que era característica en Colina), y porque los nuevos jefes que llegaron a sus comunas mostraron gran interés en el trabajo comunitario y en vincularse con el municipio y sus programas (situación que es destacada tanto en Macul como en San Ramón). Reconocen entonces que con estos cambios mejoró considerablemente la relación, desarrollándose mayor disposición por participar en las acciones puntuales del Plan y por apoyar y cubrir las demandas del equipo.

En relación con otros programas del nivel central estas tres comunas presentan experiencias disímiles manifestándose en todas ellas la presencia de la creación de redes y alianzas con otros programas por materia de intervención, es así, como se construyen redes en educación, redes en trabajo con jóvenes, etc. Sin embargo, la evaluación que hacen los actores difiere en cada comuna. Mientras en Colina y Macul la opinión predominante da cuenta de la gran utilidad de estos espacios y de los altos grados de operatividad que tuvieron, alcanzado importantes logros y apoyo de financiamientos, señalando que estos apoyos en general dependían más de voluntades personales de las jefaturas de cada equipo que de la existencia de convenios marcos de coordinación entre los niveles centrales que facilitarían la coordinación a nivel local. En cambio, para el caso de San Ramón, si bien no hay una opinión predominante, se entrecruzan dos visiones, una que da cuenta de importantes logros en este espacio y otra, más bien crítica, que considera que estas redes no alcanzaron grados de operatividad y que sólo eran instancias formales de reunión con escasos niveles resolutivos y vinculantes.

En lo que refiere a la coordinación interna u horizontal, es decir, la que da cuenta de la relación entre programas municipales también se pueden encontrar diferencias entre las experiencias analizadas.

En Estación Central (comuna con continuidad) se lograba coordinación con algunas entidades más que con otras. Influidas es estas relaciones los cambios de jefaturas o coordinaciones, lo que da cuenta de que éstas coordinaciones dependían de voluntades personales y no de acuerdos establecidos institucionalmente. Aquí, el Plan Comunal coordinaba todas las instancias preventivas (vehículos de vigilancia comunal, proyectos de prevención psicosocial y situacional) y además se vinculaba con los departamentos municipales en el Consejo Comunal de Seguridad, donde se generaban buenas relaciones y se gestionaban los apoyos. Con el nuevo Departamento de Seguridad (posteriormente decretado Dirección) se institucionaliza la coordinación generando marcos de acción y colaboración, además si bien no existe la instancia del Consejo Comunal se generó una Mesa Técnica de Trabajo para la coordinación de las instancias, aunque con escasa presencia comunitaria (sólo de los territorios con proyectos ejecutados).

En Colina señalan que se lograba coordinación con algunas entidades más que con otras, manifiestan que era un trabajo arduo porque cada instancia municipal trabaja como feudo, pese a ello, se consiguieron importantes grados de coordinación con algunas entidades, como por ejemplo, la Corporación Municipal de Educación quien incluso llegó a apoyar con recursos financieros y humanos a las actividades del plan. En el consejo comunal se conseguían también algunas otras coordinaciones puesto que en ese espacio se daba una relación bastante fluida, se cree que porque existía presencia del alcalde. Finalmente señalan que no existía mayor vinculación con la unidad municipal que tenía a cargo la administración de los vehículos de seguridad y vigilancia, principalmente, por decisiones del secretario técnico quien nunca quiso hacerse cargo de esa tarea pese a las solicitudes del municipio.

En Macul la relación entre programas tampoco era muy buena ni fluida, señalan que más bien era difícil porque ni el programa ni el secretario técnico era validado por las otras direcciones ya que el mismo alcalde había posicionado al programa por debajo de otra jefatura lo que generaba que no lo consideraran de relevancia para la gestión municipal, y constantemente fuera visto como una entidad externa. Tal situación dificultaba, entre otras cosas, la entrega de información para la elaboración de los diagnósticos y los procesos administrativos que implicaba la gestión de los recursos. Los entrevistados señalan que la relación con otros departamentos terminó dependiendo de las voluntades personales que

lograba generar el equipo porque no existía un marco institucional que legitimara ni definiera las coordinaciones. Tampoco existía una buena coordinación con la oficina de seguridad municipal, se producían discusiones constantemente puesto que no había voluntad para trabajar conjuntamente. Sólo había apoyo a las actividades del Plan cuando era ordenado por el alcalde. Incluso actores externos al municipio como los policías reconocen esta descoordinación, señalando que uno de los principales problemas que se vislumbra en el territorio son los bajos niveles de vinculación y coordinación presentes entre los programas que operan en el territorio, reconociendo el desarrollo de experiencias aisladas en vez de intervenciones que concentren los diversos servicios que operan en la comuna.

Finalmente, en San Ramón señalan que la coordinación con otros departamentos municipales no era mala, sin embargo, que se hacía mas difícil con ciertos departamentos que por su propia carga de trabajo no podían destinar mucho tiempo a las demandas de este programa, por ejemplo, SECPLAN que debía vincularse al desarrollo de los proyectos situacionales (razón por la que algunos actores institucionales creen que se dio tan poca atención a estos proyectos reduciendo incluso su realización). Con la oficina de seguridad no había ningún vínculo puesto que si bien se suponía que ellos administran los vehículos de vigilancia, en la práctica se dedicaban principalmente a apoyar las funciones del municipio en vez de vigilar el territorio, por ende, el equipo del plan consideraba que no había posibilidad de trabajo en conjunto.

En síntesis a continuación se presenta un tabla que aglutina los aspectos antes señalados y que permite hacer una rápida revisión, de forma comparativa, de cómo se desarrolló la variable capacidad política en las entidades municipales analizadas por esta investigación y que refleja las diferencias encontradas entre el municipio que se define con continuidad, es decir, con mayores niveles de éxito en sus resultados, y los tres municipios sin continuidad, aclarando que dentro de estos tres también se encuentran diferencias, por lo que se afirma que los resultados reflejan una gradación más que una polaridad. Además se puede agregar la relevancia que los entrevistados destacan a esta variable, señalando que es el aspecto fundamental que hace variar la implementación de un programa de prevención del delito ejecutado en el nivel local. Se señala que será esta variable la que conducirá la capacidad administrativa, por ende, independiente a los recursos con los que cuente una entidad municipal es fundamental la prioridad que su autoridad política le dé al tema de la seguridad y la valoración técnica que le otorgue a la intervención, es decir, el nivel de autonomía con que se deje operar a los equipos profesionales que implementan el programa será uno de los aspectos claves que marcará la diferencia en la intervención. Por

último, se puede identificar que los niveles de coordinación que el programa asuma con otros sectores y actores (público, privado y social) será de gran relevancia para potenciar las intervenciones, es así como en la comuna con continuidad es un factor relevado como explicación del éxito obtenido, lo cual dependió en gran medida de la visión estratégica del municipio y de los intereses y prioridades de su autoridad política, a diferencia de las otras comunas donde éste no fue un componente o factor trabajado por sus equipos dada las propias limitaciones generadas por los municipios y sus alcaldes obteniendo vinculaciones y negociaciones parciales, sólo con algunos actores presentes en el territorio, lo que generalmente dependió de su forma de entender la esfera pública y el trabajo del municipio en materia de seguridad (enfoque de seguridad).

Tabla N° 14

VARIABLE INDEPENDIENTE: CAPACIDAD INSTITUCIONAL POLITICA								
Componentes	MUNICIPIO CON CONTINUIDAD		MUNICIPIOS SIN CONTINUIDAD					
	ESTACION CENTRAL		COLINA		MACUL		SAN RAMON	
	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
Liderazgo político influyente en el programa	x		x			x		X
Autonomía de los equipos por su reconocimiento técnico		X		(+/-)	x		x	
Prioridad y centralidad de la temática de la seguridad		X		(+/-)	x		x	
Prioridad del tipo de prevención		Integral		Integral	Situacional		Psicosocial	
Negociación con el nivel central por recursos extras	x		x			x	x	
Negociación con comunidad es diversas instancias de participación		x		X		(+/-)		(+/-)
Coordinación con otros programas del nivel central		x		X		x	x	
Coordinación con policías		x		(+/-)		(+/-)		(+/-)
Coordinación con sector privado		x		X	x		x	
Coordinación con otros programas municipales		x		(+/-)	x			(+/-)

Fuente: Elaboración propia en base a datos recopilados en trabajo de campo

VI Capítulo: Análisis de los componentes de la participación ciudadana en la implementación del plan comunal de seguridad

El objetivo de este capítulo es revisar el comportamiento de la participación ciudadana en la implementación del plan comunal de seguridad, identificando cuáles fueron y cómo funcionaron los mecanismos que el programa desarrolló para incluir a la ciudadanía en el desarrollo del plan y de las temáticas preventivas en el territorio. A su vez, se pretende reconocer los grados de compromiso e inclusión que efectivamente logró la comunidad ante dicho programa, como también poder identificar la influencia de éstos en los resultados obtenidos por dicho plan en cada comuna para poder con ello contrastar lo que señala la teoría respecto a la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas públicas, y en nuestro caso, particularmente en las de prevención del delito. Por tanto a continuación, se revisará la influencia de la participación en la implementación del Plan Comunal, asumiendo nuestra propuesta de análisis consistente en comparar la situación del municipio considerado exitoso versus aquellos que consiguieron menos niveles de éxito por haber logrado menores aspectos de continuidad de la estrategia preventiva en sus municipios y territorios.

6.1 Participación ciudadana y su comportamiento e influencia en la implementación del Plan Comunal de Seguridad.

La participación es entendida aquí como un acto social que implica tomar parte, intervenir, apoyar o ayudar, equivalente a la realización de una acción que se efectúa con otro o con otros para un determinado fin, todo ello a partir de un ejercicio voluntario mediante el cual los miembros de una sociedad toman parte activa en las cosas de la Esfera Pública, definiendo a esta última no sólo en relación a las acciones del Estado sino también a todos aquellos aspectos considerados de interés público, incluyendo entonces aquellos procesos de autogestión en donde el fin no es vincularse con las entidades gubernamentales sino trabajar sólo desde la propia comunidad.

La participación ciudadana ha tomado relevancia los últimos años puesto los nuevos modelos de administración del estado (gobernanza) y de políticas públicas incorporan como un eje central a la participación de la ciudadanía no sólo desde el punto de vista de la supervisión de los procesos gerenciales y administrativos (Nueva gestión pública), bajo la lógica de la rendición de cuentas y la transparencia, sino también bajo la visión de hacer más democráticos tales procesos en una propuesta de coparticipación de la gestión pública (modelo de democracia participativa). Es por ello que las actuales políticas públicas

incorporan a la ciudadanía como un actor clave en su desarrollo, tanto, por el componente democrático que ello implica, pero también como una forma de darle mayor eficacia para conocer las realidades necesidades e intereses de las comunidades (mirada instrumental de la participación para mejorar los diagnósticos) y también, en menores casos, para otorgarle voz y voto como actor social influyente en las acciones del estado.

Es por tales motivos que se ha decidido utilizar esta variable como explicativa de los resultados del programa de prevención del delito enmarcado en la política pública de seguridad, pero además porque teóricamente, desde el enfoque de seguridad ciudadana, se señala que la participación es un componente clave en la prevención del delito. De aquí que esta investigación busque indagar cómo fue la influencia de este factor en la implementación y resultados del Plan Comunal de Seguridad.

Para ver la influencia de la participación se ha decidido analizar cuatro indicadores que pueden entregar un panorama de cómo se presentó esta variable en las comunas analizadas, estos son: nivel de conocimiento de la comunidad acerca del programa y sus actividades; nivel de participación en las actividades; fomento y creación de organizaciones comunitaria; y finalmente, el funcionamiento del mecanismo elaborado por el plan para promover la participación de la comunidad y otros actores del nivel local, a saber, el consejo comunal de seguridad. A continuación se presenta una tabla síntesis que nos anticipa el panorama que será descrito de manera detallada a lo largo de este apartado.

Tabla N° 15

VARIABLE INDEPENDIENTE: PARTICIPACION CIUDADANA								
	MUNICIPIO CON CONTINUIDAD		MUNICIPIOS SIN CONTINUIDAD					
	ESTACION CENTRAL		COLINA		MACUL		SAN RAMON	
	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
Conocimiento del Plan		SI		SI	NO		NO	
Conocimiento de los proyectos		SI		SI		SI	NO	
Nivel de participación		Alto		Medio		Alto	Bajo	
Conformación de organizaciones comunitarias Funcionamiento Consejo Comunal		Alto Mediano (formal)		Medio Optimo (participación)		Medio Optimo (político)	Bajo Malo (formal)	

Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en el trabajo de campo

En lo que respecta al primer indicador señalado, a saber, el nivel de conocimiento del plan que se logró en las comunidades, las opiniones tanto de los actores institucionales como locales de las cuatro comunas señalan que éste fue escaso, destacando la mayoría de ellos que principalmente se reconocían los proyectos puntuales ejecutados en los territorios y no la estrategia global del plan comunal. Sólo en el caso de Estación Central y Colina, los entrevistados dan cuenta de mayores niveles de conocimiento, reconociendo, en ocasiones, los diversos componentes del programa tales como el consejo comunal, los diversos proyectos (aunque principalmente los situacionales dado la visibilidad que éstos tienen), las actividades diagnósticas como también los equipos del programa. A diferencia de ello, en las comunas de Macul y San Ramón este conocimiento es mucho más reducido, no se identifica el programa como tal, ni sus componentes, sino sólo se hace referencia a los proyectos situacionales ejecutados en sus territorios señalando desconocimiento respecto al resto de las acciones de prevención ejecutadas en estas comunas.

En las cuatro comunas se reconoce preferentemente los proyectos situacionales: alarmas comunitarias, cámaras de vigilancia e intervenciones en el espacio público (rehabilitación de áreas verdes, luminarias, etc.). En cambio los proyectos psicosociales son sólo conocidos por sus propios beneficiarios y en escasas ocasiones por el resto de la comunidad, al respecto sólo se encontró algunas referencias de éstos en los entrevistados de la comunidad de Estación Central y Colina, en las otras dos (Macul y San Ramón) no surge ninguna identificación a estas acciones. Esto responde básicamente al nivel de difusión ejercido por el equipo del plan y por el municipio, reconociendo, en todas las comunas, que hubo falencias al respecto y que eran difundidos, principalmente, los proyectos de tipo situacional porque eran acciones de alta visibilidad y que generaban mayor impacto, en término de reconocimiento y aprobación.

“Bueno pero entonces es baja la percepción de la comunidad, y solo es conocido cuando tu tienes intervenciones más fuertes, yo creo que la intervención situacional es la mas conocida pero solo en los lugares que tu intervienes. Las comunales se van haciendo, fíjate como acá los FAGM eras comunales se van haciendo conocidos, pero en quiénes, en los usuarios, o en las redes institucionales, en la red de salud, más que en las organizaciones” (Entrevista a actor institucional de San Ramón)

“Ubicaban más a los funcionarios de seguridad ciudadana de la municipalidad, era obvio, llevaban más tiempo, eran reconocidos, de alguna manera se había legitimado en ese trabajo. La oficina la veían como la gran gestora de las acciones y las platas. Ahí yo diría que hubo una falencia de los secretarios técnicos, los anteriores a mi y yo mismo, que no tuve tiempo para ello, de legitimar y difundir el

plan directamente con la comunidad y sólo preocuparme de los aspectos técnicos del programa y cumplir las exigencias” (Entrevista a actor institucional de Macul)

En los dos municipios que obtienen mejores niveles de reconocimiento del plan, Estación Central y Colina, se cree puede haber influido la gran cantidad de reuniones y actividades comunitarias efectuadas, en donde se presentaba a los vecinos las diversas acciones desarrolladas en el territorio. Además, en la ejecución misma de los proyectos se trabajaba el tema de la entrega de información de las acciones del plan, lo que les permitía por una lado, legitimar las acciones y por otro, promover la participación en las diversas acciones y no sólo en los proyectos particulares por el que eran convocadas las comunidades. Así, por ejemplo, en acciones como la instalación de cámaras de vigilancia, proyecto que generalmente es definido desde el plano técnico en función de los hot spot o puntos delictivos claves, en el caso de Estación Central esta información georreferenciada de los puntos conflictivos se complementó con una encuesta ciudadana y con reuniones con los vecinos del sector para definir conjuntamente el punto mismo de instalación de estas cámaras. Tal situación implicó no sólo una mejor información respecto a las necesidades de la comunidad y el lugar más óptimo para el funcionamiento del sistema, sino que implicó una cercanía y validación por parte de la comunidad, lo que sirvió a su vez, de difusión de las acciones que se estaban realizando en materia de prevención, que de no haber sido así ni siquiera se podrían haber informado de tal intervención.

Esto da cuenta de cómo, al menos en el municipio de Estación Central, se buscaban diversas estrategias para involucrar a la comunidad en las intervenciones del Plan. Esto no sólo porque fuese exigido por el nivel central, sino, porque consideraban que era necesario para la validación del programa y sus acciones. Asimismo, ellos consideraban que la participación ciudadana era un elemento central que aseguraría mayor impacto de las intervenciones y le podría dar proyección a éstas al comprometer a la comunidad en el cuidado, mantención y buen funcionamiento de los proyectos ejecutados, particularmente los situacionales (apropiación de espacios públicos, cuidado de cámaras, buen funcionamiento de alarmas comunitarias).

En el caso de Colina se da cuenta de procesos diagnósticos de tipo participativos a través de diálogos ciudadanos donde invitaban a las comunidades a conversar de sus territorios y de los escenarios delictivos que les tocaba enfrentar. En estas instancias se difundía el programa y sus elementos, lo que puede haber generado el reconocimiento que existe hacia esas instancias, de igual forma, el desarrollo de los proyectos situacionales también se usaba como plataforma para acercar a la comunidad a las otras acciones.

En Macul el conocimiento es básicamente de los proyectos situacionales y casi exclusivamente relacionado con las alarmas comunitarias, las cuales se han difundido ampliamente en la comuna tanto por impulso de la propia municipalidad como por demanda de la ciudadanía. Aquí el municipio ha instalado estas alarmas en gran parte del territorio, provocando la demanda de la comunidad y el reconocimiento de este sistema en la comuna. No ocurre lo mismo con el resto de los proyectos donde sólo son reconocidos por el territorio beneficiado. Los proyectos psicosociales no son identificados por la ciudadanía, al menos no como parte de un plan específico sino como parte de los diversos servicios que otorga el municipio.

En San Ramón el reconocimiento es aún más bajo sólo se identifican algunas de las pocas acciones en materia de prevención situacional, como el mejoramiento del espacio público o la instalación de luminarias, pero no son entendidas como parte de una estrategia de prevención y de un programa de seguridad sino solo como parte de las acciones y servicios que ha efectuado el municipio en el territorio comunal. Dado lo escaso de los proyectos de alarmas comunitarias en esta comuna, instalación sólo en un territorio, tampoco son de conocimiento del resto de la comuna sino sólo de la población beneficiaria. Aquí se reconocen algunos proyectos psicosociales, como el trabajo con niños, niñas y adolescentes, que fue el que concentró el mayor presupuesto del programa y que estuvo presente durante todo el periodo de intervención, aunque igualmente sólo se reconoce como un servicio del municipio a su comunidad sin mayores reconocimientos al Plan Comunal y a la estrategia preventiva que enmarcaba estas acciones.

En lo que se refiere al nivel de participación de la comunidad en las acciones del Plan, éste varió en las cuatro comunas. En Estación Central y Colina es considerado, por los entrevistados, como alto; mientras que en Macul lo consideraron como de nivel medio; finalmente, en San Ramón reconocen que la participación fue baja. Todo ello pensado en función de la participación de la comunidad en las distintas etapas de implementación del plan, a saber: fase diagnóstica, elección de los representantes para participar del Consejo Comunal de Seguridad, participación en las reuniones de este consejo, en la implementación de los proyectos que lo requerían (principalmente los situacionales) y en la evaluación anual del plan.

En el caso de Estación Central los entrevistados institucionales señalan que se intentaba efectuar todas sus fases de manera participativa, ya sea para la elaboración del diagnóstico, el diseño de los proyectos y en la implementación de éstos. En la mayoría de los casos la respuesta de la comunidad fue muy buena. Se involucraron activamente en el

desarrollo de los proyectos de sus territorios pero también de algunas actividades de carácter comunal. Consideran que la participación se vio afectada con el paso de Comuna Segura a Plan Comunal porque se eliminaron los fondos concursables que era un recurso muy apreciado y demandado por las organizaciones sociales de los territorios puesto que les permitía ejecutar las acciones que consideraran convenientes para su entorno. De este modo, con la eliminación de estos fondos, en el marco del plan comunal, la participación se vio reducida, situación por la cual este equipo comenzó con la realización de reuniones mensuales donde se intentaban organizar actividades preventivas para no perder la vinculación con la comunidad y mantener la motivación de las organizaciones a participar de estas temáticas.

Los entrevistados de Estación Central reconocen que el proyecto de alarmas comunitarias fue un nuevo impulso a la participación de la comunidad en materia de prevención, logrando muy buenos resultados en el caso de esta comuna, los que son identificados con la participación en el proyecto pero también con la generación de nuevas organizaciones para la realización de otros proyectos complementarios o del desarrollo de diversas actividades para ir mejorando el sistema de alarmas y/o para efectuar otras actividades que refuercen el trabajo comunitario, la comunicación y la solidaridad entre vecinos.

“se arman comités de seguridad por barrios, que son organismos que funcionan al alero de las juntas de vecinos, pero que en temas de seguridad refuerzan la participación en la junta de vecinos. Y esos comités han ido proliferando, como se ha ido de barrio en barrio, en cada uno de los barrios existe un comité de seguridad, esto porque se ha logrado una mancomunidad entre jóvenes y adultos, se ha logrado que la misma comunidad se preocupe de su contexto y su entorno. Se preocupan del entorno, que no estén haciendo desorden, llaman a seguridad ciudadana cuando hay sospechosos, porque tienen alarmas comunitarias, porque la municipalidad se preocupó por ellos, porque hay gente que les fue a consultar, porque fueron hacer un proyecto que nunca pensaron que podía hacerse, entonces ahora ellos se preocupan de su comunidad y su entorno” (Entrevista a actor institucional de Estación Central)

Las opiniones resaltan que la historia de participación de la comuna fue un factor clave en los niveles de participación conseguidos en el Plan porque, según ellos, esta comunidad ha demostrado importantes grados de conciencia respecto a la importancia de organizarse y participar en los temas que afectan el desarrollo de sus localidades. En décadas y años anteriores eran otros los temas que motivaban la participación de los vecinos de esta comuna, sin embargo, después de un periodo de desorganización y baja participación originado por el contexto autoritario, represor y de prohibición de estas prácticas, durante la

dictadura militar, costó retomar nuevamente la dinámica de participación ciudadana y de desarrollo comunitario, sin embargo, se considera que durante la década del 2000 las comunidades han logrado romper los miedos y los niveles de individualismo en los que estaban insertos para nuevamente retomar sus historias locales de participación y vinculación con el desarrollo de sus territorios. En este contexto, surge el reconocimiento y validación de los proyectos situacionales que se orientan a mejorar las condiciones físicas de los barrios y a partir de ello reducir las oportunidades de comisión de delito que, en ciertas ocasiones, son favorecidas por el medio urbano.

“nosotros hemos empezado a retomar nuestro papel, el que habíamos perdido en dictadura, y hemos generado vinculación con los municipios, aunque sean de derecha, porque nosotros tenemos que sacar adelante ciertos proyectos que vayan en beneficio de la comunidad. Así como nosotros hemos presentado proyectos de hacer plazas con juegos para adultos, aunque no lo usen mucho, porque hay un problema cultural ahí, pero lo usan los niños, porque ellos se apropian de ellos, los usan y los masifican. Pero de todas maneras, los adultos mayores han logrado reunirse para socializar, juegan, comen, se juntan con sus pares, y tienen mayores beneficios a través de los gobiernos regionales” (Entrevista a dirigente comunitario de Estación Central)

Además, los actores institucionales de Estación Central consideran que el discurso transmitido por el equipo a la comunidad basado en el enfoque de la eficacia colectiva, es decir, de la importancia de la cohesión social y la participación comunitaria para evitar la ocurrencia de delitos, fue un factor de aceptación por parte de los vecinos, quienes comenzaron a entender la necesidad de la organización, comunicación y trabajo conjunto para conseguir resultados en materia de prevención de la delincuencia en sus barrios, discursos que hoy la mayoría de los sectores comparten y lo hacen propio, poniendo en práctica una serie de acciones complementarias al proyecto mismo de alarmas.

“tiene que haber requisitos, por ejemplo, tiene que haber organización, no puede existir sin organización, sin se transforme en un instrumento que suena, suena y suena y nadie sale, se necesitan grados de organización y solidaridad de los vecinos para que sea realmente funcional” (Entrevista a representante de la comunidad de Estación Central)

“Ahora nos van a hacer cursos de primeros auxilios. Pero en fin, todo este trabajo de Don Salvador ha hecho que los vecinos se unan en este aspecto, y hay pasajes que han vendido almuerzos, han hecho completadas, porque con esos dineros ellos han comprado extintores y utensilios para primeros auxilios, hay pasajes que están preparados y que tienen gente preparada, uno se pone en esta esquina del pasaje y otro en el otro extremo para que no se arranque el delincuente. También hay gente

preparada con conocimientos en primeros auxilios por si es necesario puedan ayudar y poner en práctica esos conocimientos” (Entrevista a representante de la comunidad de Estación Central)

Esta situación identificada en la comunidad refleja cómo en Estación Central la participación de la ciudadanía ha sido clave para darle sustentabilidad o *Continuidad* a muchas de sus acciones, aspecto por el cual se ha generado un proceso de doble influencia, tanto del municipio (o Plan) a la comunidad y viceversa, generando, entre otras cosas, que el programa analizado haya tenido mejores resultados, según lo evaluado en esta investigación. Esto se refleja en la centralidad que el municipio le ha otorgado al tema de la seguridad al darle un espacio en la estructura administrativa de esta entidad, generando la Dirección de Seguridad, manteniendo las líneas de intervención, entre otras. Todo ello como prueba del reconocimiento de que para la comunidad la seguridad es un tema prioritario, que debe ser coproducido por todas las instancias y no sólo desde el nivel central. De igual forma, el compromiso de la comunidad se ve reflejado en cómo ellos han seguido dándole funcionamiento a uno de los proyectos ejecutados por el programa, el de alarmas comunitarias, inclusive con acciones complementarias que favorecen la participación y vinculación entre las comunidades, factor que fomenta la eficacia colectiva de las comunidades y por ende, disminuye las posibilidades de victimización dentro de ésta.

En una de las comunas sin continuidad, Colina, también señalaron que los niveles de participación de la comunidad fueron altos, destacando particularmente el proceso diagnóstico, el cual fue evaluado como muy participativo a través de las actividades como los diálogos ciudadanos donde se buscaba hablar del tema de la seguridad sin temores ni tapujos, señalan, que a partir de estas acciones se generó el conocimiento de los problemas y el vínculo con la comunidad.

“levantamiento del diagnóstico y que era un cumplimiento anual, todos los años tenías que hacer un levantamiento diagnóstico, pero en nuestro caso tuvo mucho de participativo, porque nosotros usamos mucho lo que eran los diálogos ciudadanos...andábamos con mi secretaria por los distintos sectores presentando los diálogos ciudadanos. Y la gente participaba fascinada, la verdad que para la gente el tema de seguridad era como un tema tabú y el hecho que tu llegaras a abrirlo desde la municipalidad ofreciendo dialogo y participación los involucraba mucho y les parecía bien” (Entrevista a actor institucional de Colina)

Por otro lado, plantean que con el proyecto de alarmas comunitarias se motivó la participación puesto que se les exigía ciertos niveles de organización y participación para que el sistema pudiera ser efectivo y para que generaran contacto con las policías. Esto si

bien fue una exigencia tuvo buenos resultados porque en algunos casos se transformó en el impulso para que comunidades se unieran y comenzaran a trabajar colectivamente en la resolución de sus problemas, incluso, en algunos barrios hubo experiencias de vecinos que se auto-organizaron para seguir trabajando el tema preventivo, sectores que antes de la instalación de las alarmas estaban muy aislados.

“Vino la gente de la municipalidad y nos ofreció el proyecto pero para eso nos pidió que nos organizáramos bien, que eligiéramos delegados por pasaje, así que ahí empezamos a organizarnos. Y fue algo rápido, nosotros encontramos que fue rápido. Pero luego de este proyecto lo que hemos logrado es que aquí los vecinos se organicen solos para hacer sus actividades de las juntas de vecinos, no son necesariamente demandantes al municipio, son bien organizados.” (Entrevista a representante de la comunidad de Colina)

“Por ejemplo, aquí don José, él no es dirigente, pero de su sector él es encargado de la cancha le gusta hacer cosas, le gusta comunicarse con los vecinos, le gusta trabajar sobre todo la prevención, el tema de las drogas y el alcohol ha ido a la municipalidad a la gobernación a conseguir fondos, a conseguir juegos, si ha habido instancias, si ha habido acercamiento entre los vecinos de ese sector. Al principio él no conocía a muchos de los vecinos, nosotros acercamos a algunos que había llegado hace poco u otros que no se querían meter, y ahí empezaron a relacionarse y hacer cosas, pero yo si creo que ha habido buenas instancias como también algunas malas experiencias” (Entrevista a actor institucional de Colina)

En Colina, entonces, se vislumbra la presencia de experiencias que demuestran importantes niveles de participación aunque aquí en la mayoría de los casos fue exigido y promovido por la municipalidad, a excepción de casos muy puntuales donde la organización pasó por el impulso de un par de personas que terminaron siendo responsables de las gestiones y acciones que lograron efectuarse en la comunidad. Estos niveles de participación fueron influyentes en el plan, en el sentido de demandar ciertas acciones particulares y mantenerlas en funcionamiento, sin embargo, no alcanzó a impactar en la institucionalidad misma, no logró posicionar el tema para que el municipio le diera el reconocimiento necesario a la temática, lo cual quizás no fue entendido como prioritario por parte de la comunidad puesto de todas formas durante el plan, y gracias al equipo de éste, las acciones eran ejecutadas sin entender que éstas dependían de un presupuesto y programa definido para un cierto límite de tiempo, sin asegurar una continuidad posterior.

En las otras dos comunas sin continuidad los niveles de participación fueron mucho menores. En Macul consideran que fueron medianamente buenos, encontrando sectores

con niveles altos y otros con escasa participación, lo que hace que, en general, no tengan una óptima evaluación. Mientras que en San Ramón es considerada derechamente baja.

Es así como, en Macul señalan que los sectores con altos niveles de participación coincidentemente son los territorios con más problemas socioeconómicos y donde se presentan mayores problemas delictivos. En cambio, los sectores más residenciales (clase media) son menos participativos, considerados por los entrevistados, como sectores más individualistas donde es mucho más difícil implementar proyectos como el de alarmas comunitarias que requiere de altos niveles de compromiso y participación de la ciudadanía.

“La comunidad organizada participa, sí sobre todo en los sectores donde hay mucha organización, te estoy hablando de algunos lugares que nosotros focalizamos, los que tienen mas problemas, las Jaime Eyzaguirre, Santa Julia, y Chacarillas, ellos están muy organizados y participan, en cambio hay otros sectores residenciales, que si Farrán no los chicoteaba no estaba ni ahí con participar” (Entrevista a actor institucional de Macul)

En esta comuna se vislumbran procesos en donde el municipio genera escasos mecanismos de participación, sólo concentra su trabajo en la asesoría de formalización de las organizaciones comunitarias pero no promueve un trabajo posterior con ellos, señalan que esperan que sean las mismas comunidades quienes demanden su apoyo pero no genera espacios desde la institucionalidad, a menos que sea exigido por las instancias financieristas, en este caso el ministerio del interior, a través del consejo comunal de seguridad o en los proyectos de alarmas comunitarias, pero los pone como requisito de funcionamiento y no acompaña ni genera un proceso de sustentabilidad mayor que pueda implicar o fortalecer la cohesión social de las comunidades.

De aquí que en esta comuna exista, principalmente, gran cantidad de organizaciones sociales formalizadas (comités de seguridad), sin embargo, la existencia de estas organizaciones no asegura altos niveles de participación puesto que la conformación de los comités se transforma, como ya fue señalado, en un requisito para la entrega del servicio de alarmas, por tanto, no en todos los sectores esta participación y organización fue genuina sino por el contrario en muchos casos fue instrumental, con el fin exclusivo de conseguir el recurso de las alarmas. Tal situación en algunas ocasiones impidió la proyección de las acciones colectivas y terminó siendo un gran fracaso en materia de participación ciudadana.

Finalmente, en San Ramón la participación ciudadana es considerada muy baja, si bien en esta comuna hay barrios históricamente reconocidos como muy activos y militantes que

tuvieron una participación de lucha contra la dictadura reconocen que con la llegada de la democracia estos niveles de participación y organización bajaron considerablemente. A excepción de esos barrios el resto de la comuna presenta bajos niveles de participación en cualquier actividad propuesta desde el municipio, sin embargo, reconocen que el proyecto de alarmas motivó inicialmente de manera considerable a la población pero que luego de la instalación de los aparatos (proceso que aquí tuvo serios problemas) la legitimidad del sistema bajó y con ellos los niveles de participación que se habían alcanzado. Creen que fue el tema de la inseguridad lo que motivó a que ese sector, denominado Barrio Modelo, se organizara porque es un tema de gran preocupación de la ciudadanía y dado que en estos sectores no existen recursos para protegerse de otro modo, la propuesta de entregar alarmas absolutamente gratis fue la motivación que instó a la gente a pedir el sistema. Creen que las características de la población que vive en ese sector, mayoritariamente adultos mayores, son otro factor que influyó en su mayor participación porque son personas con más tiempo y también con más temores dado que se consideran más vulnerables ante el delito. Aspectos que pueden haber sido los detonantes de la demanda de este proyecto en dicho sector.

Pese a esa experiencia, en el resto de la comuna y en las otras actividades del Plan la participación no funcionó igual sino que mas bien la comunidad aparece como reacia a participar. Al respecto, los actores institucionales consideran que es porque hay un asistencialismo instalado en la comuna donde el municipio es visto como una fuente de resolución de problemas, por ende, ante cualquier demanda individual o colectiva de un sector se acercan directamente a la autoridad política de este municipio, quien siempre los recibe e intenta buscar los apoyos necesarios. Esta situación puede ser uno de los factores que expliquen los bajos niveles de proactividad de la comunidad ante las situaciones que le afectan a su barrio, generando sólo las respectivas demandas al municipio para que él se haga cargo. Así, los actores reconocen importantes niveles de dependencia hacia la institución municipal señalando que son escasas las experiencias de autogestión por parte de la comunidad. Creen que por esos motivos no prosperó el proyecto de alarmas, factor que efectivamente puede haber influido, sin embargo, sorprende la incapacidad que presenta el municipio para identificar cómo la propia gestión que ellos tuvieron con este proyecto (equipo se retira del territorio antes del proceso de instalación del sistema; no se destina equipo para el acompañamiento y seguimiento, etc.) también pudo afectar en ello, y no sólo las propias características de la comunidad intervenida.

Los funcionarios participantes en el Plan Comunal de San Ramón señalan que hubo intencionalidad de evitar la participación de la comunidad en algunos procesos porque

consideraban que las instancias participativas sólo hacen que las gestiones sean más lentas. Entonces si bien asumen que la participación es importante para conocer las opiniones de la comunidad (mira instrumental), también creen que al momento de decidir o implementar acciones no siempre es positivo que sean procesos participativos, menos cuando las exigencias burocráticas apremian.

En esta comuna señalan además que la organización social está muy atomizada, que existen diversas organizaciones que tratan temas muy particulares para un público muy específico, lo que implica que se haga un trabajo muy parcelado sin contar con el interés de trabajar por la comunidad en su totalidad. En este marco, en San Ramón son muy pocas las organizaciones conformadas para trabajar en el tema de la seguridad barrial o vecinal. Al respecto, los actores explican esta situación por el desinterés de organizarse por estas temáticas o por la presencia de temor en la población para desarrollar acciones que se enfoquen en enfrentar a la delincuencia.

“hoy día con el nivel de violencia que están utilizando los delincuentes es muy delicado tener a la comunidad organizada con ese nivel de violencia, del externo, entonces yo por hacerla mejor, y salgo a combatir a los delincuentes, pero ellos usan armas entonces es demasiado el riesgo, no estoy diciendo que los vecinos tengan armas, pero que tengan cuidado con el tema, porque con que los combaten. Porque por ejemplo, es muy complicado, lo que sucedió en El Bosque, donde los dirigentes salieron acusando unas redes de narcotráfico y apareció la noticia en los medios, y a los días aparecieron alguno de ellos muertos, muertos, y eso es porque no existe ningún valor por la vida” (Entrevista a actor institucional de San Ramón)

Por lo antes descrito, parecería entonces que efectivamente influye la participación ciudadana en los resultados que un programa de prevención del delito, como el analizado, pueda obtener. Esto puesto que coincidentemente la comuna con mejores resultados según los indicadores de *Continuidad* aquí analizados es a su vez aquella que presenta mejores niveles de conocimiento de la comunidad hacia las estrategias de intervención ejecutadas como también mejores niveles de participación. A diferencia de ella, sólo uno de las comunas sin continuidad (Colina) también presenta niveles positivos, sin embargo, las otras dos (Macul y San Ramón) presentan bajos niveles y muchos problemas en las experiencias de participación, en ocasiones muy instrumental y poco genuinas, sin aspectos de democratización en sus procesos y con altos niveles de dependencia hacia la institucionalidad municipal.

Por otro lado, los niveles de organización que se generaron en torno al plan variaron según la experiencia de cada comuna. En algunas se dio la conformación de gran cantidad de organizaciones porque esto se transformó en requisito de la realización de algunos proyectos, tales como las alarmas comunitarias, por ende, la comunidad debía estar organizada formalmente para conseguir el beneficio; en otras se trabajó más bien con las juntas de vecinos y organizaciones existentes en los territorios, por ende no necesariamente se promovía la generación de nuevas orgánicas; y en otros, además, del trabajo con estas organizaciones existentes se logró la conformación de otras organizaciones que surgieron como demanda de las propias comunidades, a partir de las acciones realizadas, en donde no hubo ninguna presión por parte del municipio.

La comuna con continuidad, Estación Central, generó nuevas organizaciones denominadas comités de seguridad para a través de ellas entregar, por ejemplo, el recurso de las alarmas comunitarias aunque luego de disputas entre organizaciones, por la supremacía del trabajo en el territorio, también comenzó a trabajar con las juntas de vecinos existentes para evitar la generación de conflictos entre vecinos. El trabajo con organizaciones era fundamental en esta comuna no sólo porque la entrega de recursos públicos debía estar mediada por organizaciones, dado la imposibilidad de otorgar recursos a privados (cada familia es un privado, es por ello que el trabajo se deba hacer con organizaciones sociales, que son entidades que pueden percibir recursos públicos), sino también porque consideraban necesario que fueran las organizaciones que lideraran el proceso en el territorio, que pudiera organizar a los vecinos en el proceso de implementación, mantención y funcionamiento del sistema.

En Estación Central se ha relevado el tema de la organización comunitaria dándole centralidad en el discurso que predomina sus estrategias. Esto se ha complementado con la historia de organización comunitaria de estos territorios, lo que ha llevado que los vecinos de los sectores intervenidos por el programa hayan incluso formalizado nuevas organizaciones para poder postular a proyectos o trabajar de manera autogestionada el tema de la prevención del delito y la seguridad. Esto de manera conjunta y/o complementaria a las acciones que efectúan las organizaciones clásicas de los territorios, a saber, las juntas de vecinos.

Por otro lado, las comunas sin continuidad también tienen experiencias de conformación de gran cantidad de organizaciones, particularmente Colina y Macul, sin embargo, ambas tienen procesos diferenciados al respecto. Si bien la primera de ellas da cuenta de nuevas organizaciones, donde la mayoría de ellas se conforma en un proceso de demanda

voluntaria por parte de la comunidad, en la mayoría de ellas las razones son la posibilidad de aprovechar recursos del estado (nivel central y local) para ejecución de acciones de mejoramientos en sus territorios y entornos. En cambio en el caso de Macul este proceso es evaluado, según los actores entrevistados, como mucho menos genuino, destacando que fue casi una imposición a la comunidad lograr estos grados de organización formal para conseguir por ejemplo el recurso de las alarmas comunitarias. Entonces la conformación de organizaciones fue aquí concebida como un requisito de la municipalidad, lo que provocó que se instrumentalizara el proceso pero que no tuviera legitimidad por parte de la comunidad, y por ende, no se proyectara ni el trabajo ni el funcionamiento de estas organizaciones posterior a la entrega del sistema de alarmas. Finalmente, San Ramón, se identifica un bajo nivel de conformación de organizaciones, aquí fueron escasos los recursos entregados a las comunidades porque más bien la ejecución estuvo generada desde el municipio, en proyectos psicosociales y en situacionales del tipo luminarias o recuperación de espacios públicos donde si bien se convoca la participación de la comunidad, no hay entrega de un recurso directo a éstos. Por ende, aquí no hubo centralidad en promover la generación de nuevas organizaciones y se trabajó más bien con las existentes en los territorios, las que generalmente han respondido a procesos voluntarios por parte de la comunidad.

De este indicador se pueden vislumbrar dos procesos interesantes: por un lado, la instrumentación que, en ocasiones, generan los municipios en la conformación de organizaciones comunitarias puesto que ese dato sirve para evaluar el nivel de participación de las comunidades, factor que se considera positivo ya que hablaría de mayores niveles de democratización de los municipios al facilitar y promover dichos procesos participativos y organizativos de la ciudadanía. Por otro lado, en muchos de los municipios no hay un interés real en que las comunidades estén organizados para trabajar en pos de sus intereses, ya sea mejorar condiciones del entorno (en caso de las organizaciones territoriales tales como las juntas de vecinos) o trabajar en temas puntuales cuando son organizaciones funcionales como clubes deportivos, de mujeres, de jóvenes, etc. Para estos municipios el número de organizaciones existentes es considerado un problema porque implica mayores demandas de la comunidad a estas entidades y/o mayor trabajo de los departamentos de organismos comunitarios o de desarrollo comunitario quienes están obligados a darle acompañamiento. Por ende, hay que mirar con cierta suspicacia estos proceso de conformación de organizaciones desde los municipios puesto que parecería que para algunos es realmente un tema instrumental de sumar al indicador de municipio participativos, para otros más bien es un aspecto a evitar para no tener una comunidad más demandante, mientras que otros tienen un discurso genuino respecto a la

importancia de tener comunidades organizadas, activas y participativas en el desarrollo de sus comunidades puesto que sería asumido como un factor de profundización democrática. Análisis que no fue parte de esta investigación pero que parece necesario indagar para futuros estudios que sean relativos a los niveles de organización de las comunidades y la influencia de las entidades del nivel local. En nuestro caso sólo se puede señalar que tres municipios de los estudiados se dedican fuertemente a la conformación de organizaciones, pero sería necesario identificar las razones que los movilizan a ello.

El último aspecto a revisar, en lo que refiere a la participación ciudadana que puede haber conseguido y permitido el Plan Comunal de Seguridad en los territorios intervenidos, es el funcionamiento del Consejo Comunal de Seguridad, componente central del programa, que lo define como el mecanismo de participación generado por este programa. Como ya se señaló con anterioridad este consejo comunal buscaba potenciar la capacidad de los actores locales para definir las políticas y programas acordes con su realidad particular, así como permitir un mayor acercamiento de la administración central a los problemas locales de las personas, en otras palabras buscaba posicionarse como el mecanismo de participación del nivel local en el que se vincularían los diversos actores involucrados en la temática de la prevención, incluyendo la propia comunidad, para que entre todos ellos otorgaran información clave para la elaboración de los diagnósticos y a su vez, definieran las intervenciones que serían efectuadas en función de sus conocimientos de la localidad y de lo que haya sido plasmado en el diagnóstico.

Al respecto del consejo comunal las opiniones de los entrevistados señalan diversidad de experiencias: en la comuna con continuidad no presentaría un muy buen funcionamiento sino más bien la evaluarían como regular, a diferencia de ella, dos de las comunas sin continuidad, Macul y Colina, refieren un buen funcionamiento de esta instancia. Finalmente, la última comuna sin continuidad, a saber, San Ramón, señala una experiencia bastante negativa de este consejo.

En la comuna con continuidad, Estación Central, aparecen opiniones que expresan el óptimo funcionamiento del Consejo en relación a lo demandado por el nivel central, sin embargo, profundizan esta caracterización señalando que ellos solo sesionaban para cumplir con las exigencias que el programa imponía, es decir, para aprobar los montos de proyectos o para validar los diagnósticos. Sin embargo, opinan que no se daban procesos genuinos de participación, que no encontraban la utilidad de este espacio, no aprovechaban a cabalidad esta posibilidad de reunir a distintos actores influyentes en la localidad. También se señala que la participación de los representantes de la comunidad era

fluctuante, que no se lograba el compromiso que se requería, sobre todo cuando las discusiones aquí se volvieron más técnicas (con el paso de Comuna Segura a Plan Comunal). Por último, los actores institucionales señalan que este proceso fue variando y que los últimos años de funcionamiento del programa se logró generar un reconocimiento de la importancia de esta instancia y de los productos que podrían generarse, lo que llevó a tener una validez tanto en lo técnico (por las diversas miradas del fenómeno que lograban reunirse ahí) como en lo político, por el tipo de alianzas que se podría conseguir.

Entonces este Consejo se posiciona al interior de las mesas de trabajo generadas en la comunidad, proyectándose incluso posterior al término del plan comunal, puesto el alcalde y el equipo técnico de la nueva Dirección de Seguridad deciden que es una instancia necesaria para discutir, planificar, coordinar e implementar la política local de seguridad. De aquí que esta instancia se mantenga, con menos énfasis en la participación de representantes de la ciudadanía, aunque aún con presencia de algunos de ellos, y con mayor relevancia de otros actores técnicos presentes en la comuna.

A diferencia de esta comuna, Macul, comuna clasificada como menos exitosa que la anterior dado que no consiguió la continuidad necesaria de los indicadores definidos por esta investigación, señala al respecto del Consejo Comunal de Seguridad que éste tuvo un buen funcionamiento con alto nivel de adherencia y participación. Plantean que éste estuvo conformado por gran cantidad de integrantes los que representaban a diversas instancias institucionales (departamentos municipales, policías y representantes de programas del nivel central instalados en el territorio) como también representantes de la comunidad. Este Consejo sesionaba todos los meses, mucho más que lo exigido por el Plan, además, según señalan los entrevistados, tuvo un muy buen nivel de asistencia dado que era prioridad del alcalde ya que consideraba que era muestra de validación del espacio, lo cual era de gran interés de esta autoridad porque era la instancia que tenía para legitimar sus propuestas.

Pese a ello, la mayoría de los entrevistados le reconoce a la instancia un uso político en vez de técnico porque el alcalde conducía según sus intereses dicho Consejo, posicionando los temas que consideraba prioritarios, utilizando el espacio para hacer lobby y negociar los apoyos para la realización de sus propuestas. De aquí que los funcionarios que trabajaron en el plan señalan que las decisiones venían definidas desde arriba, limitando el margen de debate y de generación de consenso, por lo que, se transformó en un espacio formal que ratificaba las decisiones tomadas por el alcalde, para lo cual el secretario técnico tenía la responsabilidad de construir el discurso que luego sería aprobado por el consejo. Entonces identifican que había menos discusión y participación que en el anterior programa Comuna

Segura señalando que este paso, de un programa a otro, resintió a los integrantes del consejo, particularmente, a los comunitarios porque sentían que ya no tenían el nivel de decisión que antes, no podían definir los recursos como antes dado que se volvió un proceso más técnico. Se considera que este consejo, enmarcado en el plan comunal, fue menos participativo y más lejano a la comunidad porque incluso consideran que en los actores de la comunidad no había representatividad de sus sectores, excepto el representante de las juntas de vecinos, el cual era efectivamente electo por todas ellas, en cambio todo el resto eran designados por el municipio.

Sin embargo, para el alcalde este consejo tenía un muy buen funcionamiento, entendiendo que su interés principal era instrumentalizar este espacio para sus fines políticos, entonces, pese a que el nuevo programa que sustituyó al plan comunal de seguridad no trabaja con este componente, él decide continuar con “su consejo” dado su buen funcionamiento y la importancia operativa que tiene esta instancia tanto para él como para su gestión, incluso le incorporó nuevos integrantes. Esta instancia sigue sesionando mensual o bimensualmente, según las necesidades y coyunturas que surjan en la comuna.

Ahora bien, Colina otra de las comunas sin continuidad le reconoce un buen funcionamiento al Consejo Comunal pero sin embargo lo eliminaron al terminar el programa sin ningún intento de darle continuidad pese a las buenas evaluaciones que hacen de él y su trabajo.

Los actores institucionales entrevistados reconocen que fue una instancia positiva puesto que lograba la integración y participación de diversos actores o representantes de instancias locales, quienes trabajaban comprometidamente, señalando la realización de diversas acciones más allá de las exigidas por el nivel central. Así, mencionan la generación de procesos de capacitación, la realización de actividades en los territorios y el reconocimiento de sus integrantes como dirigentes o actores relevantes en la comuna, de este modo, el municipio los invitaba a las diversas acciones de la gestión para que ellos se sintieran valorados y considerados por el alcalde y su equipo. Estas actividades del Consejo eran efectuaban en paralelo al rol definido desde el nivel central, el cual consistía en otorgar información para el diagnóstico y elegir las líneas de intervención que eran convenientes según éstas, para a partir de ello seleccionar los proyectos a ejecutar en la comuna.

Ahora bien, aquí aparecen algunas diferencias de opiniones porque algunos actores institucionales y representantes de las comunidades, integrantes del consejo comunal, señalan el óptimo funcionamiento y la gran cantidad de actividades efectuadas, sin

embargo, otros funcionarios y otros integrantes de la comunidad participantes en el consejo lo critican mostrando algunas dificultades en su funcionamiento. Por un lado, los actores institucionales señalan la escasa representatividad que tenían los integrantes de la sociedad civil, manifestando que no eran electos por sus representados sino que, en general, eran designados por el secretario técnico o el municipio. Por otro lado, los representantes de la comunidad manifiestan que las decisiones que debía tomar el Consejo eran bien limitadas, no tenían margen de maniobra, sino más bien, los proyectos venían armados desde el nivel central y el resto lo hacía la secretaría técnica, entonces era escaso lo que definían el Consejo. Los consejeros solo aprobaban las decisiones ya tomadas, les daban la validación necesaria para que el nivel central las financiara, entonces muchos creían que entre ese escaso nivel de participación y decisión, y ninguna inclusión de la comunidad, era mejor esa situación. Pero sí reconocían lo limitado de este proceso de participación.

Finalmente en San Ramón, otra de las comunas que no presenta continuidad, manifiestan la presencia de un funcionamiento relativo del consejo, donde no había mucha participación ni adherencia, menos de la comunidad. Situación por la cual los representantes de la comunidad fueron cambiando constantemente ya que no mostraban interés ni compromiso con la instancia, lo que implicó, entre otras cosas, alta rotación, y por ende, escasa continuidad en las conversaciones, discusiones o reflexiones que se efectuaban en este consejo. A esto se sumaba la baja operatividad de los acuerdos, lo que se tardaba muchísimo en ponerlos en práctica, bajando el interés de los participantes de este consejo. Señalan también que los integrantes más comprometidos e interesados eran los representantes de programas o instancias que trabajan el tema de seguridad puesto que a ellos les permitía retroalimentar sus intervenciones y encontrar apoyo entre los participantes. En el caso de esta comuna el consejo sesionaba sólo cuando lo exigía el plan, sólo para resolver y validar los proyectos, y no por intereses de los propios integrantes, lo que da cuenta de la formalidad que asumió el espacio y la poca utilidad que le encontraban y le daban a esta instancia.

Por otro lado, también señalan que no existía representatividad de la comunidad porque los integrantes eran dirigentes que no habían sido seleccionados sino que eran invitados (o designados) por el municipio para cubrir los cupos. Estos representantes no informaban ni consultaban a sus bases sólo opinaban por sí mismos. Es por ello que consideran, sobre todo los actores de la comunidad entrevistados, que era muy limitado el rol y poder de decisión de los integrantes de la comunidad al interior del consejo, dado que a ellos se le presentaba el perfil de proyectos a elegir, es decir, tipo de proyectos, montos, pero el cómo

se efectuaba era considerado tema del equipo y no de ellos, por ende, ni siquiera se informaba. A ello, se sumaba que las decisiones de proyectos venían aprobadas por el alcalde y el secretario técnico, y buscaban sólo validar estas decisiones, para lo cual en ocasiones conseguían el apoyo mediante lobby antes de la sesión.

Síntesis

El análisis aquí presentado demuestra que en lo que refiere al mecanismo de participación diseñado por el programa, a saber, el Consejo Comunal de Seguridad, tuvo un accionar bastante formal en la mayoría de los casos analizados puesto que principalmente respondía a las acciones definidas por el programa desde el nivel central, a saber, entrega de información para los diagnósticos, aprobación de los territorios a intervenir y de los proyectos a ejecutar en ellos. La principal crítica que se señala al respecto es que el nivel de discusión, negociación y decisión del Consejo era bastante limitado, instalándose, en la mayoría de los casos las opiniones de los alcaldes y no las que pudieran surgir de esta instancia, por ende, existía escasa autonomía en el actuar de sus integrantes. Por otro lado, prima el discurso crítico respecto a la escasa representatividad que tenían los actores de la comunidad si bien la idea era que fueran electos por sus comunidades, en la mayoría de los casos esto no sucedía sino por el contrario eran designados por el municipio para cumplir así con la cuota comunitaria que exigía el diseño del programa en lo referido a este componente. Finalmente, se puede agregar que fueron pocos los municipios que reconocieron en esta instancia una oportunidad de reflexión de los diversos actores presentes en el territorio para aprovechar a partir de ello, darle mayor responsabilidad y trabajo a este consejo sino que más bien se limitaron sólo a operar según lo estipulado por el programa, de aquí la escasa continuidad y validación que se le dio a esta instancia en el espacio municipal.

En lo que refiere a la participación de la ciudadanía en los proyectos se encuentran mejores experiencias, dado que en la mayoría de las comunas se buscó el involucramiento y empoderamiento de la comunidad para, por un lado, cumplir con las exigencias programáticas pero por otro, bajo la idea genuina de la importancia que tenía la ciudadanía en la consecución de los objetivos de los diversos proyectos y de la sustentabilidad de las acciones efectuadas, todo ello bajo la idea de que comunidades participativas y empoderadas en el mejoramiento de su entorno urbano son comunidades más seguras.

VII. Capítulo: Análisis integral de las variables del estudio y los cuatro casos analizados.

En los dos capítulos anteriores se revisaron, por separado, las variables definidas como fundamentales al minuto de implementar programas preventivos en el territorio local, a saber: la participación de los gobiernos locales y sus respectivas capacidades de acción, y la participación de la ciudadanía. Todo ello sustentado en las recomendaciones teóricas de los especialistas en materia de prevención de delito y de lo que señalan los teóricos de las políticas públicas, bajo el enfoque de la gobernanza, puesto que ambas líneas teóricas coinciden en relevar la presencia y participación activa de los gobiernos locales como de la ciudadanía en el desarrollo de programas públicos, especialmente, los vinculados a las problemáticas de la inseguridad delictiva. Es por ello que en esta investigación se decidió analizar cuán influyentes fueron estos factores, es decir, la participación ciudadana y los gobiernos locales, en la implementación del programa preventivo aquí analizado, el Plan Comunal de Seguridad Pública, y a su vez, poder descubrir otros factores que sean fundamentales y que no sean reconocidos, o no tan relevados, por los especialistas en el tema.

De allí que el objetivo de este capítulo es indagar, ahora de manera integrada, qué factores de la implementación de dicho programa influyeron en los resultados obtenidos por él, particularmente verificar si estos dos aspectos fueron influyentes, todo esto con el fin de poder generar aportes analíticos que permitan ofrecer alternativas y sugerencias para el mejoramiento de la implementación (y también el diseño) de políticas públicas de prevención que puedan responder a las necesidades reales que enfrenta la comunidad, como también que sean acordes a los contextos, dificultades y potencialidades que se vivencian en los municipios.

Es por ello que a continuación se presentará a modo de síntesis analítica los resultados emanados de la investigación en los cuatro casos de estudios, a saber, cuatro municipios de la región metropolitana de Chile: Estación Central, Colina, Macul y San Ramón. En estos municipios se indaga cómo se implementó el programa Plan Comunal de Seguridad en el periodo analizado, 2006-2010, para identificar las similitudes y particularidades que influyeron en los resultados obtenidos por cada una de ellas al término del programa, reconociendo la influencia de las variables aquí analizadas (capacidad política, capacidad administrativa y participación ciudadana) y dejando la posibilidad de descubrir otros factores de la implementación que puedan ejercer influencias.

La influencia de la participación ciudadana, la capacidad política y la capacidad administrativa de los gobiernos locales en la implementación del Plan Comunal de Seguridad en las comunas de Estación Central, Colina, San Ramón y Macul.

Lo primero que se quiere indagar en este apartado, luego de haber expuesto la revisión y análisis de cada una de las variables de la presente investigación, es el cumplimiento o no de las hipótesis definidas en el diseño de ésta, a saber:

- *El resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá de las capacidades institucionales administrativas de los gobiernos locales, que implican capacidades financieras, físicas, humanas y de infraestructura que permiten adaptarlas a sus necesidades y contextos.*

- *El resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá de las capacidades institucionales políticas de los gobiernos locales, que implican capacidades de liderazgos, ideológicas y de coordinación que permiten adaptarlas a sus necesidades y contextos.*

- *El resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá, además de la presencia y fortaleza de la comunidad, y de los niveles de participación de ésta en dicho programa, para que les permita adaptarlos a sus necesidades y contextos.*

Se puede presentar aquí que la investigación efectuada arrojó ciertos elementos que pueden ser considerados como concluyentes de las hipótesis antes planteadas. Además, pueden abstraerse ciertas reflexiones a partir de nuevos temas considerados como emergentes, surgidos en el marco de la investigación, y que tienen relevancia al momento de implementar programas de prevención de delito pero también aportaciones de tipo teórico que colaboran al desarrollo del conocimiento en materia de inseguridad y criminalidad. Asimismo, también surgen algunos temas que pueden ser asumidos como consideraciones que deben tenerse presente en el marco de las políticas públicas en general.

Primero, cabe señalar que si bien las variables elegidas como explicativas (capacidad política, capacidad administrativa y participación ciudadana) tienen grados de influencia en los resultados de la variable dependiente (definida como la continuidad de los elementos del programa) no necesariamente son las más decisivas sino que surge un factor, considerado como emergente, que tendría mayores grados de influencia en la

implementación del programa, a saber: el enfoque de seguridad que adscribe cada gestión municipal (ya sea de seguridad pública o de seguridad ciudadana).

De este modo, puede inferirse que de las hipótesis aquí planteadas, sólo una de ellas no puede ser refutada (capacidad política), mientras que las otras dos hipótesis (capacidad administrativa y participación ciudadana) si bien no son rechazadas tampoco pueden ser asumidas como completamente influyentes, puesto que ambas dependerían del aspecto comprobado (capacidad política) y no serían, por sí solas, tan influyentes. Específicamente tenemos que, según la información arrojada, la hipótesis que señala que “*el resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá de las **capacidades políticas de los gobiernos locales**, que permite adaptar al programa a sus necesidades y contextos*”, sería correcta, es decir, que según lo reportado por los informantes de esta investigación, sería particularmente la **capacidad política** la que tiene influencia en los resultados del programa aquí analizado. Mientras que la otra hipótesis que hace referencia a la capacidad institucional, y que señala que “*el resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá de las **capacidades administrativas de los gobiernos locales**, que permite adaptar al programa a sus necesidades y contextos*” sería secundaria y más bien dependiente de la capacidad política.

A su vez, de los aspectos de la capacidad política que fundamentalmente cobran relevancia al momento de implementar este programa preventivo, cobran particular relevancia aquellos relacionados con la prioridad que se le otorgue al tema de la seguridad, como con la voluntad política de sus autoridades locales, y también con el tipo de liderazgo que puedan tener los alcaldes en función del programa, basado principalmente en dar autonomía técnica a los equipos implementadores, apoyando sus decisiones y tomando posturas más influyentes, sobre todo, en lo que refiere a coordinación intersectorial, y en el vínculo y negociación con el nivel central.

Por otra parte, la capacidad administrativa sería un reflejo de esta posición política puesto que dependerá de la centralidad que la gestión determinada le otorgue el tema de la seguridad, y al programa en particular, la cantidad de recursos que le entregue para ello. Es decir, pareciera que será la capacidad política la que en definitiva condicione la disponibilidad de recursos que se facilite a la implementación de esta experiencia, lo cual sería relativamente independiente al recurso con el que cuente el municipio sino que más bien dependería de su posicionamiento en la estructura municipal y sus recursos, puesto que, como bien se demuestra en esta investigación, no necesariamente los resultados de éxito del programa dependen de recursos directos aportados del presupuesto municipal,

sino de cómo se gestiona un programa preventivo y los recursos necesarios para éste, en muchos casos, a partir de la coordinación y gestión intersectorial, además de una planificación y distribución de recursos.

En segundo lugar, siguiendo con los elementos de la capacidad administrativa, parece de gran relevancia el recurso humano contratado para implementar el programa puesto que ahí se encuentra el conocimiento técnico y las herramientas de gestión de un equipo que pretende ejecutar un programa de prevención comunitaria como el analizado. No obstante este indicador también parece insuficiente por sí solo, ya que además de un equipo con todas las condiciones técnicas, se requiere que estos cuenten con la legitimidad y la confianza de la autoridad, todo ello, para que éstos puedan posicionarse y generar los cambios en la estructura e institucionalidad municipal requeridos para dar soporte e instalar el tema de la seguridad y la prevención en los organismos municipales.

Entonces lo antes expuesto dependerá de la capacidad política y del enfoque de seguridad asumido por la gestión municipal y su alcalde, y no sólo de las capacidades administrativas existentes en los municipios. Es decir, más allá de las capacidades presentes, lo que realmente influye en la implementación de un programa preventivo es sí se está o no de acuerdo en poner a favor de ello tales capacidades, lo que depende en gran medida de la voluntad política y el tipo de prioridad que se le otorgue a la temática, lo que a su vez, depende del enfoque de seguridad asumido. Son estas variables latentes las que estarían mediando el vínculo entre capacidad administrativa y resultados de implementación del programa. Ello implica, entre otras cosas, que si bien es importante considerar aquellos aspectos institucionales o administrativos que están teniendo injerencia directa en los resultados del programa, éstos no pueden explicarse a partir de un vínculo lineal o directo sino mediatizado o modulado tanto por la capacidad política como por el enfoque considerado. Evidentemente, ello le otorga una mayor complejidad a los estudios sobre seguridad y política pública en general ya que, generalmente, se consideran cada uno de estos aspectos de manera aislada o de forma independiente.

Por otro lado, respecto a la tercera hipótesis planteada en esta investigación, a saber, *“el resultado del programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependerá, además, de la presencia y fortaleza de la comunidad, y de los niveles de participación de ésta en dicho programa, para que les permita adaptarlos a sus necesidades y contextos”*, tenemos que la información aquí recopilada nos da cuenta de ciertos grados de importancia al respecto, por lo que no es posible rechazarla completamente, ya que los resultados son erráticos, sobre todo asumiendo los mecanismos de participación que genera el programa, los cuales son

bastante limitados y con ciertos grados de formalidad, lo que daría cuenta, casi exclusivamente, de niveles de participación en la ejecución de ciertos proyectos pero que no alcanza a influir en el programa en su totalidad. En consecuencia, si bien en el proyecto de alarmas comunitarias aparece como relevante y crucial la participación ciudadana para obtener resultados positivos (reflejados en la continuidad de la experiencia posterior a la intervención del programa), también se refleja que en los aspectos institucionales dicha participación tendría menores grados de influencia. Esto se debe principalmente a que las propias gestiones municipales y los equipos implementadores le otorgaron limitados espacios de participación y decisión en las otras instancias del programa. Inclusive, no se difundió cabalmente el resto del programa, sus acciones y proyecciones, sino sólo los aspectos que eran requeridos por el diseño del programa como un requisito formal de validación mas no como un proceso real que manifieste y reconozca el aporte que podría efectuar la ciudadanía en estas materias. Esto último es fundamental porque indica que no basta con incorporar el factor participación ciudadana como un mero recurso discursivo sino que es necesario otorgarle ciertas propiedades cualitativas a dicha participación para que llegue a plasmarse en espacios efectivamente utilizados por la comunidad. En primer lugar, para que ésta no quede limitada a una mera formalidad. En segundo lugar porque ello implica activar incentivos específicos para la participación. En tercer lugar porque para ello se necesita de un sistema de manejo de la información y de toma de decisiones que el programa no contempla como tal.

Además, sí bien se podría pensar que los mayores grados de participación lograrían ejercer cierta influencia en la prioridad que la gestión local le otorgue al tema, no es posible comprobar tal relevancia, puesto que la prioridad puede ser asumida solo por un contexto de reclamo y demanda de la ciudadanía, de tipo pasiva (a través de encuestas y otros) y no de mayores grados de participación activa en espacios o mecanismos generados por el municipio o autogestionados por la propia ciudadanía.

Asimismo, si bien en algunos municipios se encuentran mayores grados de negociación con sus comunidades, esto no necesariamente será el factor determinante de la posición que asuma la gestión respecto a la centralidad o no que le otorgue al tema y del tipo de acciones que efectúe, sino que dependerá principalmente del enfoque de seguridad que los gobiernos locales tengan de esta temática. Es así como, los municipios que asuman un enfoque de seguridad pública preferirán apoyar a las entidades que consideran deben hacerse cargo del tema en el territorio, a saber, las policías, y por ende, no se concentrarán en dedicarse a temas preventivos ellos mismos, sino sólo los que sean exigidos y apoyados desde el nivel central. La participación ciudadana aparece aquí como funcional e

instrumentalizada, es decir, se considera necesaria para cumplir con los requisitos exigidos y para aparecer, discursivamente, como municipios con iniciativas participativas y democráticas, pero no con genuinos intereses de que esta participación sea decisiva ni influyente en la esfera pública. Ello indica, por otra parte, una lógica relativamente “perversa” de gestión local, en donde quizás la gente que pueda estar interesada en participar siente que “la están usando” y por lo mismo decide no participar. De esta manera, el uso instrumental de la participación puede aparecer como un “incentivo negativo” para la propia ciudadanía. Ese es un riesgo que se puede correr, en general, en cualquier política pública, cuando se incorporan mecanismos de participación ciudadana. Algo así como: “como está de moda (al igual que la perspectiva de género en las políticas públicas, por ejemplo) lo ponemos” pero en realidad, esa perspectiva instrumentalista es lo que “vacía” de contenido al concepto mismo de participación.

A diferencia de ellos, los municipios que adscriben a un enfoque de seguridad ciudadana buscan otorgarles un rol relevante a sus comunidades, haciéndolas participes del programa. Sin embargo, en tales casos, tal relevancia de la ciudadanía no sólo dependió del enfoque asumido sino de la voluntad política de incluirlos y de darle poder e influencia en las decisiones, considerándolo no sólo meros informadores, ni utilizando su participación exclusivamente de manera instrumental, sino también confiándole a ella el desarrollo de comunidades más activas, responsables de sus problemas y de la misma forma, de sus soluciones. De este modo, estos municipios asumen que la construcción de comunidades más seguras y con mejores niveles de calidad de vida y mayor cohesión social, dependen, en gran medida, del empoderamiento que asuman estas comunidades y de su involucramiento en la búsqueda de soluciones a sus problemáticas, sin que con ello se reste responsabilidades a las entidades que están mandatadas a trabajar en ello.

Esto quiere decir que si bien la participación ciudadana tiene grados de influencia en el resultado del programa son otros los aspectos que aparecen relevados y predominantes, aunque como bien dicen las teorías de la prevención del delito, la participación deviene fundamental en la ejecución de acciones preventivas, sobre todo para darle continuidad y permanencia en el tiempo, puesto que es necesario que la comunidad se empodere de las acciones para darle sustentabilidad. Así queda de manifiesto en el proyecto de alarmas comunitarias analizado, sin embargo, el grado de influencia que dicha participación tiene en los otros componentes del programa son menos directos.

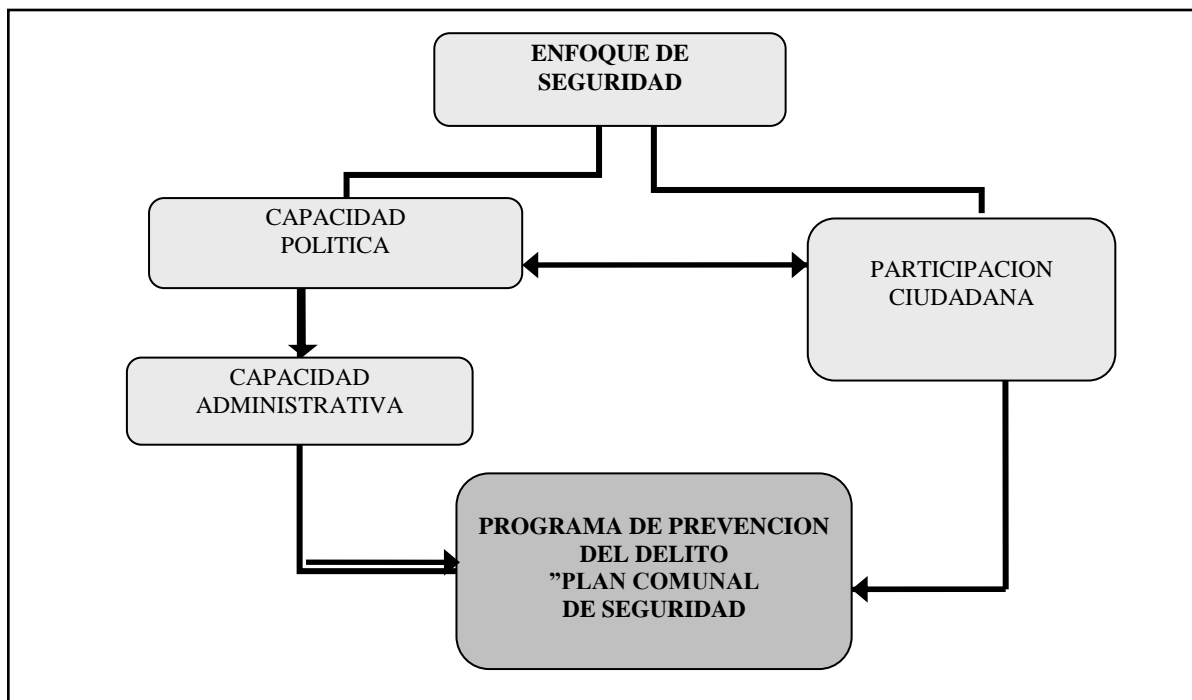
Entonces podría decirse que, según la información aquí recogida, es el enfoque de seguridad lo que principalmente influye en la ejecución de un programa preventivo a nivel

local, pues a raíz de determinado enfoque se asumirá una posición diferenciada, sobre cómo abordar y posicionarse ante el tema de la seguridad, lo cual determinará la prioridad y voluntad política con que se implemente el programa, es decir, la capacidad política. Además, será esta capacidad la que determinará en gran medida los recursos de la capacidad administrativa y su disposición con el programa. Finalmente, si bien la participación ciudadana no tiene una inferencia directa en el programa (aunque sí en algunos proyectos que ejecuta, como es el caso del de alarmas comunitarias), sí puede alcanzar ciertos grados de influencia en la prioridad que los gobiernos le den el tema, en tanto la ciudadanía pueda generar presiones y demandas a la autoridad.

A continuación se incluye un esquema que representa la síntesis aquí planteada, de cómo se vinculan nuestras variables, es decir, de cuáles son los factores de la implementación que tienen mayores grados de influencia en los resultados obtenidos en el programa Plan Comunal de Seguridad.

Esquemas N°14

Esquema síntesis de los factores influyentes en el programa Plan Comunal de Seguridad



Como se planteó anteriormente, se puede señalar que sólo la influencia de la capacidad política es comprobada, mientras que las otras dos, capacidad administrativa y participación ciudadana, si bien no son refutadas, tampoco pueden ser asumidas como directamente influyentes en el resultado obtenido por el programa en los casos analizados. Más bien,

estos dos factores dependerían tanto de la capacidad política y del nuevo aspecto que surge como prioritario en el marco de esta investigación, es decir; el enfoque de seguridad, el cual parecería ser el factor determinante en la implementación del programa, y por ende, en los resultados obtenidos por estos.

De este modo, se puede señalar primero que de los cuatros casos analizados y comparados entre sí, dos de ellos asumen un enfoque de seguridad pública (San Ramón y Macul) y los otros dos, un enfoque de seguridad ciudadana (Colina y Estación Central), determinación que fue crucial en el tipo de implementación y de las acciones que se ejecutaron del programa. Esto es fundamental en términos de la teoría y de los enfoques teóricos sobre seguridad aquí presentados puesto implicarían que aquellos que están teniendo mejores resultados en materia de seguridad son aquellos que incluyen a la prevención como un componente clave para el abordaje del problema de la inseguridad, a su vez, sería de relevancia involucrar a diversos actores a participar de las acciones preventivas ejecutadas en el territorio local, tal como lo señala el enfoque de seguridad ciudadana, enfoque asumido por los dos municipios que cuentan con mejores resultados según los indicadores aquí analizados, a saber, Estación Central considerada como la comuna exitosa en lo que refiere a continuidad de los componentes del programa, y Colina, que si bien aparece como sin continuidad, sí obtuvo algunos resultados considerados positivos.

Los municipios que acuñaron el enfoque de seguridad pública, primero asumen que la responsabilidad de la seguridad y prevención es tema exclusivo de las entidades del sistema penal, por tanto, el municipio sólo funciona como colaborador. En este enfoque el principal énfasis está puesto en el trabajo de la prevención y la vigilancia policial. Esto dado que son ellos quienes pueden otorgar la tranquilidad y la estabilidad que la nación y el territorio requiere. Por otro lado, los municipios que se adscriben al enfoque de seguridad ciudadana, asumen una responsabilidad distinta; plantean que todos los actores de la sociedad tienen responsabilidad en materia de seguridad dada la complejidad de la problemática. La centralidad aquí está puesta en los ciudadanos, por sobre el mantenimiento del orden público (seguridad pública). Es decir, se concibe la seguridad para todas las personas, abarcando a muchos actores activos con representaciones simbólicas diferentes. Además, este enfoque alude a dos esferas vinculadas e independientes: el problema objetivo del riesgo de ser víctima de un delito (seguridad objetiva) y el problema subjetivo, de la sensación de temor, personal y colectivo, esto porque asume que ambas esferas repercuten y afectan la calidad de vida de los ciudadanos. Esto implicaría, como ya se mencionó con anterioridad, que los municipios con concepción ciudadana tienen un

mayor “éxito relativo”, ello significaría entonces que para que una política pública sobre seguridad tenga mejores resultados es fundamental incorporar la dimensión subjetiva del fenómeno.

Los dos municipios que asumen el enfoque de seguridad pública no tienen experiencias de implementación similares. La principal diferencia está radicada en elementos de la capacidad política, así por ejemplo, en lo que refiere a la centralidad de la temática, sólo uno de ellos (Macul) lo posiciona como un tema central de la gestión municipal. A diferencia de ello, el otro municipio (San Ramón) no lo prioriza dentro de sus temas de interés, por tanto no se encuentra presente la voluntad política para trabajar y apoyar el tema.

Así tenemos que el municipio de Macul, que posiciona como central a la seguridad en su gestión pero desde su enfoque de seguridad pública por tanto considera necesario apoyar y complementar las labores policiales, de aquí que el tipo de acciones efectuadas y a las cuales se les destina gran cantidad de recursos son las que van en esa línea. De allí que las estrategias predominantes del programa serán de tipo situacional puesto que se concibe que son las que más aportan a la labor de prevención y vigilancia policial (mayor iluminación, mejoramiento del espacio público bajo medidas el CTPED⁷², instalación de cámaras de televigilancia, instalación de alarmas comunitarias para que puedan prevenir la ocurrencia de delito y avisar a carabinero ante una experiencia de este tipo). Este municipio (Macul) entonces, sí le otorga centralidad al tema de la seguridad y a la prevención, pero a estos temas y acciones situacionales y no a los de tipo psicosocial o comunitarios, entonces el programa Plan Comunal de Seguridad es visto como una oportunidad de recursos externos para destinar a este tipo de acciones que pretenden apoyar la labor policial, sin proyección de acciones locales que le den un rol central al municipio, sino solo como colaborador de las policías. El resto de acciones ejecutadas de tipo psicosocial fueron implementadas dado que era una exigencia del programa y no porque fuera de interés para la gestión.

Este municipio otorgaba ciertas facilidades a la implementación del programa a partir de la entrega de infraestructura y equipamiento adecuado, pero disperso en las diversas instancias del municipio y no en un lugar propio que unificara a los diversos proyectos para que conjuntamente generarán una estrategia global que pudiera impactar mayormente al territorio en lo que refiere a la reducción del fenómeno, a la disminución del problema del temor y que involucrara y empoderara a la comunidad en el abordaje de estas temáticas.

⁷² Prevención del delito mediante el diseño urbano.

De igual forma no presentaba rigurosidad, ni mayor exigencia al equipo profesional contratado sino que más bien se guiaban por cuestiones políticas. En consecuencia, los principales problemas de la ejecución estuvieron dados por temas de recursos humanos y por la mirada parcelada del programa en diversos proyectos a ejecutar, y no como una estrategia local que buscara diseñar una propuesta integral de política comunal en materia de prevención. Aquí la participación es concebida como importante, sin embargo, es reducida a la conformación de organizaciones formales, fomentando la creación de estas entidades pero sin la existencia de acompañamiento posterior o de la generación de mecanismos o espacios para que estas entidades pudieran expresar sus opiniones y participar en las decisiones de los temas que son de interés para sus comunidades (en este caso, la seguridad y las acciones preventivas que puedan efectuarse en el territorio). Así, parecería que el interés es crear organizaciones con un objetivo instrumental para aparecer así, ante las estadísticas que lo miden, como un municipio participativo. Sin embargo, en la práctica se visualiza como muchas de estas organizaciones no se encuentran en funcionamiento y no presentan interés en trabajar colectivamente, sino por el contrario reconocen haberse conformado solo por la exigencia que les hacía el municipio para recibir algún tipo de beneficio, en este caso las alarmas comunitarias. Sin embargo, señalan que sus integrantes (vecinos de la comunidad) no manifiestan un interés genuino de seguir trabajando posterior a conseguir dicho beneficio.

El otro municipio que acuña este enfoque de seguridad pública, San Ramón, por el contrario, nunca le otorgó centralidad al tema, no existió voluntad política para planificar una estrategia local y otorgarle la validación y posicionamiento dentro de la estructura municipal. Si bien este municipio otorgaba recursos directos de su arca municipal, pese a ser la comuna con menos presupuestos de las cuatro analizadas, también le otorgaba la infraestructura y equipamiento necesario, pero esto no repercutía en mejores resultados del programa. Así, las razones esgrimidas por los propios actores participantes fueron, por un lado, la escasa prioridad política puesto que tales acciones se efectuaban sólo porque se concebían como los mínimos necesarios para cumplir con lo exigido en el convenio firmado con el ministerio del interior, esto por el interés de seguir contando con la presencia del programa y con la cantidad de recurso que llegaba, y no por un real interés en el trabajo e impacto que se estaba generando. Por otro lado, los entrevistados de esta comuna responsabilizan de los malos resultados obtenidos en esta experiencia al inadecuado recurso humano contratado, el cual no contaba con las herramientas técnicas ni de gestión comunitaria para implementar un programa de este tipo.

Además, la mala relación generada con la policía no permitió que las acciones efectuadas se realizaran de manera coordinada. Por tanto, aquí se vio el programa como una fuente de recursos para hacer proyectos de interés para el municipio, es decir, los de tipo psicosocial, pero sin concebirlas como parte de una estrategia de seguridad y prevención, sino sólo como un recurso más para otorgar a la comunidad que, desde su perspectiva, es muy carente y, por ende, requiere del apoyo municipal (mirada asistencial de entrega de bienes y servicios). De aquí que tampoco se integrara la participación de la comunidad, en el desarrollo del programa, por no considerarla capaz de ello. Se cree que la comunidad tiene muy pocos recursos (capital humano) y muchas falencias, por ende, no los creen capaces de ser un aporte para estas estrategias sino que, por el contrario, solo obstaculizarían y retardarían los procesos. En consecuencia, solo se les incluía en las acciones que eran requisitos del nivel central a modo de cumplir con las exigencias formales definidas por el programa.

Por otro lado, entre los municipios que acuñan el enfoque de seguridad ciudadana, Colina y Estación Central, también se encuentran grandes diferencias en la ejecución del programa. Si bien ambos conciben al Plan Comunal de Seguridad como un aporte a sus gestiones puesto que les permite pensar estrategias integrales (con acciones de prevención situacional, comunitarias y de vínculos con las policías), los dos tuvieron una reconocida buena ejecución del programa (destacada por el nivel central del programa), sin embargo, éstos no tuvieron los mismos resultados positivos a su término. De este modo, se cree que dentro de las razones que explican las diferencias, se encuentran la escasa centralidad política que logró uno de estos municipios (Colina), emanada de la falta de voluntad de parte de sus autoridades para otorgarle los recursos necesarios para darle proyección al tema, y para otorgarle un lugar central a la temática dentro de su gestión. Mientras que para el otro (Estación Central), desde un inicio, fue un tema central, otorgándole todas las facilidades para que los técnicos pudieran plantear las necesidades y recursos que se requerían para que se instalara en la estructura municipal, y se lograra definir una política local de prevención y seguridad.

El primer municipio, Colina, si bien es reconocido por su buen trabajo en la ejecución del plan (incluso evaluado positivamente desde el nivel central pese a la diferencia política existente entre el gobierno y el alcalde de esta comuna), al término de dicha implementación se percibió la inexistencia de elementos de continuidad que hayan quedado instalados en el municipio debido, principalmente, a la falta de voluntad política y de la escasa prioridad que el alcalde le otorgaba al tema. Aquí los entrevistados reconocen que los buenos resultados alcanzados durante su ejecución, dependían casi exclusivamente de

la buena gestión del coordinador del programa (secretario técnico), dada su experiencia y habilidades, las cuales fueron reconocidas por su alcalde quien depositaba gran confianza en su persona y le otorgaba altos grados de autonomía en el actuar. Sin embargo, gracias a la buena gestión de este coordinador, el municipio nunca consideró necesario darle otro lugar dentro de la estructura, basándose exclusivamente en el personalismo de este cargo, y aprovechando el financiamiento del nivel central. Nunca le otorgó mayores recursos del presupuesto municipal a este ámbito, porque además el coordinador gestionaba con otros sectores recursos extras. Por ende, el municipio no buscó institucionalizar el apoyo desde su arca presupuestaria o darle un lugar central al tema, sino que más bien opero con lo existente, que era lo entregado por el nivel central o gracias a las buenas gestiones de su coordinador (secretario técnico).

De igual modo, en materia de participación ciudadana, el Colina, si bien existieron muy buenas experiencias, como la del consejo comunal, (que en este municipio fue muy operativo, con gran cantidad de acciones más allá de las exigidas por el programa, y con altos niveles de participación), no tuvo trascendencia al termino del programa. El municipio no reconoció la importancia que había alcanzado y el trabajo que podría efectuarse con este consejo (asumiendo que se concentraban ahí, todos los actores involucrados en materia de seguridad), cerrando esta instancia pese al disgusto de sus integrantes, reflejándose con ello la escasa visión política y el desinterés de tratar estos temas a nivel local y de manera democrática. A su vez, se vislumbra como las acciones y decisiones sólo dependían de la entrega de recursos y orientaciones desde el nivel central, no existiendo la voluntad para planificar y gestionar estas iniciativas desde el ámbito local.

Finalmente, el otro municipio que asume el enfoque de seguridad ciudadana, a saber, Estación Central, presenta una experiencia muy exitosa en lo que respecta a la implementación del programa y a los resultados alcanzados, referidos a la continuidad de los elementos aquí evaluados como sinónimos de éxito. Esto, se presenta en primer lugar, por el reconocimiento del rol que el municipio y los otros actores asumen en el abordaje y la solución de los problemas de la delincuencia y la inseguridad, donde todos los actores tienen responsabilidad: tanto el Estado, los otros niveles de gobierno, los actores de la sociedad civil e incluso el sector privado. Este reconocimiento y discurso que promueve esta gestión ha llevado a que se le de prioridad al tema en el interior de la estructura municipal, y que las acciones aquí realizadas estén orientadas al trabajo conjunto, intersectorial y de coordinación no solo con la comunidad sino también con el sector privado. A partir de ello, en este municipio se incrementaron los recursos destinados al programa desde el nivel central sin disponer de ellos desde el presupuesto municipal sino a

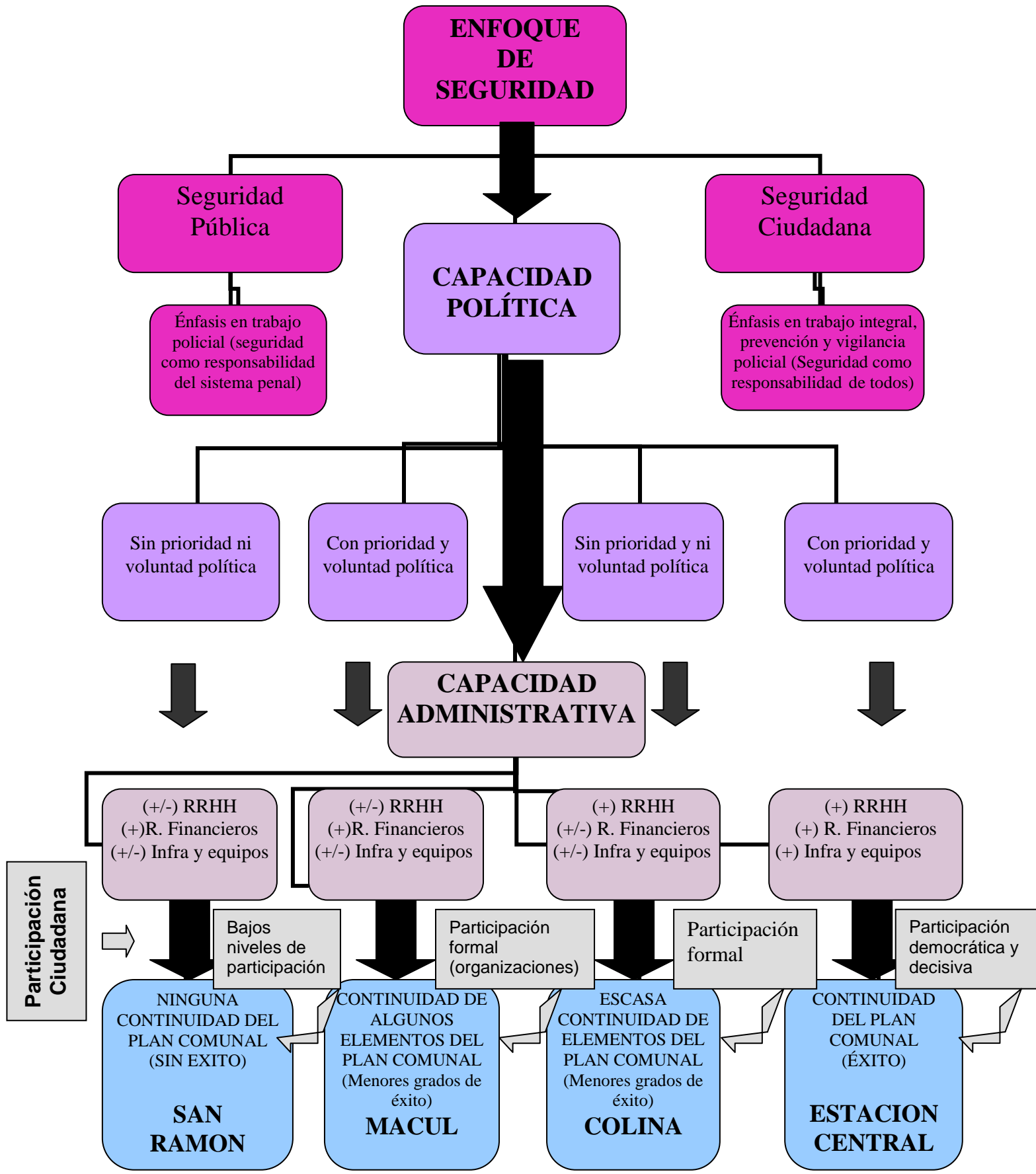
través de la coordinación y gestión con otros actores que se transformaron en los financistas (otros programas del nivel central, empresas privadas, etc.).

Aquí existió, además, la voluntad y el requisito de contratar equipos altamente calificados, no sólo desde carreras profesionales afines, sino también con especializaciones en el tema y con la presencia de experiencias en el trabajo comunitario. Todo ello redundó en equipos que contaban con los conocimientos necesarios, que se complementaban, y que podían aportar diversas miradas al abordaje de la problemática en la comuna.

Además, en este municipio, juega un rol central la comunidad, promoviendo su participación, dado que se considera el motor esencial de los procesos preventivos en las localidades. Por tanto, se pretendió involucrarlos no sólo para la entrega de información y con ello tener diagnósticos más adecuados, sino también para que decidieran intervenciones y fueran parte de sus diseños e implementaciones. Si bien también existió la carencia de difundir de manera mas integral el programa en su conjunto, y de que la participación en los espacios más institucionalizados (como el consejo de seguridad) tuvieran mayores grados de repercusión para poder darle continuidad, sin embargo, sí se comenzó con un trabajo serio en las comunidades, con la formación en los niveles de base (directamente en las poblaciones o colonias) para, desde ahí, poder ir involucrándolos en los otros temas, en miras de poder ir proyectando una futura participación en las instancias institucionales.

Esta síntesis presentada, de cómo se posicionaron las variables en los cuatro casos analizados, se resume en el esquema que se presenta a continuación.

N° 15 Conclusión del estudio comparado entre municipios en base a la mirada institucional de desarrollo del Programa



Este esquema refleja entonces cómo se identificaron las variables en los casos, y los resultados que de cada uno se obtuvo. A partir de esto, se propone una especie de tipología⁷³ respecto a cada caso, en función de lo observado por esta investigación y de las opiniones de los actores entrevistados. De este modo, tenemos que los cuatros municipios analizados pueden ser caracterizados de la siguiente manera:

- **Voluntad política orientada a validar y apoyar el conocimiento técnico, poner en juego la capacidad administrativa e incluir la participación ciudadana como un componente clave: el caso de Estación Central**

Aquí, dado el enfoque de seguridad ciudadana existente, se asume un papel central en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas preventivas, disponiendo a favor de éstas las capacidades administrativas presentes en el municipio, construyendo una política local que implica incluso creación de institucionalidad, superando a partir de esto, las limitaciones que se presentaron en relación al perfil del coordinador de dicho programa. Actualmente existe una Dirección de Seguridad, con todo el recurso financiero, físico y humano que ello requiere, que coordina las acciones en materia de seguridad emanadas desde el nivel central, a su vez, que planifica y ejecuta acciones generadas desde el nivel local. Promueve la participación ciudadana como un componente clave que asegura no sólo la legitimidad del proceso sino que, como actor transformador de sus comunidades, aporta a la disminución de la inseguridad y se empodera ante la búsqueda de soluciones para prevenir la delincuencia.

- **Éxito personal por sobre la capacidad institucional: el caso de Colina**

Colina refleja un muy buen proceso de implementación pero basado en la experticia del coordinador del programa, quien instala acciones con muy buenos resultados, en el corto plazo, pero que no logran proyectarse por no contar con la voluntad política y la prioridad de su autoridad en la temática, lo cual se refleja en la escasa sustentabilidad de las acciones y los limitados recursos entregados al programa, en lo relativo a su proyección. Todo lo positivo de esta experiencia se debe principalmente a la correcta y pro-activa gestión de sus recursos humanos, particularmente de su coordinador, sin embargo, estos logros no consiguen institucionalizarse. Por ende, al término del programa no se percibe continuidad

⁷³ Cabe señalar que no es estrictamente una “tipología” como tal, en la medida en que es un caso para cada tipo. Se conoce que una tipología construida está compuesta por varios casos que tienen un mismo patrón o regularidad y, en esta ocasión, cada caso es un tipo diferente. De todos modos se consideró importante categorizar y clasificar cada comuna según las características y patrones que surgieron del análisis de la información recogida por esta investigación.

de los elementos que lo caracterizaban como una buena experiencia, y la temática queda reducida a la espera de nuevos fondos (recursos) del nivel central para ejecutar las acciones desde allí emanadas.

La participación aquí aparece motivada por los recursos humanos del programa, quienes presentan importantes grados de motivación en el trabajo comunitario. La experiencia que ellos cuentan en este ámbito los llevó a realzar este tipo de trabajo y a motivar a las comunidades en involucrarse en las diversas actividades realizadas, tales como el consejo comuna de seguridad, las actividades en el espacio público y en el proyecto de alarmas comunitarias, sin embargo, si bien en algunos sectores encontraron buenas respuestas (logrando incluso la autogestión de actividades), en otros, este trabajo no tuvo las repercusiones esperadas consiguiendo solo que prosperaran mientras estaba el equipo acompañándolos y no posterior a ello, evitando que se diera sustentabilidad del proceso participativo.

- **Voluntad política orientada a un modelo tradicional de seguridad pública: el caso de Macul**

En este caso se identifica prioridad de la temática de la seguridad pero orientada a un enfoque tradicional de seguridad pública en el que se considera necesario apoyar la labor de las policías puesto que son ellos los responsables de la seguridad y donde el municipio solo debe apoyar esta gestión. Es por ello que este municipio ha puesto a su favor su capacidad administrativa entregando incluso recursos propios (presupuesto municipal) para otorgarle bienes (terreno para la construcción de comisarías, vehículos, etcétera) con el fin de que estos actores (policías) puedan efectuar adecuadamente su trabajo. El programa preventivo analizado se puso en función de apoyar la labor policial a partir de la ejecución de proyectos de tipo situacional que se orientan a mejorar y facilitar la prevención y control policial.

En consecuencia, si bien se reconoce presencia de capacidad política y administrativa puesta a favor del tema de la seguridad, éste se desarrolla desde un enfoque tradicional de seguridad, que no le otorga responsabilidad a la gestión local, más allá de ser colaborador. No existe reconocimiento de la necesidad de construir una política de prevención local, sino sólo ejecutar las acciones emanadas desde el nivel central.

Aquí la participación ciudadana es secundaria, si bien en términos discursivos aparece como una tema relevante lo que se refleja en la gran cantidad de organizaciones que se

conforman, sin embargo, no existe un real proceso de concientización y de respuesta genuina a las necesidades de participación y organización de la comunidad, no se generan espacio de trabajo para ellos. De este modo, la conformación de organizaciones se transforma en un requisito para la entrega de servicios lo que a su vez, le reporta al municipio la característica de municipio participativo, esto dado que el indicador que se utiliza para medir esta variable es la cantidad de organizaciones formalizadas en una comuna. Esto refleja una perversión de parte del sistema de evaluación en el que municipios como este terminan manipulando a su población para conseguir el reconocimiento público de entidad que abre procesos democratizadores, pero sin embargo, en el trabajo de campo no se visualizan instancias efectivas donde se considere a estas organizaciones o donde se le otorguen reales espacios de toma de decisiones.

- **Inexistencia de prioridad al tema de la seguridad por ser responsabilidad de otras instituciones y por la excusa de la escasez de recursos: el caso de San Ramón.**

Este municipio asume la concepción de que el tema de la seguridad no es responsabilidad municipal sino de las instituciones del sistema penal, por ende, sólo se compromete a ejecutar los recursos que sean transferidos desde el nivel central limitándose a efectuar las acciones definidas o propuestas por ellos, sin efectuar mayores esfuerzos en construir una estrategia local que permita redirigir recursos propios y que los lleve a buscar presupuestos en otras instancias. La línea programática de este municipio corresponde a la ejecución de acciones de tipo asistencial puesto que se centran en tratar de resolver las grandes carencias presentes en sus comunidades, sin reconoce las potencialidades y recursos con las que estas cuentan, buscando alternativas de intervención que los haga responsables de su situación, y donde si bien se requiere el aporte municipal, también puede involucrarse a la propia comunidad.

Este municipio se considera con escasos recursos financieros para destinar al tema de la seguridad, sin embargo, en la investigación se identificó que sí le transfería aportes de presupuesto directo al programa (como lo exigía el convenio de implementación con el nivel central) como también a otra oficina de seguridad presente en el municipio, pero con ninguna planificación o mirada estratégica puesto que ambas funcionaban de manera independiente sin una idea definida de cómo intervenir en materia de seguridad. Por ende, se considera aquí que son recursos mal utilizados. Entonces el problema no es la cantidad de recursos destinados sino la planificación y el buen uso de éstos. Por otro lado, dada la escasa prioridad, no hubo un proceso adecuado de selección de personal, transformándose

este tema en el principal problema que tuvo que enfrentar el programa. Por ende, sin voluntad política, ni prioridad en la temática, sin una capacidad administrativa puesta a favor de una estrategia de prevención comunitaria y situacional acorde a las necesidades de la comuna y sin la inclusión de la comunidad en el proceso, se obtienen pobres resultados de esta experiencia de programa preventivo, sin posibilidad de proyección y con alcances limitados.

Síntesis

En síntesis se puede señalar que no existe una bipolaridad entre casos exitosos o positivos, aquí definidos con continuidad, y casos sin éxito o negativos (sin continuidad) en la implementación del programa preventivo aquí estudiado. Si bien aquí analíticamente se definieron dimensiones y categorías para investigar la implementación del programa Plan Comunal de Seguridad y su Proyecto de Alarmas Comunitarias dividiendo a las comunas con continuidad de las sin continuidad para facilitar la comparación y el análisis, es decir, entre comunas que sí habían logrado el objetivo de dejar instaladas en el nivel local para la construcción de una política de seguridad y otras que no, sin embargo, la definición o descripción a modo de tipología de las comunas, presentada en este apartado, demuestra las diferencias presentes en cada una de ellas en lo que refiere a las variables aquí analizadas, pero también permite identificar que todas ellas consiguieron ciertos grados de logros, y por ende, más que una definición bipolar se reconoce un continuo donde se aprecian grados de logro en esta materia. Es decir, que más bien se apreciaría un continuo de éxito que iría desde la comuna que consiguió mayores logros, como es el caso de Estación Central seguidos de Colina y Macul, hasta llegar a la comuna con menores logros o capacidad instaladas para trabajar el tema de la seguridad, a saber, San Ramón.

Todo ello dependería, según lo analizado, de la capacidad política de los gobiernos locales y del enfoque de seguridad asumido por la gestión, aspectos que serían los relevantes y de gran influencia en lo que refiere a los resultados aquí analizados: creación de una dirección de seguridad, continuidad de las líneas programas para intervenir, presencia de una instancia de participación para resolver la política o acciones de seguridad en la comuna y la continuidad y activo funcionamiento del proyecto de alarmas comunitarias en los territorios intervenidos por el programa. A su vez, los aspectos de capacidad administrativa y de participación ciudadana aparecen como secundarios y dependientes de los anteriores, si bien algunos de sus indicadores tienen mayor grados de influencia, sobre todo en las actividades puntuales del programa, no logran reflejar una mayor determinación en los aspectos institucionales que permiten desarrollar una política de seguridad a nivel local.

VIII. Consideraciones finales.

Esta investigación pretendió ser un aporte al debate y reflexión de cómo pueden hacerse políticas públicas de prevención del delito de manera más eficaz. El abordaje del fenómeno de la delincuencia trae consigo diversas complejidades que requieren un análisis desde diversas perspectivas, buscando comprender no sólo sus diferentes manifestaciones sino también sus múltiples causas. Es así como la prevención del delito y la inseguridad deben ser asumidos como temas que alcanzan un rol preponderante tanto para los gobiernos como para la academia y la sociedad civil.

América Latina enfrenta hoy a la inseguridad, la delincuencia y la criminalidad como los principales problemas que aquejan a sus poblaciones, de aquí que tenga un gran camino por delante en materia de encontrar soluciones y estrategias acordes a abordar dichas problemáticas. Esto en un contexto donde por un lado se identifican incrementos en materia de uso de la violencia y de aumento de temor, aunque no necesariamente de victimización, es así como en algunos países la incidencia delictiva que se presenta está en descenso, sin embargo, en toda la región se ha transformado en una de las principales preocupaciones de sus habitantes aumentando la sensación de inseguridad. Así, es tiempo que las tradicionales medidas de control y penalización de estos fenómenos, que no han reflejado grandes avances en materia de solución de la problemáticas, sean revisadas y complementadas por otras estrategias que le otorguen mayor integralidad y mejoren los resultados e impactos de las políticas desarrolladas en esta materia. Por ende, se requiere dar cabida a las medidas de prevención de estos fenómenos con un gran énfasis en las variables de inseguridad subjetiva puesto que aportan en gran medida a disminuir este fenómeno. Los gobiernos tienen grandes desafíos al respecto, entre los que destacan, descentralizar los recursos y las decisiones, para que otros niveles de gobierno puedan participar de estas medidas, especialmente los gobiernos locales, otorgando mayores grados de autonomía y de eficacia en las acciones implementadas con tal fin.

En Chile, país analizado por esta investigación, el abordaje del fenómeno de la delincuencia y la inseguridad estuvo centrado durante los primeros años del regreso a la democracia (década del noventa), en políticas gubernamentales de seguridad pública basadas en medidas que pretendían otorgar tranquilidad y estabilidad a la nación, principalmente acciones de control penal y de mejoramiento de la institucionalidad en la materia con el fortalecimiento de entidades del sistema penal y con la creación de nuevos organismos para encargarse del tema. Sin embargo, desde inicios de la década del dos mil comienza a tomar relevancia en el debate académico, político y técnico, la necesidad de complementar

estas políticas con medidas denominadas de prevención del delito, que buscan evitar la ocurrencia de este fenómeno a partir de trabajar con las causas que lo originan y relevar el tema del abordaje del temor y no sólo de la incidencia delictiva. Tal discusión fue plasmada a mediados de la década con la conformación de un equipo de expertos en materia de seguridad, de diversas áreas del desempeño público, centros de investigación, universidad y organizaciones que trabajaban en la implementación de acciones en conjunto con la sociedad civil. Este grupo tuvo la misión de elaborar un diagnóstico acabado de la situación delictiva que enfrentaba el país y, a partir de ello, proponer algunas medidas integrales para atacar de manera eficaz y eficiente el fenómeno de la delincuencia y la inseguridad. Así surge entonces la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que se implementó en Chile entre los años 2006-2010, y donde se congregaron las políticas nacionales que se desarrollarían en el país en materia de control, prevención, atención a víctimas y reinserción social.

En ese contexto surgió el programa, analizado por esta investigación, Plan Comunal de Seguridad Pública como el principal programa de prevención comunitaria y situacional implementado en noventa localidades (comunas) del territorio nacional durante el periodo de ejecución de la Estrategia Nacional de Seguridad (2006-2010). Así, el gobierno pasa de un enfoque de seguridad pública a un enfoque de seguridad ciudadana puesto que no sólo incorpora a diversos actores como responsables de la seguridad de los habitantes, sin que con ello se reste de responsabilidad al Estado como principal actor demandado a atacar el problema y evitar su ocurrencia, sino que también se le da centralidad a la prevención del delito y a las acciones orientadas no sólo a trabajar la incidencia delictiva sino también a procurar la realización de medidas destinadas a disminuir la sensación de inseguridad. Con ello, lo que principalmente le preocupa a este enfoque es mejorar la calidad de vida de las personas. De este modo, aunque el sentimiento de temor pueda responder a aspectos subjetivos, que no estén vinculados directamente a la manifestación del fenómeno delictivo, se considera que si los sujetos lo sienten lo hacen real, es decir, construyen esa realidad de inseguridad y termina afectando el desarrollo de sus vidas, familias y comunidades, por tanto, los gobiernos deben hacerse responsables de ello también.

Al alero de esta estrategia y particularmente de su programa de prevención se instala en Chile el discurso de la necesidad de participación de diversos actores para el tratamiento y abordaje de este complejo problema social. Es así que se convoca a participar de esta iniciativa a diversos actores, relacionados con la temática, presentes en los territorios comunales: policías, ejecutores de otros programas preventivos y a la sociedad civil en general. Por tanto, uno de los principales ejes que se destaca en el diseño de este

programa es la importancia que le otorga a la ciudadanía, al darle la oportunidad y la responsabilidad de hacerse parte en la implementación de las acciones preventivas desarrolladas en el territorio a manos del programa y el municipio.

Un segundo aspecto destacado del diseño de este programa es la importancia que le otorga a los gobiernos locales a partir del reconocimiento de que el fenómeno de la delincuencia tiene una manifestación territorial que hace necesaria la construcción de acciones particulares según cada contexto evitando caer en modelos estandarizados que no se adecuan ni adaptan a las necesidades que viven las comunidades.

De aquí que esta investigación asumiera, al menos teóricamente, estar en presencia de un adecuado diseño de programa puesto que incorporaba los aspectos promovidos por los especialistas en el tema de la prevención (ver bibliografía), a saber, incorporación y participación de la comunidad como también de los gobiernos locales. A su vez, contemplaba un diagnóstico acabado del problema en el territorio y la definición de un plan de acción acorde a este diagnóstico. Sin embargo, al término del programa la realidad muestra experiencias disímiles en los resultados obtenidos en cada comuna, de aquí que se consideró necesario indagar qué hizo que se generen tales diferencias, asumiendo que dichas explicaciones podrían encontrarse en el proceso de implementación llevado a cabo por cada programa en su territorio comunal (puesto que el diseño era estándar).

A partir de este razonamiento el esta investigación de decidió utilizar el método y las técnicas cualitativas para poder adentrarnos en el proceso de implementación mismo conociendo las particularidades de cada experiencia y para poder profundizar en los factores que influyeron en la implementación del programa y que llevaron a la diferencia de resultados señalados, en términos generales, como una evaluación del programa.⁷⁴

Es por ello que en esta investigación se analizaron las variables capacidad institucional administrativa, capacidad política y participación ciudadana para ver cómo éstas, que señalan los teóricos son aspectos claves en el desarrollo de políticas preventivas, influyeron efectivamente en la implementación del Plan Comunal de Seguridad.

Al respecto, se pudo concluir que la capacidad política es la que tiene mayores grados de influencia en la implementación de un programa de prevención comunitaria porque será a raíz de esa capacidad, tanto del liderazgo que asuma su autoridad política, como la

⁷⁴ Para conocer más de estos resultados o análisis del programa generados por diversas instancias ver: Acevedo (2009) y FLACSO (2009)

autonomía técnica y los niveles de negociación que asuma con los diversos actores del espacio local, lo que permitirá y facilitará los recursos necesarios para que opere dicho programa, es decir, será a partir de ese factor que de dispondrá de la capacidad administrativa de un gobierno local a favor de el optimo funcionamiento de una experiencia preventiva ejecutada en el nivel local. Es por ello que cobra relevancia las perspectivas teóricas de capacidad institucional trabajadas en el marco teórico (Ospina, 2002; Repetto, 2004; Rosas, 2008), principalmente puesto que conciben a las entidades gubernamentales con estas dos dimensiones, la política y la técnica, dada su vinculación y dependencia. Así proponen dejar de entender a estas entidades, como por ejemplo a los gobiernos locales, como espacios exclusivamente burocráticos desconociendo todo el juego de intereses, liderazgos, voluntades y prioridades que se articulan y desenvuelven en sus gestiones y que, según esta investigación, serían los principales aspectos influyentes en un programa preventivo como el analizado.

Otro aspecto que pudo concluirse es que la participación ciudadana si bien es importante no es crucial, es decir, no hace la diferencia entre un programa con resultados exitosos y otro que no, al menos no en el plano de institucionalización de la problemática de la seguridad en la estructura municipal, ni tampoco para que sus autoridades lo releven como una prioridad para la gestión. Sin embargo, sí hace la diferencia con el resultado de los proyectos o acciones puntuales ejecutadas por estos programas en los territorios, dado que la participación de la comunidad le da proyección y permanencia a las acciones y /o recursos instalados, es decir, le da sustentabilidad y favorece la obtención de mejores resultados en términos de apropiación de estas acciones y del reconocimiento que puede hacer la ciudadanía respecto al rol transformador que pueda asumir en lo que refiere a sus entornos comunitarios.

Por otro lado, en lo que refiere a la participación ciudadana en la implementación de este programa se identifica que en este caso estará mediada con los espacios que genere la institucionalidad municipal, es decir, que difícilmente la comunidad se involucra en él si no existe la difusión y motivación por parte de los equipos locales, quienes a su vez, se guiarán por lo que les señala las autoridades locales respecto a cuándo y cómo generar metodologías participativas, lo que daría cuenta de una mirada instrumentalista de la participación de la ciudadanía y no genuinos procesos de profundización democrática que pretendan incluir a la comunidad en el desarrollo de sus políticas y programas.

De aquí se puede desprender que la participación ciudadana es un componente que si bien es necesario en la implementación de políticas públicas puesto que le otorga a los procesos

gubernamentales un profundización democrática al considerar a la ciudadanía no sólo como un actor pasivo receptor de servicios y beneficios sino como un sujeto colectivo con opinión y conocimiento de sus problemáticas también con capacidades de decisión y acción, sin embargo, se requiere que este componente pase de ser discursivo y de buena fe, a un real espacio de participación transformadora de las acciones gubernamentales, donde no sea solo instrumentalizada sino que se considere como un elemento clave en el quehacer público, cómo se vislumbra en el caso de la comuna considerada con éxito, que más allá de demorar el proceso ha conseguido empoderar a sus comunidades e involucrarlas en la intervención de sus entornos y lo que es mejor, le ha dado con ello, el fortalecimiento del tejido social y de la cohesión social de los barrios en los que se ha trabajado.⁷⁵

El estudio comparado que se efectuó en esta investigación confirma además de lo ya planteado, la necesidad de analizar no sólo la problemática de la delincuencia y la inseguridad a escala local puesto que si bien tiene un desarrollo particular en el territorio también se relaciona con la trama más amplia, por tanto, es necesario desarrollar micro-diagnósticos locales que den cuenta de la manifestación del fenómeno también requiere de su contextualización a una escala más amplia para entender cómo se desarrollo y se vincula con el resto de la comuna o la región. Por otro lado, para el abordaje de la inseguridad se requiere, además, conocer las características de los gobiernos locales y sus comunidades para poder tener claridad respecto a los recursos y/o capital social presente en cada localidad, lo que favorecerá la obtención de mejores diagnósticos que otorgarán elementos claves al momento de intervenir, puesto que identificará en qué actores apoyarse y a que actores fortalecer para tener acciones integrales y realmente participativas.

La investigación demuestra la importancia que tiene los gobiernos locales en la implementación de programas, en este caso preventivo, como bien lo señalan quienes promueven la descentralización de las políticas (Rosales, 2005 y 2008; CGLUC,2007; Garcia, 2007 y Acevedo, 2010) dada su nivel de proximidad a la comunidad, el nivel de conocimiento de sus territorios, entre otros, sin embargo, como bien se señala es necesario apuntar a trabajar aspectos como la capacidad política de éstos para que a partir de la voluntad política y de la prioridad en la temática se le da cabida a los argumentos técnicos para que las intervenciones sean más eficaces y cuenten con los aspectos administrativos

⁷⁵ Para conocer algunas propuestas y experiencias en esta línea, revisar: Dammert y Lunecke (2004) y Jiménez y Mujica (2003)

que pueden ofrecer estas entidades, y para evitar por el contrario que se transforme en un obstaculizador que afecte el funcionamiento de estas iniciativas.

Un elemento descubierto en esta investigación, gracias el método cualitativo que permitió profundizar en el tema aquí investigado a partir de las opiniones de los actores involucrados en la implementación del programa, es la relevancia que tiene el enfoque de seguridad que adscriba la gestión lo cual será determinante para su mirada de la seguridad, el tipo de acciones a realizar, el rol que asuma el municipio en las tareas de seguridad y el rol que le otorgue a la comunidad. De este modo, aquellos que asuman el enfoque de seguridad será quienes le otorguen primero, centralidad a la prevención como estrategia para prevenir el delito pero también para trabajar la percepción de inseguridad presente en las comunidades. Segundo, asumirán que ellos como municipio tienen que jugar un rol clave en este sentido puesto son la entidad gubernamental que está instalada en el territorio y a quien acude la comunidad por su cercanía y confianza, por ende, pueden asumir un rol clave en responder a las demandas y necesidades de sus comunidades, principalmente, en lo que refiere a la seguridad y calidad de vida de sus habitantes. Tercero, tienen la posibilidad de abrir espacios de participación a sus comunidades

Además, conocer la realidad de cuatro comunas y sus respectivos municipios, en la implementación de un programa de prevención de delito, como el Plan Comunal de Seguridad, otorgó diversos elementos que pueden aportar a la reflexión, no sólo del diseño de políticas públicas que puedan resultar más eficaces en su contribución a disminuir o prevenir el fenómeno de la inseguridad, sino también en los aspectos y características, de los gobiernos locales y sus comunidades, aspectos que deben tomarse en cuenta para que dichas implementaciones logren efectuarse de buena manera, optimizando los recursos existentes y fortaleciendo las capacidades locales en materia de prevención del delito y promoción de la seguridad en sus comunidades y territorios.

En términos metodológicos cabe señalar aquí que la rigurosidad de los aspectos metodológicos aquí utilizados sirvieron primero para tratar de ser lo más objetivo en la selección de los casos y para que los resultados aquí encontrados dependieran lo más posible de las variables analizadas y no de otros aspectos que pudieran estar influyendo y que respondieran a las características de los casos.

Por otro lado, se reconoce la gran utilidad y bondades que los métodos cualitativos tienen para profundizar en este tipo de temáticas donde si bien en términos teóricos se proponen ciertas premisas, éstas deben ser analizadas en la práctica, para ver, por ejemplo, cómo se

vinculan y se expresan. Con ello nos referimos por ejemplo al caso de las recomendaciones teóricas generadas por los especialistas en prevención del delito donde se promueve la participación ciudadana y la de los gobiernos locales, sin hacer mayores precisiones de bajo qué características debe tener esta participación y sobre qué aspectos o requisitos deben tenerse en cuenta para que estos procesos participativas impacten positivamente en la realización de acciones preventivas.

Se cree necesario seguir haciendo este tipo de estudios que buscan conocer en profundidad ciertos procesos, como los de implementación de programas, puesto que aportan una gran cantidad de información y de aspectos novedosos que no son contemplados cuando se hacen estudios cuantitativos. Se debe aprovechar la riqueza de este método y sus técnicas para evaluar las acciones gubernamentales desde un plano académico dada la dificultad que estas entidades tienen para generar este tipo de evaluaciones, principalmente por los tiempos que requieren y por los altos costos, de este modo, la academia puede hacer aportes significativos a la acción gubernamental.

Asimismo, en esta investigación, el método cualitativo permitió identificar la necesidad de crear ciertos indicadores que permitan medir, por un lado, el impacto de las acciones de prevención de delito y por otro, la capacidad política de las entidades gubernamentales, aspectos carentes que por el momento sólo puede ser medido a partir de este método y sus técnicas que si bien permite profundizar y explorar en estas materias deja de manifiesto la necesidad de definir ciertos indicadores que permita hacer comparaciones y estandarización de resultados.

Los temas señalados en estas consideraciones finales no pretenden ser conclusivos sino que por el contrario esperan poder abrir y promover diversos cuestionamientos y reflexiones que aporten al campo de estudio de las políticas públicas, particularmente, las políticas de de seguridad y prevención, donde cuyos temas aquí analizados y comprobados puedan servir de aportes no sólo a la generación de conocimiento en la materia sino también en su ejecución más práctica y política, es decir, en las intervenciones en la materia, ya sea mejorando el diseño e implementación de estas políticas públicas como de sus programas preventivos, es por ello que a continuación se incluyen algunas sugerencias o recomendaciones tanto para la elaboración de políticas públicas en general como para las dirigidas al tema de la seguridad y la prevención, si bien estas pueden ser ampliamente difundidas pero se expresan acá basadas en la información analizada y emanada de esta investigación.

Recomendaciones de Políticas Públicas

Lo primero que se puede señalar al respecto es que los diseñadores de políticas públicas no sólo deben contemplar en sus propuestas la generación de buenos diseños, sino que a su vez, debe ser contemplados aquellos factores de la implementación que pueden afectar el desarrollo de estos “buenos diseños”, como señalan muy bien Pressman y Wildavsky (1998) hay que preocuparse de por qué las buenas ideas de Washington se caen en Oakland, a lo cual explican que el proceso de implementación trae consigo más complejidades de lo que se piensa. Esto porque, por ejemplo, como se presenta en esta investigación, el Plan Comunal de Seguridad tenía un gran reconocimiento al buen diseño del programa, considerando todos los aspectos que los teóricos y especialistas en materia de prevención sugieren, y que a su vez, ha sido de conocimiento en experiencias consideradas buenas prácticas, tales como la participación de los gobiernos locales como un actor clave en la implementación del programa, elaboración de micro-diagnósticos locales y desarrollo de proyectos en diversos ámbitos de la prevención (situacional, comunitaria, etcétera), participación ciudadana. Sin embargo, pese a estas bondades del diseño, es justamente en la implementación de estos aspectos donde se encontraron las diferencias, antes señaladas, y que a la larga llevaron a la obtención de resultados disímiles. Entonces, a diferencia de lo que ocurre en la práctica, se demuestra la necesidad de priorizar la etapa de la implementación de las políticas públicas, como una fase clave para la consecución de los resultados esperados (Aguilar V, 2007), rompiendo el mito promovido por ciertas disciplinas y teorías que centrarían los esfuerzos exclusivamente en la realización de buenos diseños y de exhaustivos procesos de evaluación, dejando la implementación a los administradores, subestimando y desvalorizando esta etapa de gestión, asumiendo que dicho proceso depende exclusivamente de buenos diseños. Sin embargo, lo que se encuentra en esta investigación pareciera reflejar, que independiente al buen diseño de este proyecto, resaltado por todos los actores institucionales entrevistados tanto del nivel central, como del nivel local, las diferencias de resultados están a la vista. Entonces, si el programa era estandarizado, con iguales componentes para todas las comunas, de qué dependieron las diferencias que llevan a que algunas comunas logren darle prioridad al tema de las políticas locales de seguridad y prevención, y que por ende, pese al término de una estrategia como la analizada, siga dándole continuidad a algunos de sus componentes considerados positivos para el tratamiento de esta problemática y otros que no le otorgan tal continuidad. La información aquí analizada parecieran reflejar que son el enfoque de seguridad y la capacidad política de los gobiernos locales los principales factores que influirían en tal situación, secundados de la capacidad administrativa que se

pone a favor del programa y de los niveles de participación ciudadana que se alcanzan en los diversos componentes del programa.

En segundo lugar, otro elemento que puede considerarse de relevancia para la elaboración de políticas públicas en general, señalada por diversos autores⁷⁶ que estudian este campo, y que a su vez se comprueba en la investigación aquí efectuada, refiere a la coordinación y negociación entre los diversos niveles de gobierno, aspecto fundamental que implica aspectos burocráticos y de gestión que deben ser planificados y acordados con antelación, generando procesos consensuados que eviten futuros problemas. De igual forma, parece importante la coordinación con otros sectores ya sea para potenciar las iniciativas como para obtener apoyos de diversos tipos que puedan facilitar la implementación de los programas o proyectos planificados.

Tercero, otro aspecto que debería ser considerado en la elaboración de políticas públicas es la descentralización de los procesos, dónde no sólo se efectúen procesos de desconcentración económica en la que se entregue el recurso o presupuesto a intervenir más no la responsabilidad de planificar y adecuar los programas a sus características locales, siendo los gobiernos locales meros ejecutores y no reales gestores de dichas políticas.

Cuarto, y en un nivel más concreto, se requiere generar convenios de implementación que indiquen claramente el sentido y los enfoques que están detrás de cada política, y buscar con ello no sólo difundirlo sino que comprometer y sumar a los implementadores, en cualquier nivel de gobierno, a adscribir tal enfoque y sus respectivos principios, en caso de desconocerse, buscar capacitar y concienciar, todo ello con el fin de tener políticas coherentes en todos sus niveles para entre todo conseguir los objetivos y resultados esperados.

Quinto, los equipos del nivel central que han tenido a cargo el diseño de la política deben a su vez revisar las capacidades de los gobiernos locales (si serán ellos quienes las implementarán), principalmente es aspectos técnicos, y capacitar a los equipos que tendrán a cargo la implementación o que se vincularán con ellos, a modo, de facilitar el diálogo y la comprensión de los temas que se pretendan intervenir y abordar con la política en sí.

⁷⁶ Ver: Presuman y Wildasvky (1998); Aguilar Villanueva (2007-a, 2007-b)

Sexto, generar convenios de implementación donde se señala explícitamente los compromisos y aportes al que cada nivel de gobierno se compromete. Este proceso debe ser supervisando constantemente para evitar que algunas de las disposiciones sea pasada por alto. Aquí se sugiere generar compromisos de temas presupuestarios para todos los involucrados, aunque estos sean de bajo costo (para no excluir a ciertas entidades con bajos niveles presupuestarios), sin embargo, se reconoce un mayor compromiso cuando existe esta obligación que cuando no la hay.

Finalmente, se debe incluir mecanismos de participación ciudadana que incluya reales procesos de información, discusión, decisión y acción para que la comunidad se reconozca como un actor clave en la implementación de las acciones y no que son parte de un mero formalismo, que los incorpora instrumentalmente para validar las acciones, sino porque realmente interesa conocer sus opiniones y para que tenga responsabilidades en el proceso. Se debe intentar incluir en todas las acciones de los programas que pueda incluir la política y no sólo en la etapa diagnóstica y evaluativo, como suele ser común en los actuales programas públicos, sino también en la decisión y ejecución de acciones.

Todas estas recomendaciones están pensadas en políticas definidas desde el nivel central para ser implementadas en conjunto con los otros niveles de gobierno. Si bien se basan en la experiencia identificada en lo que respecta a las políticas de prevención de delito, se cree que son bastante generales y que pueden servir para la elaboración de cualquier tipo de política. De igual manera, se cree que la mayoría de ellas pueden adaptarse a políticas que sean diseñadas exclusivamente en el nivel local, donde la negociación y coordinación tendrá que hacerse con otros actores del territorio.

Recomendaciones en materia de políticas y estudios de Seguridad y Prevención

Referido particularmente a los temas de seguridad y prevención, se pueden hacer algunas sugerencias que emanan de la experiencia aquí analizada:

En primer lugar, queda de manifiesto la dificultad que existe de evaluar este tipo de programas preventivos en función de un incidencia en la delincuencia y la inseguridad, primero porque las acciones que genera la prevención se define con consecuencias a largo plazo, por tanto, tal situación no podría ser reflejada en las cifras del periodo en ejecución; segundo, porque dada la multicausalidad de estos fenómenos no se le puede pedir a un programa preventivo que explique las variaciones en ellos, puesto hay muchas otras causas directas con mayor influencia que lo que pueda ejercer un programa como el

analizado, además porque éste no tenía como objetivo influir en tales cifras. Este sesgo fue asumido en la investigación y fue por ello que se decidiera no utilizar las cifras delictivas para explicar el éxito o fracaso del programa, puesto sería atribuirle al programa mayores responsabilidades de las planificadas por el gobierno y sus ejecutores. Sin embargo, pese a esto se intentó contextualizar la situación enfrentada en materia delincuencia en los cuatro casos de estudio (Ver Anexos N° 7), demostrando en el análisis, primero que hay una suerte de independencia entre los indicadores de tipo objetivo que dan cuenta de la incidencia delictiva, con los denominados subjetivos que refieren a las opiniones y evaluaciones de los sujetos en materia de inseguridad. Segundo, que la delincuencia y la inseguridad tienen una manifestación local, puesto que en la mayoría de las ocasiones se encontraban diferencias considerables entre las comunas analizadas y la región, y/o el país, no sólo en términos de cifras sino también de tendencias en el tiempo, situación que por tanto, debe orientar a los gobiernos a desarrollar no sólo diagnósticos nacionales para contextualizar y enmarcar el problema sino también a nivel intermedio (regional o estadual) y local (comunal o municipal) para identificar las características particulares que asume el fenómeno en la localidad a intervenir.

En este mismo plano se puede agregar lo importante de los contextos locales y de tomar en cuenta los grandes hitos urbanos, sociales y simbólicos presentes en los territorios los cuales pueden afectar no sólo los aspectos de incidencia delictiva o de percepción de inseguridad de una comuna, sino también pueden influir en la prioridad que una gestión local le otorgue al tema de la seguridad. Esto se identificó en la investigación principalmente en lo referido a las tendencias delictivas de los territorios reflejadas en algunos casos como causas de la delincuencia o la inseguridad y como causa de las autoridades para darle centralidad en el tema, principalmente en los casos donde existían alta movilidad y población flotante o donde existían hitos urbanos que implicaban un enorme impacto social. Así, por ejemplo, no es lo mismo la instalación de cárceles en el territorio comunal lo que afecta enormemente el entorno y las relaciones entre vecinos por la creación de nuevas villas de familiares internos, incluso, por la gran población flotante que implica los días de visitas, que la presencia de universidades, que si bien también implican alta movilidad sin embargo, el nivel de problemas y afectación es otro, es decir, las problemáticas que se enfrentan son otras, tanto para la comunidad como para las autoridades.

Otra recomendación que podría hacerse en esta materia es la importancia de involucrar a la ciudadanía en los programas de prevención del delito porque ellos le dan sustentabilidad y proyección a las acciones, además cuando se reconocen como actores legitimados por la autoridad se empoderan de su rol y se responsabilizan del espacio comunitario y público,

recobrar la vida en comunidad, lo que a su vez fortalece la cohesión social y logra importantes grados de eficacia colectiva otorgándoles mayores niveles de seguridad.

Otra recomendación que puede hacerse en materia de prevención es que dada la multicausalidad del fenómeno de la delincuencia y la inseguridad, se sugiere la intervención en distintos frentes y que apunten a diversos objetivos, complementando de este modo intervenciones de tipo situacional, comunitaria y social para poder impactar de mejor manera en el fenómeno. Esto se demuestra en el éxito en la intervención y reconocimiento ciudadano respecto a la disminución de la inseguridad principalmente, aunque también en la incidencia delictiva, en aquella comuna donde se complementaron las estrategias con acciones de todos estos tipos de prevención (Estación Central) si bien esto era un aspecto del diseño del programa los municipios se inclinaban por un tipo y por otro a diferencia de lo que ocurrió en esta comuna, que como se señaló en esta investigación los resultados no sólo dependieron de ello sino de una suma de factores que hicieron destacar los logros de esa experiencia versus las otras tres analizadas.

En lo que refiere a las acciones situacionales, como es el caso del proyecto de alarmas comunitarias o de recuperación del espacio públicos presentados en esta investigación, se sugiere que sean un pilar en las acciones preventivas puesto tienen grandes niveles de reconocimiento de la comunidad, pero además logran involucrar a los actores locales y la ciudadanía en general, no sólo logran responsabilizarlos de su entorno sino que a su vez promueve, cuando ha sido bien trabajada y acompañado el proceso, la autogestión de otras acciones, y finalmente, aporta principalmente a aumentar la percepción de seguridad de los habitantes, aspecto poco trabajado por los gobiernos.

Finalmente, en este tipo de programas que incluye proyectos de prevención comunitaria y situacional es de gran importancia el nivel de inserción y acompañamiento que tengan los equipos técnicos en la comunidad intervenida, serán esos procesos quienes asegurarán una ejecución adecuada de las acciones, puesto que la comunidad se reconoce respaldada, lo que permite facilitar los procesos de empoderamiento y compromiso de las comunidades, y la generación de autogestión por parte de ellos. Este proceso de acompañamiento hace la diferencia entre experiencias con resultados positivos y con resultados negativos, como pudo vislumbrarse en el análisis de la ejecución del proyecto de alarmas comunitarias.

Como conclusión se cree que la prevención del delito y la inseguridad son temas que deben seguir siendo investigados y analizados desde diversas aristas puesto que se requiere de

miradas integrales y desde distintas perspectivas para tener intervenciones exitosas que vayan aportando a la reducción de la problemática. De aquí se espera haber sido una contribución al tema, sobre todo se espera que surjan a partir de esta investigación otras iniciativas que puedan ir indagando todas las reflexiones e interrogantes que quedan planteadas y abiertas a nuevos ejercicios investigativos para por un lado, ir aportando al desarrollo teórico-metodológico y de producción de conocimiento, y por otro, que se transformen en contribuciones concretas al campo de las políticas públicas para poder tener incidencia política en las intervenciones gubernamentales.

IX. Bibliografía

Acero, Hugo (2005): *Sistema de información de violencia y delincuencia: herramienta para la gestión de la seguridad y la convivencia*. Programa departamentos y municipios seguros, Bogota, Colombia.

Acero, Hugo (2005): *Cómo Bogotá pudo superar mejorar su seguridad*. Artículo publicado en Comunidades Segura. Redes de ideas y prácticas en Seguridad Humana, disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/?q=en/node/30927>

Acevedo, Sebastián (2009) *Diagnóstico y propuesta de mejoramiento en los planes regionales y comunales de seguridad pública*. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile, Santiago, Chile

Acevedo, Sebastián (2010): “Delincuencia y descentralización en Chile: los desafíos de definir la oferta pública desde la demanda comunal y regional”, En *Boletín Más Comunidad Más Prevención*, N° 1, Octubre 2010. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, INAP, Universidad de Chile, pp 12-23

Aguilar Villanueva, Luís (2007-a) *La hechura de las políticas*. Colección Antología de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, DF. México.

Aguilar Villanueva, Luís (2007-b) *La implementación de las políticas*. Colección Antología de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, DF. México.

Aguirre, D; Aravena, S; Gonzalez, M; Morales, N y Sandoval, A (2008): “Programa Quiero Mi Barrio. Avances y desafíos. Reflexiones a partir de la experiencia metropolitana”. En: *Revista Temas Sociales*, N° 60, Santiago, Chile

Arce, José Luís (2008) “La política pública como estrategia en la prevención del delito: el caso de Naucalpan” En: *Prevención del delito. Experiencias modelos y reflexiones*. González, Álvarez y Arce, Instituto de Formación Profesional y PGJDF, Ed Ubijus, DF, México

Baratta, Alessandro (1997) “Política criminal: entre política de seguridad y política social”, En: *Delito y Seguridad de los habitantes*, Elías Carranza (coord.), Siglo XXI, México

Barbero, José Martín (2001) "Globalización y multiculturalidad". En: *Nuevas perspectivas desde/sobre América Latina*. Moraña, Mabel (edit), Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana, Universidad de Pittsburg

Barbero, José Martín (2002) "La ciudad que median los medios". En: *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina*. Moraña, Mabel (edit), Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana, Universidad de Pittsburg

Basobrio, Carlos (2005): *Seguridad ciudadana: diagnóstico del problema y estrategias de solución*. Fundación Honrad Adenauer/ instituto Peruano de Economía Social de Mercado, Lima, Perú.

Benavente, T., Contreras D, Melo E. y Montero R. (2002) *Programa Antidelincuencia: evaluando Comuna Segura*, Departamento de Economía de Universidad de Chile, Santiago, Chile

Beyer, Harald y Rodrigo Vergara (2006): *Delincuencia en Chile: determinantes y rol de las políticas públicas*. Dirección de Asuntos Públicos, Pontífice Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Brünner, José Joaquín (1997): "Ciudadanía y Participación", en: *Revista Avance*, Santiago, Chile

Buvinic, M., A. Morrison, y M. Shifter (1999): *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*. Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), Washington DC.

Canto, Paola (2012): *Representaciones sociales de participación ciudadana y su relación con la construcción democrática en Chile*. Tesis para optar al Grado de Maestra en Estudios Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, DF, México.

Cecchini, Simone y Uthoff, Andras (2008): Pobreza y empleo en América Latina 1990-2005. En *Revista de la CEPAL 94*. Abril, 2008.

CEP (2009): *Encuesta Nacional de Opinión Pública*, noviembre 2009, en página web: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/cat_443_pag_1.html (revisada en abril de 2010)

CEPAL (2010): *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Naciones Unidas.

CESC (2007) *Guías del Diplomado de Prevención Comunitaria del Delito*. Centro de estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Chile

CGLUC (2007): *Informe Mundial sobre Descentralización y Democracia Local en el Mundo*, Organización Mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona.

Chiricos, T; Kathy Padget y Mar Getz (2000) "Fear, TV news and the Reality of Crime". En *Criminology*, Volume N° 38, Number 3, 755-785,

CIPC (2010): *Informe Internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Canadá.

Clarke, Ronald R. (ed.) (1997). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies* . Segunda edición. Second Edition. Nueva York, Estados Unidos.

Crawford, A (1998): *Crime Prevención and Community Safety: politics, policies ad practices*. Longman series, Londres, Inglaterra.

Cohen (2002) "Introducción", en *Fol. Devils and moral panics. The creation of de mood and rockers*, Nueva York, Estados Unidos

Contreras, Cecilia (2011): *Política pública intersectorial: un análisis desde la experiencia de los programas "Quiero mi Barrio" del Ministerio de Vivienda y "Creando Chile en mi Barrio" del Consejo Nacional de las Artes y la Cultura*. Tesis para optar al grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Dammert, L (2003): *Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?* Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, Chile.

Dammert, Lucia y Alejandra Lunecke (2004): *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Dammert, Lucia y Gustavo Paulsen (2005): *Ciudad y Seguridad en América Latina*. FLACSO- Chile, Santiago, Chile.

Dammert, Lucia; Felipe Ruz y Felipe Salazar (2008): *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. FLACSO- Chile. Santiago, Chile.

Dammert, Lucia (2010): *La encrucijada del temor. Redefiniendo la relación entre Estado y ciudadanía en Chile*. Tesis para obtener el grado de Doctor. Universidad de Leiden, Países Bajos

FLACSO (2009): *Estudio de implementación y línea base para Planes Comunales de Seguridad Pública. Informe final*, Santiago, Chile.

Fundación Paz Ciudadana (2009): *Balance de la Delincuencia 2009*. Santiago, Chile.
www.pazciudadana.cl

Fundación Paz Ciudadana (2011): *Balance de la Delincuencia 2010*. Santiago, Chile.
www.pazciudadana.cl

García, J. (2007): *Nuevas Estadísticas Delictuales: La Necesidad de Descentralización*, Fundación Libertad y Desarrollo, Santiago, Chile

García-Pablos de Molina, A (2003) *Tratado de Criminología*, 3ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, España

González, Luís (2008) “La prevención integral del delito en un estado de derecho”. En: *Prevención del delito. Experiencias modelos y reflexiones*. González, Álvarez y Arce, Instituto de Formación Profesional y PGJDF, Ed Ubijus, DF, México

Gordon, Steven (1981). *The sociology of sentiments and emotion*. Basic Books, Nueva York, Estados Unidos

Guiñez, Luis (1998): *Participación Ciudadana en la Planificación Urbana de la Comuna de Santiago*, Universidad Central, Santiago, Chile

Hildebrand y Grindle (1997) "*Building sustainable capacity in the Public Sector: What can be done?*.- En Grindle, Merilee, ed. "Getting good government. Capacity building in the public sector of Developing Countries". Boston, Harvard University Press., pp. 441- 463

Hillier, B y Sahbaz, O (2008): "Un acercamiento basado en evidencias reales sobre crimen y diseño urbano. O ¿cómo obtenemos vitalidad, sostenibilidad medio ambiental y seguridad a la vez?" En Revista INV N° 64, Vol. 23, pp. 61-94, Universidad de Chile, Santiago, Chile

Hoffmann y Müller (2008) "Inseguridad urbana y comunidades en situación de vulnerabilidad. Elementos para pensar una política de prevención social del delito" En: *Prevención del delito. Experiencias modelos y reflexiones*. González, Álvarez y Arce, Instituto de Formación Profesional y PGJDF, Ed Ubijus, DF, México

Instituto Libertad y Desarrollo (2008) *El Costo de la Delincuencia*. En: Revista Temas Públicos n° 874, 20 de Junio, Santiago, Chile. (<http://www.lyd.cl>)

Jaramillo, María Cecilia (2008): "Experiencia en Terreno: Programa de Recuperación de Barrios Quiero Mi Barrio (PQMB) Chile." En: *Boletín Más Comunidad Más Prevención*, N° 8, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Santiago, Chile

Jiménez, M. y Mujica, P (2003): *Participación ciudadana y cohesión social*. Corporación Participa, Santiago, Chile.

Kessler, Gabriel (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

Lagos, Roberto (2008): *Gobernabilidad Municipal. El impacto de la delincuencia y la criminalidad local*. Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM), Universidad Autónoma de Chile, Documento 34. Chile.

Lagrange, Hugues (1995). *La Civilité a l'épreuve. Crime et sentiment d'insecurité*. PUF, Paris, Francia.

Lahera, Eugenio (2002): *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile.

Lahosa Joshep, (1991) *Comunidad y Seguridad. El Modelo de Barcelona, 1984-1994*, Barcelona, España.

Latinobarómetro (2010) *Informe anual 2009*. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>

Lechner, Norbert (1990) *Los patios interiores de la democracia*. FLACSO, Santiago, Chile

López, Eduardo (2000) *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política*. CEPAL, Santiago, Chile

Lunecke, A y C. Guajardo (2009) *Política de prevención en Chile: del Programa Comuna Segura a los Planes Comunales de Seguridad Pública*. FLACSO, Santiago, Chile.

Marcus, Michel (1997) *El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos*, DF, México

Martínez; José Francisco (2004) *Modelos de prevención del delito y seguridad ciudadana. Un análisis de la Secretaria de Seguridad Pública del DF*. Tesis para optar al Grado de Maestro en Sociología Política. Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora, DF, México

MIDEPLAN (2006): *La situación de la pobreza en Chile*. Serie de análisis de resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Santiago, Chile.

Ministerio del Interior (2004) *Diagnostico de seguridad ciudadana en Chile. Foro de expertos en seguridad ciudadana*. División de seguridad ciudadana, Santiago, Chile.

Ministerio del Interior (2005) *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*, Santiago, Chile, www.seguridadciudadana.gov.cl

Ministerio del Interior (2006-a) *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, Santiago, Chile

Ministerio del Interior (2006-b) *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*, Santiago, Chile, www.seguridadciudadana.gov.cl

Ministerio del Interior (2007) *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*, Santiago, Chile, www.seguridadciudadana.gov.cl

Ministerio del Interior (2008) *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*, Santiago Chile, www.seguridadciudadana.gov.cl

Ministerio del Interior (2009) *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*, Santiago Chile, www.seguridadciudadana.gov.cl

Ministerio del Interior (2009-b) *Índice de Vulnerabilidad Social Delictual. La incidencia de los factores de riesgo social en el origen de conductas delincuenciales*. Unidad de Estudio, División de Seguridad Pública, Santiago, Chile

Ministerio del Interior (2010) *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*, Santiago Chile, www.seguridadciudadana.gov.cl

MINVU (2003) *Espacios urbanos seguros*. Desarrollado en el marco del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. La Fundación Paz Ciudadana y el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile, Santiago, Chile

MINVU (2007) *Manual de Introducción a la Prevención Situacional en Barrios*. Desarrollado en el marco del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile, Chile

Newman, Oscar (1972): *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. MacMillan, New York (Published by Architectural Press, London, in 1973).

Olavarría, Mauricio (2006) *Costos económicos del delito en Chile*. Ministerio del interior- División de Seguridad Ciudadana y Universidad de Chile, Chile.

ONU- Habitat (2010) *Guía para la prevención en Barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos copublicado con la Universidad Alberto Hurtado de Chile, Santiago, Chile.

Ospina Sonia (2002) *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal

Oszlak, Oscar (2004) *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay*, Centro de desarrollo y asistencia técnica en tecnología para la organización pública, Buenos Aires, Argentina

Peñaloza, José Pedro (2003) *Notas graves y agudas. De la seguridad pública*. INACIPE, DF, México

Pressman, J. y Wildavsky, A (1998) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica, DF, México.

Rau, Macarena (2004) *Seguridad ciudadana y espacio urbano residencial. Vigilancia natural en límites de apropiación comunitaria*. Tesis para optar al título de magíster en arquitectura. Universidad Católica, Santiago, Chile

Reguillo, Rossana (1998) "La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas". En Susana Rotker (comp.) *Ciudadanías del miedo*, Rutgers- Nueva sociedad, Caracas, Venezuela

Repetto, Fabian (2004): *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Serie de documentos de trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.

Rico, J y Chinchilla, L (2002): *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. SXXI editores, D.F, México

Rico, José María (2008) "Seguridad ciudadana. nuevos enfoques y perspectivas". En: *Prevención del delito. Experiencias modelos y reflexiones*. González, Álvarez y Arce, Instituto de Formación Profesional y PGJDF, Ed Ubijus, DF, México

Rodríguez, Andrés (2007): *Participación Ciudadana en la gestión municipal*, Documento N° 25, Instituto Chileno de Municipalidad, Universidad Autónoma de Chile, Santiago, Chile.

Rodríguez, Victoria (1999): *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. Fondo de Cultura Económica, DF, México.

Rosales, Mario (2005): *El Buen Gobierno Local*. Universidad Bolivariana, Santiago- Chile.

Rosales, Mario (2008): *Preguntas y Respuestas sobre Municipalismo y Desarrollo Local en Chile y América Latina*. FLACSO- Chile.

Rosas Huerta, Angélica (2008), Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional, Revista Política y Cultura, N° 30, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM Xochimilco), DF, México

Shaw, M. (2001): *The Rol of the Local Government in Community Safety*. Internacional Center for the Prevention of Crime. CIPC, Montreal, Canadá

Serrano, C y Raczynski, D (2001) *Descentralización: nudos críticos*. CIEPLAN- Asesorías para el desarrollo, Santiago, Chile.

Soto, Susana (2005) *La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, España Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-09.pdf>

Tocornal, Ximena (2004) “¿Cuál es el papel de la Comunidad en la Prevención del Delito? En Boletín + Comunidad + Prevención N°1, Octubre 2004. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, INAP, Universidad de Chile, pp 2-7 www.comunidadyprevencion.org

Vanderschueren, Franz (2002): *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Ediciones. SUR, Santiago, Chile

Vanderschueren, F. y Petrella, L. (2003): “Ciudad y violencia. Seguridad y Ciudad”. En Balbo, M., Jordán, R. Y Simioni D. *La ciudad inclusiva*. CEPAL.

Vanderschueren, Franz y otros (2004): *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina*. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Santiago, Chile.

Vanderschueren, Franz (2005) "Desafíos de la seguridad ciudadana", en: *Revista Persona y Sociedad*, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile

Velásquez, Elkin (2006): *Gobernabilidad, seguridad ciudadana y espacio público: la experiencia de Bogotá*. Centro de Investigación en Dinámica Social, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

Waller (1997) "Prevención del delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo"

Waller, Irvin (2008). *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*. Instituto Nacional de Ciencias Penales, DF, México.

Zelada, Mauricio (1994): "Método y Participación". En *Documento: Temas de Participación*, División de Organizaciones Sociales (D.O.S), Ministerio Secretaria General de Gobierno, Santiago, Chile

X. ANEXOS

Índice de Anexos

ANEXO 1. Marco metodológico de la investigación.

ANEXO 2. Operacionalización de las variables.

ANEXO 3. Matriz pautas de entrevistas para cada tipo de actor entrevistado.

ANEXO 4. Cantidad de entrevistas efectuadas.

ANEXO 5. Matriz vaciado de información de las entrevistas

ANEXO 6. Marco de análisis de la información de las entrevistas

ANEXO 7. Análisis delictivo de las comunas de la muestra.

ANEXO 1

Marco metodológico de la investigación.

En función de los objetivos de la investigación propuesta, así como de las principales hipótesis barajadas, el carácter de este estudio es explicativo con elementos, al mismo tiempo, exploratorios y descriptivos. Se intenta responder las preguntas centrales a partir de la utilización de una metodología cualitativa (exigida por el esquema de investigación), mediante el uso y la aplicación de enfoques, instrumentos y técnicas cualitativas. Con ello, se pretende, indagar respecto a cuáles son los diversos factores que, según los actores involucrados en la implementación del programa, incidirían en este proceso de implementación, todo ello a través de un análisis cualitativo, análisis interpretativo del componente subjetivo (información, percepciones, significados, prácticas, etc.) de los actores participantes del programa de estudio.

1.1 Tipo de investigación: Explicativa con elementos descriptivos y exploratorios.

Se señala, en primera instancia, su condición explicativa, puesto que se pretende explicar por qué en algunos casos el programa de estudio (Plan Comunal de Seguridad Pública) tiene resultados considerados positivos y, en otros casos, resultados negativos, y en qué condiciones se da cada uno de ellos. Se intenta analizar las relaciones planteadas en las hipótesis de la investigación, a saber: los resultados de los programas de prevención de delito implementados en el nivel local dependerán, en gran parte, del nivel de participación de la comunidad y de los gobiernos locales, como de las capacidades institucionales de éstos últimos.

Ahora bien, se plantea que esta investigación tiene elementos de tipo descriptivo, puesto que busca describir de mejor forma cómo se ha efectuado la implementación del programa, indagando sobre las diversas condiciones en las que se llevó a cabo, pero también explicando cómo éstas influyeron en sus resultados.

Finalmente, también se señala que tiene elementos exploratorios, ya que se han encontrado nuevos hallazgos que puedan estar influyendo en la implementación del programa y sus resultados, a partir de la opinión, percepciones y otros componentes de la dimensión subjetiva de los actores involucrados en el programa, y que no hallan sido considerados como factores influyentes por esta investigación.

De este modo, y en lo que respecta al carácter explicativo de la investigación se trabajó con las siguientes variables:

Variable dependiente.

-Resultados de la implementación del programa de prevención del delito, Plan Comunal de Seguridad Pública, en Chile, durante el periodo 2006-2010.

Se entenderá por resultado positivo, cuando el municipio le haya dado continuidad a algunos componentes implementados por el programa, y que son considerados en el marco de este estudio como aspectos claves para el desarrollo de una política pública y de dar cuenta de efectividad de la estrategia de prevención implementada, a saber:

- Existencia de alguna Dirección o departamento de seguridad al término del plan comunal de seguridad (2011)
- Existencia o mantención del consejo comunal de seguridad o de otra instancia participativa que reúna a los diversos actores del territorio vinculados al tema de la prevención y la seguridad.
- Mantención de las líneas de intervención implementadas durante la implementación del plan y justificadas según diagnóstico (búsqueda de financiamiento o con financiamiento municipal)
- Continuidad y permanencia de proyectos ejecutados por el programa, a saber, el de alarmas comunitarias.

Estos cuatro criterios serán los evaluados para señalar que un municipio tuvo éxito en la ejecución del plan comunal de seguridad, de este modo, si un municipio tiene tres o cuatro de ellos será considerado exitoso, si tienes menos de eso se considera que sus resultados no fueron del todo exitosos.

Mientras que las variables explicativas fundamentales, fueron:

- Capacidad Institucional Administrativa de los gobiernos locales para la implementación del Programa Plan Comunal de Seguridad Pública, en Chile, durante el periodo 2006-2010.
- Capacidad Institucional Política de los gobiernos locales para la implementación del Programa Plan Comunal de Seguridad Pública, en Chile, durante el periodo 2006-2010.

- Nivel de Participación de la comunidad en el programa Plan Comunal de Seguridad Pública, en Chile, durante el periodo 2006-2010.

Cabe señalar al respecto, que se es conciente de las limitaciones y la complejidad que existe para medir las acciones preventivas, como también del peligro que existe al generar inferencias que señalen que el éxito o fracaso de un programa preventivo influye directamente en la disminución o aumento de un delito o del nivel de victimización. De aquí, que habitualmente se efectúen evaluaciones de gestión de este tipo de programas. Es por ello, que la investigación buscó conocer los resultados del programa en términos de sus objetivos, con indicadores “de gestión”, es decir, aquellos que miden la operatividad del programa (cumplimiento de metas definidas por el propio programa) lo cual fue conceptualizado por este investigación como continuidad. Pero también se indagó, con fines contextuales, respecto a qué pasó en los territorios, definidos como muestra del estudio, con la implementación del programa, a partir de indicadores “duros” que dan cuenta del nivel de victimización y denuncia, complementariamente a indicadores denominados “blandos” que dan cuenta de los niveles de percepción de inseguridad y temor de la comunidad. Todo ello teniendo presente que ambos tipos de indicadores no dependen necesariamente de la influencia del programa, sino que dada la complejidad del fenómeno delictivo dependen de muchos otros factores. Sin embargo, de todas formas se cree necesario indagar en estos aspectos, bajo el supuesto de que un programa que está operando desde hace una cantidad de años considerable en un territorio (diez años entre el anterior programa y el analizado en este estudio), debería coordinar ciertas acciones que, en el largo plazo, influyera en dichos indicadores.

Es necesario mencionar esta situación dada la dificultad teórica y la inexistencia empírica de modelos o indicadores cuantitativos que permitan medir el impacto de la prevención en el fenómeno que busca influir, es decir, impedir la ocurrencia del delito. Esta falta de consenso respecto a los parámetros que deben usarse para medir los impactos de la prevención se transformó en la principal justificación para destacar la necesidad de indagar, de manera exploratoria, qué señalan los actores involucrados respecto a los resultados de estas estrategias, y a su vez, qué factores aparecen como necesariamente relacionados con el éxito de dichos programas, razón por la cual se hizo de relevancia la utilización de una metodología mixta que permitiera generar esta complementariedad.

1. 2 Descripción metodológica de la investigación.

La metodología utilizada fue de tipo cualitativa, utilizando sus métodos y sus técnicas. La pertinencia de esta metodología radicó en que:

- La complejidad de los programas con enfoques de prevención y el problema público al que se orienta, a saber, la delincuencia, requieren de un enfoque integral que permita por un lado, explicar qué está ocurriendo con los resultados, pero también cómo y por qué esto sucede. De este modo se buscó dar mayor riqueza al análisis de los datos existentes usados como contexto, para lo cual se indagó en los sentidos e interpretación que los actores involucrados le daban a esta información, se buscó conocer las opiniones y evaluaciones que hacían de este programa y su proceso de implementación en función de sus propias experiencias y de las percepciones construidas a partir de éstas.

- Facilitó el descubrimiento de nuevos hallazgos y, con ello, la aportación de nuevos indicadores o dimensiones de análisis para una mejor evaluación de la problemática.

Metodología Cualitativa

Se utilizaron métodos de carácter cualitativo, dado que este enfoque nos permite la construcción de conocimiento basado en la dimensión subjetiva de los fenómenos, tanto a nivel individual como social. Las técnicas del enfoque cualitativo nos permitieron aprehender las percepciones sociales que mantienen los sujetos en torno a las estrategias de prevención desarrolladas en sus localidades contrastándolos con los datos empíricos emanados de fuentes primarias y secundarias elaborados por la institucionalidad a cargo de medir el fenómeno de la delincuencia y con los datos desarrollados en el marco de esta investigación.

Es importante tener en cuenta que la metodología cualitativa incorpora una visión holística del problema de investigación, por lo que la contextualización de la misma es fundamental para comprender el fenómeno en toda su complejidad. La utilización de ésta nos permitió desarrollar una visión más acabada al momento de realizar la descripción, interpretación y explicación de nuestro problema de estudio, lo cual se vio complementado con el análisis cuantitativo desarrollado por la investigación y con la revisión bibliográfica en la materia.

Cabe señalar que también se hizo uso de técnicas cuantitativas, con la utilización de información estadística, a partir de fuentes secundarias existentes en las instituciones

encargadas de implementar el programa, y de los organismos que se dedican a generar datos al respecto. Por mencionar algunas de estas fuentes cabe señalar, que se utilizó la información desarrollada por el Sistema Nacional de Información de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, particularmente, los Informes de Estadísticas Delictuales y la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). También se recurrió a algunos datos del Sistema Nacional de Información Municipal, principalmente aquellos referidos a la Capacidad Institucional de los gobiernos locales. Complementariamente se incluyó datos del CENSO elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Todo con el fin de conseguir la información necesaria para darle el marco contextual a la investigación.

1.3 Técnicas de Investigación: Entrevistas y Archivos

Las técnicas utilizadas en la investigación, se encuentran en relación con los objetivos previamente enunciados, puesto que las técnicas seleccionadas favorecieron la recopilación de la información necesaria para el análisis. De la misma manera estas herramientas velaron por la calidad de la misma. Se utilizaron las siguientes técnicas:

- Análisis estadístico de datos existentes en las fuentes oficiales de las entidades gubernamentales vinculadas al programa: datos policiales (denuncias y detenciones), datos ministeriales (victimización, percepción de inseguridad), datos municipales (objetivos y metas cumplidas por el programa). Todo ello a modo de marco contextual de la investigación.
- Revisión Bibliográfica y Hemerográfica: cuyo objetivo fue recoger la información escrita existente sobre el tema. El material se obtuvo de libros, documentos publicados (oficiales y no oficiales), e investigaciones. Se revisaron Documentos Públicos del Ministerio del Interior, algunas leyes y normativas, reglamentos, cuentas públicas y otros documentos municipales que refieran al problema estudiado. De la misma manera se utilizaron compendios estadísticos, encuestas y otros materiales que daban cuenta de los datos elaborados por las instituciones especializadas en la materia, principalmente en el ámbito de la seguridad. A través de esto se obtuvo información de antecedentes históricos referentes al tema, las distintas perspectivas en que éste ha sido enfocado, los debates actuales alrededor de la problemática, datos referidos a la magnitud y distribución de la problemática, como también los marcos regulatorios y las normas que rigen la aplicabilidad práctica de las políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile.
- Aplicación de Entrevistas a Informantes Claves: estas entrevistas fueron dirigidas a profesionales e investigadores que participaron del proceso de diseño del programa en el

nivel central de gobierno, las que fueron de gran importancia, debido al conocimiento y cantidad de información que poseían estos informantes.

- Aplicación de Entrevistas Individuales Semiestructuradas: este proceso se llevó a cabo a partir de una pauta de entrevista efectuado a las autoridades locales e implementadores de los programas preventivos locales, como también a representantes de la comunidad que participaron del programa, particularmente en uno de sus proyectos (Alarmas Comunitarias) o en la entidad de participación generada por el Programa, el consejo comunal de seguridad. Esta técnica permitió comprender las opiniones y significados que éstos le otorgaban a cada tema consultado, además permitió la visualización de aspectos que en un principio no habían sido considerados y, por supuesto, facilitó la recopilación de información contundente y profunda respecto de los temas de la investigación. Posibilitó también, captar las distintas visiones que cada persona tenía sobre su propia realidad y sobre la realidad colectiva, en base a sus experiencias personales.

1.4 Delimitación temporal de la investigación

Este trabajo contó con una primera fase donde se concentró el tiempo en una exhaustiva revisión bibliográfica, tanto a nivel teórico como de documentos gubernamentales o investigaciones desarrolladas, sobre las materias que aborda esta investigación. En esta fase se definió el marco teórico del estudio, como también los hallazgos aquí encontrados permitieron ir avanzando en el análisis de las fuentes secundarias de información (documentos emanados de las instituciones estudiadas).

En un segundo momento se realizó un trabajo de campo, en el cual se aplicaron las técnicas diseñadas con antelación (entrevistas), las cuales complementaron la revisión bibliográfica y la discusión teórica respecto al tema. Este trabajo tardó cuatro meses, período en el que se llevó a cabo las siguientes actividades:

- Generación de contacto con las autoridades locales y con los ejecutores del programa de estudio de las comunas seleccionadas en la muestra, como también con los representantes de la sociedad civil de estas comunidades
- Realización de entrevistas, tanto a autoridades locales, a implementadores del nivel local responsables de ejecutar el programa de prevención del delito, y a representantes de la comunidad que participaron en el desarrollo del programa, en las comunas de la muestra definida. Transcripción de la información recopilada, entrevistas.
- Recopilación de información estadísticas de diversas instituciones que trabajan el tema.

- Presentación de investigación a grupo de expertos en temas preventivos de una prestigiosa entidad académica de Chile, quienes aportaron con ideas y sugerencias para el desarrollo del trabajo de campo y el análisis de la información.

La última fase consistió en la sistematización de la información, en la triangulación y profundización de ésta, contrastándola con la información obtenida de las diversas fuentes y desarrollando un análisis profundo de esta para poder elaborar el documento final de dicha investigación.

ANEXO 2

Opreacionalización de las variables

Objetivos	Conceptos	Dimensión	Ámbitos	Indicadores descriptivos. (observación y ficha técnica)	Preguntas para las entrevistas	Sujetos
Determinar las capacidades institucionales con las que cuentan los gobiernos locales (relación sociedad civil, recursos, prioridad política) y cómo estas se vinculan con la implementación del programa.	Capacidad Institucional	Administra-Tiva	Recursos Humanos y técnicos	<p>-Cantidad de funcionarios destinados al Programa (definidos por el nivel central y aportados por el municipio)</p> <p>-Perfil de funcionarios que trabajan en el programa (formación académica, experiencia en el ámbito, especialización en el tema)</p> <p>-Proceso de selección del personal (concurso público, recomendación nivel central o de otra entidad, proveniente de otro programa municipal)</p>	<p>¿Cuenta el programa con el recurso humano necesario para la implementación del programa? ¿Por qué?</p> <p>¿Qué opinión existe respecto a la idoneidad de los funcionarios que implementaron el programa?</p> <p>¿Cuenta el municipio con funcionarios o profesionales con formación o especialización en la temática preventiva?</p>	<p>-Alcalde</p> <p>-Secretario Técnico</p> <p>- Implementadores</p> <p>-Representante del consejo comunal de seguridad pública</p> <p>-Representantes de la sociedad civil</p>
			Recursos Financieros	<p>-Cantidad de recursos disponible anualmente para el programa. (Señalar la situación del periodo). Señalar lo definido por el nivel central.</p> <p>-Cantidad y tipo de recursos asignados para el ámbito de la seguridad, desde el municipio (recursos humanos, financieros y/o infraestructura)</p> <p>-Distribución del gasto destinado al programa, tanto el definido por el nivel</p>	<p>¿Qué opina de los recursos financieros destinados al programa (suficientes o no)?</p>	<p>-Alcalde</p> <p>-Secretario Técnico</p> <p>- Implementadores proyectos</p> <p>-Representante del Consejo Comunal de Seguridad Pública</p>

				central como el complementario otorgado por el municipio		
			Recursos físicos (infraestructura)	-Disponibilidad de infraestructura para uso del programa (oficina, teléfono, computadores, vehículos, etc.)	¿Qué opina de los recursos materiales (infraestructura y equipamiento) destinados al programa?	-Alcalde -Secretario Técnico -Representante del Consejo comunal de seguridad pública
			Recursos legales	-Marco regulatorio (atribuciones en el ámbito de seguridad y participación) Generación de algún decreto alcaldicio. (ej: oficina de seguridad)	¿Qué opina de las atribuciones legales con las que cuentan los municipios para abordar el problema de la delincuencia? (son suficientes)	-Alcalde -Secretario Técnico
		Política	Negociación	-Formas de negociación con la comunidad (espacios de dialogo) para diagnosticar y planificar el ámbito de la seguridad	¿Cómo conoce e interpretan las demandas ciudadanas en materia de seguridad?	-Alcalde -Secretario Técnico -Representante del Consejo Comunal de Seguridad Pública
			Prioridad de la temática	-Prioridad política (centralidad) otorgada al tema de la seguridad ciudadana	¿Cuál ha sido la prioridad que ha tomado el problema de la delincuencia en la gestión municipal? ¿Cómo se ha manifestado?	
Identificar el nivel de participación de la comunidad en la	Participación Ciudadana	Social	Organización comunitaria	-Participación de organizaciones comunitarias en el consejo comunal de seguridad pública. -Conocimiento y legitimidad de dicho	¿Cómo evalúa el funcionamiento del consejo comunal de seguridad pública? (asistencia a las sesiones, nivel de	-Secretario Técnico Implementadores -Representante del Consejo

<p>implementación del programa de prevención del delito “Plan Comunal de Seguridad Pública”.</p>				<p>consejo en la comunidad</p> <ul style="list-style-type: none"> -Participación de organizaciones sociales en el desarrollo de los proyectos y/o de otras iniciativas del programa -Nivel de conocimiento de la comunidad del programa y sus acciones. -Cantidad de organizaciones comunitarias existentes (evaluación general respecto al nivel de participación de la comuna) 	<p>decisiones y de organización)</p> <p>¿Qué opina de la participación de la comunidad?</p> <p>¿Cómo ha sido la convocatoria y apoyo a las actividades del programa?</p> <p>¿Cuáles son los factores que influyen o determinan los niveles de participación de la comunidad?</p> <p>¿Han surgido acciones desde la comunidad para abordar temáticas de prevención del delito? ¿Cuáles y como se han desarrollado?</p>	<p>Comunal de seguridad pública</p> <ul style="list-style-type: none"> -Representantes de la sociedad civil
<p>Identificar la participación de los gobiernos locales en la implementación del programa de prevención del delito “Plan Comunal de Seguridad Pública”/</p>	<p>Participación Gobierno local</p>	<p>Políticas públicas de Seguridad Ciudadana</p>	<p>Diseño</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Generación de convenios con entidades vinculadas a la seguridad (complementario al Plan Comunal de Seguridad Pública) - Creación de programas o iniciativas de prevención de la delincuencia y/o la violencia dependiente exclusivamente del municipio - Destino de recursos financieros y humanos a trabajar temática de 	<p>¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos del diseño del Plan Comunal de Seguridad Pública?</p> <p>¿Cuál es el nivel de autonomía que tiene el municipio y el equipo del nivel local para influir en el diseño del plan comunal?</p> <p>¿Se han diseñado acciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Alcalde -Secretario Técnico - Implementadores -Representante de consejo comunal de seguridad pública

<p>Conocer los componentes de la subjetividad (opiniones, representaciones, significados, actitudes, prácticas, etc.) que los diversos actores participantes en la implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública tienen respecto de él.</p>				<p>seguridad (complementarios a programa derivado del nivel central)</p> <p>-Definición en el diseño del plan comunal de seguridad pública (posibilidad de adaptabilidad al contexto) Margen de flexibilidad y autonomía.</p>	<p>preventivas desde el municipio que sean complementarias a las definidas por el plan comunal de seguridad pública?</p>	
			<p>Implementación de políticas públicas de seguridad</p>	<p>-Diagnostico realizado en el ámbito de la seguridad (para el programa o complementario)</p> <p>-Plan comunal diseñado (coherencia con diagnóstico, adaptación al contexto, acciones innovadoras, apoyo de especialistas, etc.)</p> <p>-Tipo de Proyectos implementados por el Programa Plan comunal de Seguridad Pública (coherencia con diagnóstico)</p> <p>-Adecuación financiera al plan definido (programa y municipio)</p> <p>-Coordinación con otras entidades o programas municipales</p> <p>-coordinación con organizaciones sociales y con comunidad</p>	<p>¿Cómo evalúan el proceso de elaboración del diagnostico realizado por el programa (o municipio) en materia de seguridad? (señalar aspectos positivos y negativos)</p> <p>¿Cómo evalúan el proceso de implementación del plan comunal de seguridad pública? (señalar aspectos positivos y negativos)</p> <p>¿Qué factores influyeron en que se desarrollara de esa manera el plan comunal y que tenga esa evaluación del proceso?</p> <p>¿Cómo se ha dado la coordinación con el nivel central para la implementación del programa?</p>	<p>-Secretario Técnico</p> <p>- Implementadores</p> <p>-Representante de consejo comunal de seguridad pública</p>

					¿Cuáles han sido los principales problemas de la implementación del programa?	
<p>Conocer los componentes de la subjetividad (opiniones, representaciones, significados, actitudes, prácticas, etc.) que los diversos actores participantes en la implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública tienen respecto de él.</p> <p>Analizar e interpretar los significados que la comunidad le otorga a la evaluación del Plan Comunal</p>	Inseguridad ciudadana	Inseguridad Objetiva	Victimización	<p>-Diagnostico comunal en materia de delincuencia y victimización</p> <p>-análisis de la situación delictiva durante el periodo</p> <p>-Impacto del programa y sus iniciativas en materia de delincuencia</p>	<p>¿Cuáles es la situación delictiva en la comuna?</p> <p>¿Qué zonas son las más afectadas y por qué cree que ocurre?</p> <p>¿Cómo ha sido la trayectoria delictiva en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo ha influido el plan comunal en la incidencia delictiva?</p> <p>¿Qué se debería hacer para poder aportar a la disminución del delito en la comuna?</p>	<p>-Alcalde</p> <p>-Secretario Técnico</p> <p>- Implementadores</p> <p>-Representante del consejo comunal de seguridad pública</p> <p>-Representantes de la sociedad civil</p>
		Inseguridad Subjetiva	Percepción de inseguridad	<p>-Diagnostico comunal en materia de percepción de inseguridad</p> <p>-análisis de la situación subjetiva de la inseguridad durante el periodo en la comuna (y el barrio)</p> <p>-Impacto del programa y sus iniciativas en materia de percepción de inseguridad en la comuna (y el barrio)</p>	<p>¿Cuáles son los principales problemas de inseguridad en la comuna? ¿A qué se deben?</p> <p>¿Cómo ha sido la trayectoria de la percepción de inseguridad en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo ha influido el plan comunal en la percepción de</p>	<p>-Alcalde</p> <p>-Secretario Técnico</p> <p>- Implementadores</p> <p>-Representante del consejo comunal de seguridad pública</p> <p>-Representantes de la sociedad civil</p>

de Seguridad Pública e identificar la influencia que estos significados tiene sobre la percepción de seguridad.					inseguridad de la comuna? ¿Qué se debería hacer para poder aportar a la disminución de la percepción de inseguridad en la comuna?	
---	--	--	--	--	--	--

ANEXO 3

Matriz pautas de entrevista para cada tipo de actor entrevistado

Preguntas del Plan Comunal, en general, y Proyecto de Alarmas Comunitarias, en particular.

Matriz de preguntas para las entrevistas según actor y variables operacionalizadas del estudio						
Ámbitos	Alcalde	Secretario Técnico / Coordinador de Unidad de Seguridad	Implementadores	Representante Consejo Comunal de Seguridad	Representante de la sociedad civil (participantes)	Representante de la Policía
Capacidad administrativa (Recursos Humanos y técnicos)	<p>¿Cree Ud. que el Plan contaba con el recurso humano necesario para la implementación de éste? ¿Por qué?</p> <p>¿Qué opinión tiene ud. respecto a la idoneidad de los funcionarios que implementaron el programa?</p> <p>¿Cuenta el municipio con funcionarios o profesionales con formación o especialización en la temática preventiva?</p>	<p>¿Cree Ud. que el Plan contaba con el recurso humano necesario para la implementación de éste? ¿Por qué?</p> <p>¿Qué opinión tiene ud. respecto a la idoneidad de los funcionarios que implementaron el programa?</p> <p>¿Cuenta el municipio con funcionarios o profesionales con formación o especialización en la temática preventiva?</p>	<p>¿Cree Ud. que el Plan contaba con el recurso humano necesario para la implementación de éste? ¿Por qué?</p> <p>¿Qué opinión tiene ud. respecto a la idoneidad de los funcionarios que implementaron el programa?</p>	<p>¿Cree Ud. que el Plan contaba con el recurso humano necesario para la implementación de éste? ¿Por qué?</p> <p>¿Qué opinión tiene Ud. respecto a la idoneidad de los funcionarios que implementaron el programa?</p>	<p>¿Cree Ud. que el Plan contaba con el recurso humano necesario para la implementación de éste? ¿Por qué?</p> <p>¿Qué opinión tiene Ud. respecto a la idoneidad de los funcionarios que implementaron el programa?</p>	<p>¿Cree Ud. que el municipio cuenta con personal suficiente y calificado para trabajar el tema de seguridad?</p> <p>¿Cree Ud. que la policía cuenta con personal calificado para trabajar la temática preventiva con la comunidad?</p>
Capacidad administrativa (recursos financieros)	<p>¿Cómo se gestionan los presupuestos anuales del Plan Comunal?</p> <p>¿Qué opina de los recursos financieros destinados al programa (suficientes o no)?</p> <p>¿Existe posibilidad de demandar mayores recursos para la implementación del plan?</p> <p>¿El municipio destina recursos complementarios a los designados por el plan para acciones preventivas? ¿A que se debe esto?</p>	<p>¿Qué opina de los recursos financieros destinados al programa (suficientes o no)?</p> <p>¿Existe posibilidad de demandar mayores recursos para la implementación del plan?</p>	<p>¿Qué opina de los recursos financieros destinados al programa (suficientes o no)?</p>	<p>¿Qué opina de los recursos financieros destinados al programa (suficientes o no)?</p>	<p>¿Cree ud. que el municipio cuenta con el recurso financiero necesario para implementar acciones preventivas en materia de seguridad ciudadana?</p>	<p>¿Cree ud. que el municipio cuenta con el recurso financiero necesario para implementar acciones preventivas en materia de seguridad ciudadana?</p>

Capacidad administrativa (recursos legales)	¿Qué opina de las atribuciones legales con las que cuentan los municipios para abordar el problema de la delincuencia? (son suficientes)	¿Qué opina de las atribuciones legales con las que cuentan los municipios para abordar el problema de la delincuencia? (son suficientes) ¿Cree ud. que fue burocrático la implementación del programa?	¿Cree ud. que el municipio cuenta con las atribuciones legales suficientes para abordar el problema de la delincuencia? (son suficientes)		¿Cree ud. que el municipio cuenta con las atribuciones legales suficientes para abordar el problema de la delincuencia? (son suficientes)	¿Cree ud. que el municipio cuenta con las atribuciones legales suficientes para abordar el problema de la delincuencia? (son suficientes)
Capacidad política (negociación)	¿Qué mecanismos genera el municipio para conocer la demanda comunitaria respecto a sus problemas y necesidades? ¿Qué mecanismos de participación comunitaria ha desarrollado el municipio?	¿Cómo conocen e interpretan las demandas ciudadanas en materia de seguridad? (las preguntas de espacios de participación del proyecto están en la dimensión participación, pero sirven para analizar el tema de negociación)	¿Cómo conocen e interpretan las demandas ciudadanas en materia de seguridad? (las preguntas de espacios de participación del proyecto están en la dimensión participación, pero sirven para analizar el tema de negociación)	¿Cómo se expresan y negocian las demandas ciudadanas en materia de seguridad en las reuniones del consejo?	¿Cómo expresan sus demandas en materia de seguridad hacia las autoridades locales?	
Capacidad política (prioridad del tema)	¿En los últimos años cual cree ha sido la prioridad social en la gestión municipal? ¿Que lugar cree que ha ocupado el problema de la delincuencia en su gestión? ¿Cómo se ha expresado esta prioridad? ¿Han surgido acciones preventivas desde el municipio que sean complementarias a las definidas por el plan comunal de seguridad pública?	¿Que lugar cree que ha ocupado el problema de la delincuencia en la gestión municipal?	¿Que lugar cree que ha ocupado el problema de la delincuencia en la gestión municipal?	¿Cuál cree ha sido el principal problema de la comuna en los últimos años? ¿Cómo cree que se ha manifestado el problema de la delincuencia en la comuna? ¿A que cree que se debe? ¿Qué acciones se han realizado desde el Municipio o la comunidad para abordarlo?	¿Cuál cree ha sido el principal problema de la comuna en los últimos años? ¿Cómo cree que se ha manifestado el problema de la delincuencia en la comuna? ¿A que cree que se debe? ¿Qué acciones se han realizado desde el Municipio o la comunidad para abordarlo?	¿Que lugar cree que ha ocupado el problema de la delincuencia en la gestión municipal? ¿Qué acciones se han realizado desde el Municipio o la comunidad para abordar el problema de la delincuencia?
Capacidad política (coordinación entre actores)	¿Ha existido coordinación con otras entidades públicas o privadas para la implementación de las acciones preventivas en la comuna? ¿a que cree que se debe?	¿Con que actores (del nivel local o central) se han vinculado para la implementación del Plan? ¿Como cree que se ha dado esta coordinación multisectorial?	¿Cree que el plan se coordina con los actores necesarios para efectuar una acción preventiva eficiente en la comuna?	¿Cree que el plan se coordina con los actores necesarios para efectuar una acción preventiva eficiente en la comuna?	¿Cree que el plan se coordina con los actores necesarios para efectuar una acción preventiva eficiente en la comuna?	¿Con que dependencias u organizaciones públicas o privadas se han vinculado para la realización de sus funciones preventivas en la comuna?

						<p>¿Qué opina ud. respecto del nivel de coordinación con el municipio?</p> <p>¿Cómo evaluaría la relación con el municipio?</p>
Participación social (nivel de vinculación y participación)	¿Cuánto cree ud. que se encuentra involucrada la comunidad en los problemas de la comuna?	<p>¿Cuánto cree ud. que se encuentra involucrada la comunidad en los problemas de la comuna? ¿Cuáles cree ud. son los factores que influyen o determinan los niveles de participación de la comunidad?</p> <p>¿Cuáles cree ud. son las principales modalidades de participación que genera el programa? Y ¿Cuáles diría ud. que son acciones creadas por la comunidad para prevenir el delito?</p> <p>¿Cómo diría ud. que funcionaron esos mecanismos de participación?</p>	<p>¿Cuánto cree ud. que se encuentra involucrada la comunidad en los problemas de la comuna? ¿Cuáles cree Ud. son los factores que influyen o determinan los niveles de participación de la comunidad?</p> <p>¿Cuáles cree ud. son las principales modalidades de participación que genera el programa? Y ¿Cuáles diría ud. que son acciones creadas por la comunidad para prevenir el delito?</p> <p>¿Cómo diría ud. que funcionaron esos mecanismos de participación?</p>	<p>¿Cuánto cree ud. que se encuentra involucrada la comunidad en los problemas de la comuna? ¿Cuáles cree ud. son los factores que influyen o determinan los niveles de participación de la comunidad?</p> <p>¿Han surgido acciones desde la comunidad para abordar temáticas de prevención del delito? ¿Cuáles y cómo?</p> <p>¿Conoce ud los mecanismos de participación que generó el programa? ¿cómo cree ud que funcionaron?</p>	<p>¿Cuánto cree ud. que se encuentra involucrada la comunidad en los problemas de la comuna? ¿Cuáles cree ud. son los factores que influyen o determinan los niveles de participación de la comunidad?</p> <p>¿Han surgido acciones desde la comunidad para abordar temáticas de prevención del delito? ¿Cuáles y cómo?</p> <p>¿Conoce ud los mecanismos de participación que generó el programa? ¿cómo cree ud que funcionaron?</p>	<p>¿Cuánto cree ud. que se encuentra involucrada la comunidad en los problemas de la comuna? ¿Cuáles cree ud. que son los factores que influyen o determinan los niveles de participación de la comunidad?</p> <p>¿Han surgido acciones desde la comunidad para abordar temáticas de prevención del delito? ¿Cuáles y cómo?</p> <p>¿Se han originado acciones desde la policía para prevenir el delito?</p>
Participación social (conocimiento y legitimidad del plan)		<p>¿Cuál cree ud que es la percepción de la comunidad hacia la existencia de este tipo de programas?</p> <p>¿Ud cree que es mejor que este tipo de programas (de seguridad y prevención) los defina el gobierno o el municipio? ¿por qué?</p>	<p>¿Ud cree que es mejor que este tipo de programas (de seguridad y prevención) los defina el gobierno o el municipio? ¿por qué?</p>	<p>¿Cuál cree ud que es la percepción de la comunidad hacia la existencia de este tipo de programas?</p> <p>¿Ud cree que es mejor que este tipo de programas (de seguridad y prevención) los defina el gobierno o el municipio? ¿por qué?</p>	<p>¿Cuál cree ud que es la percepción de la comunidad hacia la existencia de este tipo de programas?</p> <p>¿Ud cree que es mejor que este tipo de programas (de seguridad y prevención) los defina el gobierno o el municipio? ¿por qué?</p>	<p>¿Ud cree que es mejor que este tipo de programas (de seguridad y prevención) los defina el gobierno o el municipio? ¿por qué?</p>

Coordinación (organización comunitaria)	¿Cuál opina Ud. de la participación de la comunidad en las acciones del programa?	¿Qué opina de la participación de la comunidad en las acciones del programa?	¿Qué opina de la participación de la comunidad en las acciones del programa?	¿Qué opina de la participación de la comunidad en las acciones del programa?	¿Qué opina de la participación de la comunidad en las acciones del programa?	¿Cuál cree ud. que es el nivel de participación de la comunidad en las acciones preventivas?
Coordinación interna (consejo comunal de seguridad publica)	¿Cómo cree ud que funcionó el consejo comunal de seguridad en su comuna?	¿Cómo evalúa ud. el funcionamiento del consejo comunal de seguridad publica? (asistencia a sesiones, nivel de decisiones y de organización)		¿Cómo evalúa ud. el funcionamiento del consejo comunal de seguridad publica? (asistencia a las sesiones, nivel de decisiones y de organización)	Si conoce el Consejo Comunal de Seguridad Pública ¿Cómo evaluaría ud. su funcionamiento? (tipo de decisiones y de organización)	¿Cómo evalúa ud el funcionamiento del consejo comunal de seguridad publica? (asistencia a sesiones, nivel de decisiones y de organización)
Participación gobierno local (diseño del plan)	¿Cuál cree ud. que era el nivel de autonomía que tenía el municipio y el equipo del nivel local para influir en el diseño del plan comunal?	¿Cuáles diría ud que fueron los principales logros y desafíos que tenía el diseño del Plan Comunal de Seguridad Pública? (aspectos que funcionaron y aspectos que se tenían que mejorar) ¿Cuál diría ud era el nivel de autonomía que tenía el municipio y el equipo del nivel local para influir en el diseño del plan comunal?	¿Cuáles diría ud que fueron los principales aspectos positivos y negativos del diseño del Plan Comunal de Seguridad Pública?	¿Cuáles diría ud que fueron los principales aspectos positivos y negativos del diseño del Plan Comunal de Seguridad Pública?	¿Diría ud que es un programa adecuado para trabajar el tema de la delincuencia y la inseguridad en la comuna?	¿Cuáles diría ud que fueron los principales aspectos positivos y negativos del diseño del Plan Comunal de Seguridad Pública?
Participación gobierno local (implementación del plan)	¿Cómo cree ud que se desarrolló la coordinación con el nivel central para la implementación del programa?	¿Cómo se decidió el proceso de elaboración del diagnóstico? (con base a que criterios se tomaron esas decisiones) ¿Cómo evaluaría ud ese proceso? (señalar aspectos positivos y negativos) Una vez, que se realizó el diagnóstico ¿Cómo se generó el proceso de definición de acciones para el plan? (quienes participaron y como se tomaron las decisiones) ¿Cómo evaluaría ud. el proceso de implementación del plan comunal de seguridad pública? (señalar aspectos positivos y negativos) ¿Cómo se habría dado la coordinación con el nivel central	¿Cómo evaluaría Ud. el proceso de elaboración del diagnóstico realizado por el programa (o municipio) en materia de seguridad? (señalar aspectos positivos y negativos) ¿Cuáles habrían sido los principales problemas de la implementación del programa?	¿Cómo evaluaría el proceso de elaboración del diagnóstico realizado por el programa (o municipio) en materia de seguridad? (señalar aspectos positivos y negativos) Una vez, que se realizó el diagnóstico ¿como se generó el proceso de definición de acciones para el plan? (quienes participaron y como se tomaron las decisiones) ¿Cómo evaluaría el proceso de implementación del plan comunal de seguridad pública? (señalar aspectos positivos y	¿Cómo evaluaría la implementación del plan en la comuna? ¿cree ud que hubo participación y legitimidad por parte de la comunidad?	¿Cómo evaluaría la implementación del plan en la comuna? ¿cree ud que hubo participación y legitimidad por parte de la comunidad?

		<p>para la implementación del programa?</p> <p>¿Cuáles habrían sido los principales problemas de la implementación del programa?</p> <p>¿Cual habría sido el evento de mayor dificultad en el tiempo que llevan participando en el programa?</p>		<p>negativos)</p> <p>¿Cuáles habrían sido los principales problemas de la implementación del programa?</p> <p>¿Que tanta resistencias o colaboración sintieron por parte de la administración municipal en la implementación del plan?</p> <p>¿Cual habría sido el evento de mayor dificultad en el tiempo que llevan participando en el programa?</p>		
<p>Inseguridad objetiva (delito y victimización)</p>	<p>¿Cuál cree que es la situación delictiva en la comuna? ¿Qué zonas cree que son las más afectadas y por qué cree que ocurre?</p> <p>¿Cómo diría Ud. que ha sido la situación delictiva en los últimos 5 años en su comuna? (poner fecha)</p> <p>¿Cómo cree que ha influido el plan comunal en la incidencia delictiva? ¿A que cree que se debe?</p>	<p>¿Cuál cree que es la situación delictiva en la comuna? ¿Qué zonas cree que son las más afectadas y por qué cree que ocurre?</p> <p>¿Cuál cree ud que es el delito que más les preocupa?</p> <p>¿Cómo diría Ud. que ha sido la situación delictiva en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo cree que ha influido el plan comunal en la incidencia delictiva? ¿A que cree que se debe?</p> <p>En su opinión, ¿Qué se debería hacer para poder aportar a la disminución del delito en la comuna?</p>	<p>¿Cuál cree que es la situación delictiva en la comuna? ¿Qué zonas cree que son las más afectadas y por qué cree que ocurre?</p> <p>¿Cuál cree ud. es el delito que más les preocupa?</p> <p>¿Cómo diría ud. que ha sido la trayectoria delictiva en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo cree que ha influido el plan comunal en la incidencia delictiva? ¿ a que ha</p> <p>En su opinión, ¿Qué se debería hacer para poder aportar a la disminución del delito en la comuna?</p>	<p>¿Cuál cree que es la situación delictiva en la comuna? ¿Qué zonas cree que son las más afectadas y por qué cree que ocurre?</p> <p>¿Cuál cree ud. es el delito que más les preocupa?</p> <p>¿Cómo diría ud. que ha sido la trayectoria delictiva en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo cree que ha influido el plan comunal en la incidencia delictiva?</p> <p>En su opinión, ¿Qué se debería hacer para poder aportar a la disminución del delito en la comuna?</p>	<p>¿Cuál cree que es la situación delictiva en la comuna? ¿Qué zonas cree que son las más afectadas y por qué cree que ocurre?</p> <p>¿Cuál cree ud. es el delito que más les preocupa?</p> <p>¿Cómo diría ud. que ha sido la trayectoria delictiva en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo cree que ha influido el plan comunal en la incidencia delictiva?</p> <p>En su opinión, ¿Qué se debería hacer para poder aportar a la disminución del delito en la comuna?</p>	<p>¿Cuál cree que es la situación delictiva en la comuna? ¿Qué zonas cree que son las más afectadas y por qué cree que ocurre?</p> <p>¿Cuál cree ud. es el delito que más les preocupa?</p> <p>¿Cómo diría ud. que ha sido la trayectoria delictiva en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo cree que ha influido el plan comunal en la incidencia delictiva?</p> <p>En su opinión, ¿Qué se debería hacer para poder aportar a la disminución del delito en la comuna?</p>

					<p>¿común en el municipio? Cree que el proyecto influye en ese delito? (correspondencia del programa con el delito)</p> <p>¿cuales cree son las principales características de las personas que cometen delito (como se imagina al delincuente)</p>	
Inseguridad subjetiva (percepción de inseguridad)	<p>¿Cuáles diría son los principales problemas de inseguridad en la comuna?</p> <p>¿Cómo cree que ha sido la situación de la percepción de inseguridad en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo cree ud ha influido el plan comunal en la percepción de inseguridad de la comuna?</p> <p>¿Qué cree que se debería hacer para poder aportar a la disminución de la percepción de inseguridad en la comuna?</p> <p>¿Que tan responsable se siente la municipalidad de la inseguridad de su comunas?</p>	<p>¿Cuáles diría son los principales problemas de sensación de inseguridad en la comuna? ¿A qué se deben?</p> <p>¿Cómo cree que ha sido la situación de la percepción de inseguridad en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo cree ud. que ha influido el plan comunal en la percepción de inseguridad de la comuna?</p> <p>¿Qué cree que se debería hacer para poder aportar a la disminución de la percepción de inseguridad en la comuna?</p>	<p>¿Cuáles diría son los principales problemas de sensación de inseguridad en la comuna? ¿A qué se deben?</p> <p>¿Cómo cree que ha sido la situación de la percepción de inseguridad en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo cree ud. que ha influido el plan comunal en la percepción de inseguridad de la comuna?</p> <p>¿Qué cree que se debería hacer para poder aportar a la disminución de la percepción de inseguridad en la comuna?</p>	<p>¿Cuáles diría son los principales problemas de sensación de inseguridad en la comuna? ¿A qué se deben?</p> <p>¿Cómo cree que ha sido la situación de la percepción de inseguridad en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo cree ud. que ha influido el plan comunal en la percepción de inseguridad de la comuna?</p> <p>¿Qué cree que se debería hacer para poder aportar a la disminución de la percepción de inseguridad en la comuna?</p> <p>¿Que tan responsable se siente de la inseguridad de su comunas?</p>	<p>¿Cuáles diría son los principales problemas de sensación de inseguridad en la comuna? ¿A qué se deben?</p> <p>¿Cómo cree que ha sido la situación de la percepción de inseguridad en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo cree ud. que ha influido el plan comunal en la percepción de inseguridad de la comuna?</p> <p>¿Qué cree que se debería hacer para poder aportar a la disminución de la percepción de inseguridad en la comuna?</p> <p>¿Actualmente, se siente seguro en su comuna? ¿Dónde se</p>	<p>¿Cuáles diría son los principales problemas de sensación de inseguridad en la comuna? ¿A qué se deben?</p> <p>¿Cómo cree que ha sido la situación de la percepción de inseguridad en los últimos 5 años en su comuna?</p> <p>¿Cómo cree ud. que ha influido el plan comunal en la percepción de inseguridad de la comuna?</p> <p>¿Qué cree que se debería hacer para poder aportar a la disminución de la percepción de inseguridad en la comuna?</p> <p>¿Que tan responsable se siente de la inseguridad de su comunas?</p>

				¿Como era la situación de la comuna 20 (o 10) años atrás? ¿a que creen que se deben esos cambios?	siente mas inseguro? ¿Como era la situación de la comuna 20 (o 10) años atrás? ¿a que creen que se deben esos cambios?	¿Como era la situación de la comuna 20 (o 10) años atrás? ¿a que creen que se deben esos cambios?
Diagnostico Proyecto de Alarmas	¿Cree que los proyectos de alarmas comunitarias implementados responden a las necesidades del sector?	¿Cómo hacía el programa para jerarquizar prioridades en términos de prevención del delito? ¿Que creen que es mas importante en un programa de prevención del delito: la participación social, el rol del municipio, o la vigilancia policial? ¿Cómo se definían los recursos a utilizar en cada uno de los proyectos? ¿Por qué se seleccionó el proyecto de alarmas comunitarias? ¿Qué tanta o poca influencia tienen determinados sectores de la comuna en la selección e implementación de los proyectos? ¿Qué otros proyectos cree que falta implementar en la comuna?	¿Por qué cree se seleccionó ese proyecto? ¿Por qué se decidió realizar el proyecto de Alarmas Comunitarias en ese territorio?	¿Por qué cree se seleccionó ese proyecto? ¿Diría ud que fue muy difícil la decisión de seleccionar este proyecto? ¿Cree que este proyecto correspondía a la necesidad del barrio en el que se aplicó? ¿Cree ud. que el barrio cuenta con las fortalezas necesarias para que un proyecto como este funcione y sea sustentable? ¿por qué?	¿Por qué cree se seleccionó ese proyecto? ¿Cree que su territorio requería un proyecto de este tipo? ¿Diría ud. que en su barrio habían otras acciones mas urgentes que se deberían haber realizado en materia de seguridad? ¿Cuáles?	¿Cuál diría ud que es el diagnóstico de la situación de inseguridad del barrio donde se implementó el proyecto de alarmas comunitarias?
Diseño Proyecto de Alarmas	¿Cree ud que el proyecto de alarmas comunitarias es un diseño que permite aportar a disminuir el delito?	¿Cómo se tomó la decisión de aprobar el proyecto de alarmas comunitarias? ¿Que tan difícil fue llevar un acuerdo? (conflicto y consenso) ¿Cómo se adjudico o definió el equipo executor del proyecto? ¿que opina de este proceso? ¿Cómo se pretendía incidir con este proyecto en la disminución del delito o la percepción de inseguridad? ¿Qué delitos pretendía abordar?	¿Que tan difícil fue llevar un acuerdo? (conflicto y consenso) ¿Cuáles eran los objetivos iniciales del proyecto? ¿Cómo se pretendía incidir con este proyecto en la disminución del delito? ¿en qué delitos? ¿Se pretendía incidir con este proyecto en la	¿Cómo se tomó la decisión de aprobar el proyecto de alarmas comunitarias? ¿Que tan difícil fue llevar un acuerdo? (conflicto y consenso) ¿Cree que fue una buen diseño de proyecto el que generó el organismo responsable?	¿cómo y por qué cree ud que se decidió presentar un proyecto de alarmas comunitarias en su sector? ¿Qué delito se pretendía atacar con el proyecto? ¿Opina que es adecuado este proyecto para ello? ¿Cree que este proyecto es adecuado	¿Cree ud que el proyecto de alarmas comunitarias es un diseño que permite aportar a disminuir el delito? ¿de qué delito? ¿cree ud que este proyecto a disminuir la sensación de inseguridad de los vecinos?

			<p>percepción de inseguridad? ¿cómo?</p> <p>¿Como se pretendía incorporar a la comunidad en el diseño e implementación de este proyecto?</p>		<p>para abordar la problemática la inseguridad? ¿Qué otro proyecto cree que habría sido mejor aplicar?</p> <p>¿Usted diría. que hubo participación de sus vecinos en el diseño de este proyecto?</p>	
Implementación Proyecto de Alarmas	¿Cómo cree que han funcionado los proyectos de Alarmas comunitarias en su comuna?	<p>¿Como cree que funcionó la implementación del proyecto de alarmas comunitarias?</p> <p>¿Quienes participaron de esa implementación?</p> <p>¿Que tipo de adhesión cree que hubo al proyecto?</p> <p>¿Qué factores cree influyeron en que la implementación pudiese darse en esos términos?</p>	<p>¿Como cree que funcionó la implementación del proyecto de alarmas comunitarias?</p> <p>¿Quienes participaron de esa implementación?</p> <p>¿Con que instancias se coordinaron para la implementación de este proyecto?</p> <p>¿Que tipo de adhesión cree que hubo al proyecto?</p> <p>¿qué factores cree influyeron en que la implementación pudiese darse en esos términos?</p>	¿Como cree que funcionó la implementación del proyecto de alarmas comunitarias?	<p>¿Como cree que funcionó la implementación del proyecto de alarmas comunitarias?</p> <p>¿Quienes participaron de esa implementación?</p> <p>¿Con que instancias se coordinaron para la implementación de este proyecto?</p> <p>¿Que tipo de adhesión cree que hubo al proyecto?</p>	¿Cómo cree que han funcionado los proyectos de Alarmas comunitarias en su comuna?
Evaluación Proyecto de Alarmas	¿Qué resultados cree se han conseguido en los territorios donde se han implementados los proyectos de alarmas comunitarias?	<p>¿Que evaluación hacen del resultado del proyecto?</p> <p>¿Cuál ha sido la incidencia de la implementación del proyecto en términos de la comisión de delito y la percepción de inseguridad?</p> <p>¿Cuál de todos los proyectos ha funcionado mejor?</p> <p>¿Que opinión tiene de las evaluaciones que se han hecho del programa?</p>	<p>¿Que evaluación hacen del resultado del proyecto?</p> <p>¿Cuál ha sido la incidencia de la implementación del proyecto en términos de la comisión de delito y la percepción de inseguridad?</p> <p>¿Qué opinión tiene de las evaluaciones que se han realizado del proyecto?</p>	¿Qué opinión tiene de las evaluaciones realizadas a los proyectos?	<p>¿Qué evaluación tiene del proyecto realizado?</p> <p>¿Cual cree ha sido la influencia del proyecto de alarmas comunitarias en la incidencia delictiva y en la percepción de inseguridad?</p> <p>¿Que creen que es mas importante en un programa de</p>	<p>¿Cuál cree ha sido la incidencia del programa en la disminución de la delincuencia?</p> <p>¿Cual cree ha sido la influencia del proyecto de alarmas comunitarias en el territorio de implementación?</p> <p>¿Cuál cree ha sido la incidencia del</p>

			<p>¿Que cree que es mas importante en un programa de prevención del delito... la participación social, el rol del municipio, o la vigilancia policial?</p>		<p>prevención del delito... la participación social, el rol del municipio, o la vigilancia policial?</p>	<p>programa en la percepción de inseguridad?</p> <p>¿Que creen que es mas importante en un programa de prevención del delito... la participación social, el rol del municipio, o la vigilancia policial?</p>
--	--	--	--	--	--	--

ANEXO 4

Cantidad de entrevistas efectuadas.

4.1 Total de Entrevistas planificadas

Actor	Por comuna	Total
Alcalde	1	4
Secretario técnico	1	4
Implementador/a proyecto	2	8
Representante consejo comunal de seguridad	1	4
Representante de la sociedad civil	4	16
Policía	1	4
Representante del nivel central del programa	-	2
Total	10	42

4.2 Entrevistas efectivamente realizadas

Actor	Colina	Estación Central	Macul	San Ramón	Total
Alcalde	-*	-*	1	1	2
Secretario técnico	1	1	1	1	4
Implementador/a proyecto	2	3	2	2	9
Representante consejo comunal de seguridad	1	1	1	-**	3
Representante de la sociedad civil	4	4	4	3***	15
Policía*	-	-	1	1	2
Total comunal	8	9	10	8	35
Representante del nivel central del programa	2				2
Total					37

* No se pudo concretar las entrevistas con los Alcaldes ni con los policías de la comunas de Colina y de Estación Central

** NO se logró conseguir por parte del municipio de San Ramón el contacto de algún representante de la comunidad que haya participado en el Consejo Comunal

*** Dado la presencia de un solo barrio con alarmas en la comuna de San Ramón, se efectuaron sólo tres entrevistas puesto que se llegó al punto de saturación.

ANEXO 5

Matriz Vaciado Información Entrevistas

Luego de la transcripción de las 37 entrevistas, se pasó a codificar según los temas o indicadores definidos en el estudio para cada variable (presentados en la operacionalización de las variables). Con las entrevistas ya codificadas se vació la información seleccionada para cada tema en matrices construidas para cada indicador según el modelo que se presenta a continuación.

MATRIZ VACIADO DE INFORMACION				
Variable: Capacidad Institucional	Dimensión: Administrativa		Indicador: Recursos Legales	
ACTORES	COMUNAS			
	Macul	San Ramón	Estación Central	Colina
Actores institucionales				
Policía				
Comunidad				
Representante nivel central				
Observaciones o información extra.				

Esta matriz pretendía reunir la información de cada tema según el tipo de actor y la comuna de éste. Esto permitiría tener toda la información concentrada para facilitar el análisis comparativo.

De este modo, en un primer momento se vacía en esta matriz la información textual de cada entrevista, para luego analizar por comuna y actor. Existiendo por tanto una segunda matriz (usando el mismo modelo) que en vez de tener citas textuales, tiene el análisis para cada caso.

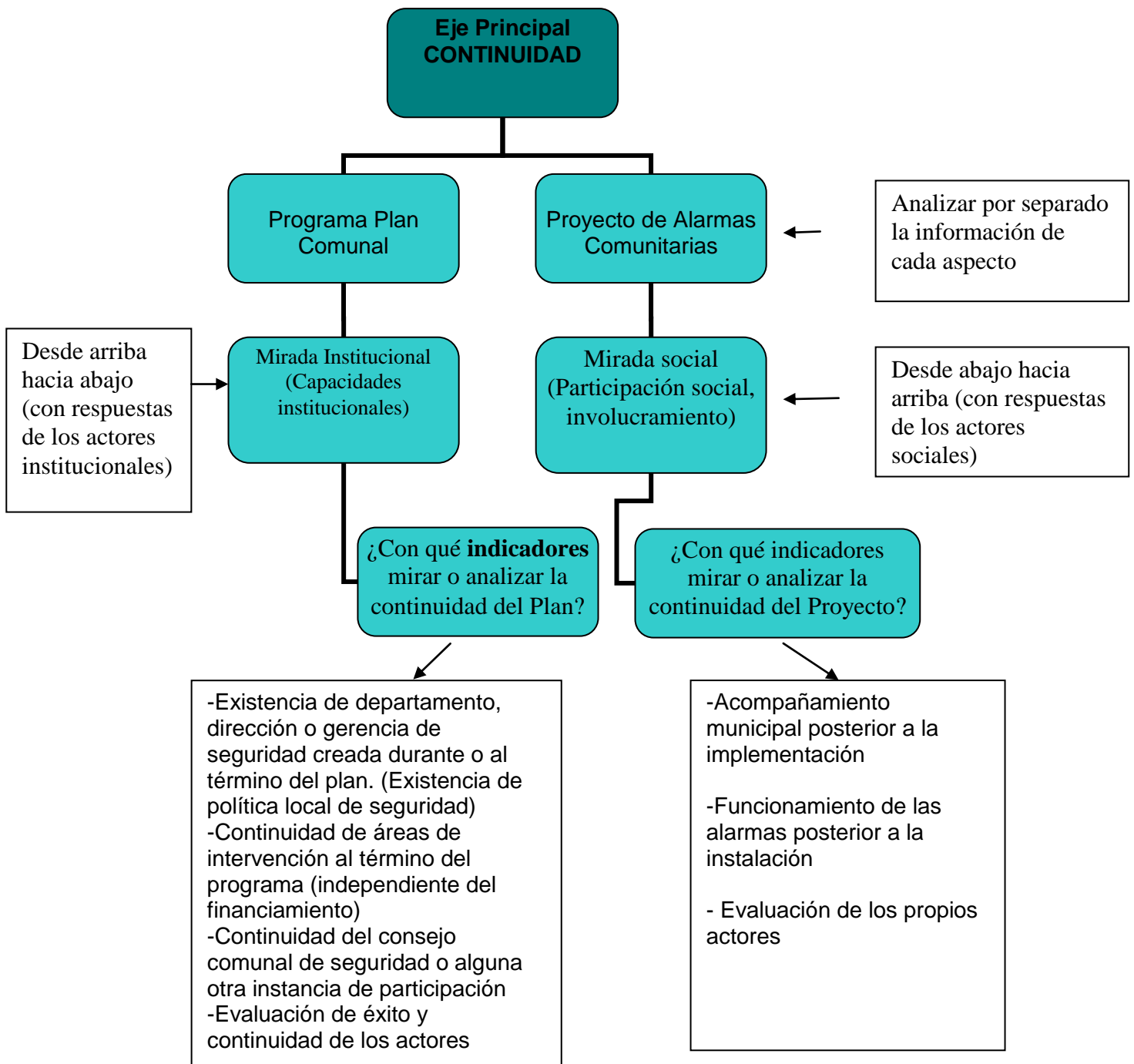
ANEXO 6

Marco de análisis de la información de las entrevistas.

Variable Dependiente: Éxito o Fracaso del Programa → En función de ver la **continuidad** de la experiencia del programa y sus diversos elementos.

Variables Independientes: Capacidad Institucional Administrativo
 Capacidad Institucional Política
 Participación Ciudadana

El análisis fue desarrollado a partir de lo reflejado en el siguiente esquema:



Esto se analizó para cada comuna, y luego a partir de ello se clasificó cada municipio en función de si logró o no conseguir la continuidad, en ambos aspectos, como: municipios con continuidad y municipios sin continuidad, como se refleja en la siguiente tabla:

Bajo el eje de la CONTINUIDAD	
Municipios con Continuidad	Municipios Sin Continuidad
Capacidad Institucional (Administrativa y Política)	Capacidad Institucional (Administrativa y Política)
Participación Ciudadana	Participación Ciudadana

Luego de la clasificación de los municipios, se trabajó en la identificación de cómo influyeron en municipios con continuidad las variables explicativas; y lo mismo para los municipios sin continuidad; intentando generar una comparación que permita explicar las diferencias de los resultados.

ANEXO 7

Análisis delictivo de las comunas de la Muestra (elaborado con datos oficiales de fuentes secundarias)

Inseguridad objetiva

La Encuesta Nacional de seguridad Pública (ENUSC), desarrollada en Chile desde el año 2003, tiene como objetivo fundamental obtener información a nivel nacional, regional y comunal sobre la inseguridad y la victimización de hogares y personas como también la reacción de la ciudadanía frente a este tipo de situaciones. Se efectúa para complementar las cifras de policías respecto al nivel de denuncia y detenciones, a partir de la información respecto a los hogares que han sido víctimas de delito, en los últimos doce meses previo a la aplicación de la encuesta, aunque no lo hayan denunciado.

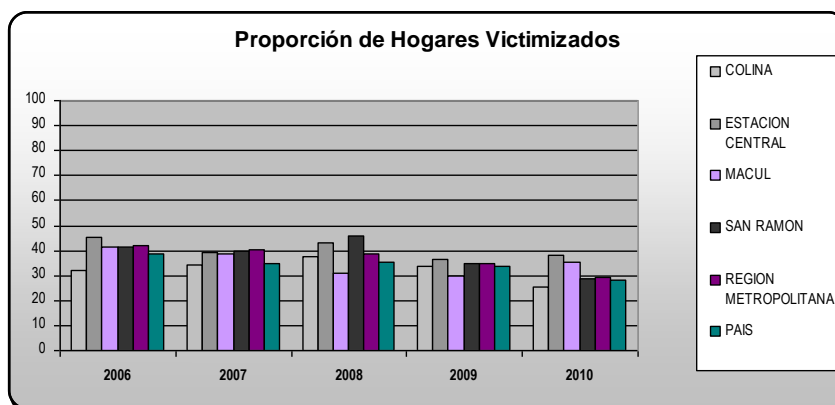
La proporción o porcentaje de hogares⁷⁷ victimizados se refiere a aquellos hogares que declaran que alguno de sus integrantes fue víctima de algún delito en los últimos doce meses. Cabe señalar que para esta pregunta, el encuestado no especifica el delito ni el lugar (comuna) donde se produjo el hecho, por tanto, la información sólo nos indica el porcentaje de hogares de una comuna que han sido victimizados (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010).

Para el caso de nuestra investigación se puede señalar que la victimización de los hogares, para el periodo de estudio, presenta, a nivel país, una tendencia al descenso. De este modo, el año 2006, alcanza el punto más alto del periodo con un 38.4% mientras que para el año 2010, el porcentaje de hogares victimizados asciende a 28.8%, presentándose entonces una significativa disminución de diez puntos porcentuales.

Si revisamos las comunas seleccionadas en el estudio tenemos que ellas presentan tendencias disímiles entre sí, aunque la mayoría alcanza cifras superiores al promedio nacional, exceptuando la comuna de Colina que sólo un año se encuentra por sobre esta media (año 2008), mientras que el resto del periodo presente cifras inferiores (Ver gráfico 14)

⁷⁷ La denominación de hogar se define del concepto de cocinar en torno a un fogón (pág. 3, Glosario Censal, INE)

Gráfico N° 14



Fuente: *Elaboración propia en base a datos extraídos de ENUSC*

La comuna que aparece con mayor cantidad de hogares victimizados es Estación Central, excepto en el año 2008 donde es superado por San Ramón. Por el contrario, las comunas que dan cuenta de menores hogares victimizados son Colina, entre 2006 y 2007, y Macul, entre 2008 y 2009. En 2010, Colina demuestra un fuerte descenso, llegando al 25.6% del total de hogares de la comuna, posicionándose como la comuna de la muestra con menos hogares victimizados y con un proceso sostenido de disminución a partir del año 2008.

San Ramón, presenta una situación similar a la de Colina, dado que el periodo inicia con una tendencia al aumento pero a partir del 2008 comienza el descenso sostenido. El año 2008 fue el pick de la comuna, con un 46.1%, alcanzando incluso la proporción más alta de hogares victimizados por sobre la media nacional y regional y por sobre todas las comunas de la muestra.

Estación Central, en cambio, es una comuna que presenta un panorama fluctuante en el periodo con aumentos y disminuciones lo que impide señalar una tendencia, sin embargo, sí destaca por ser la comuna de la muestra con mayor proporción de hogares victimizados en el periodo de estudio, exceptuando el 2008 donde sólo es superada por San Ramón.

Finalmente, Macul, inicia el periodo con porcentajes muy altos de victimización, superiores al 40%, pero desde el 2006 al 2009 presenta una tendencia a la baja, alcanzando este último año una cifra de 30,1% con un significativo descenso de diez puntos porcentuales. Sin embargo, al año 2010 este indicador experimente un aumento estadísticamente significativo de 17,2% llegando a señalar que el 35% de los hogares de la comuna fueron victimizados durante ese año.

Con las cifras presentadas no se pretende concluir en qué comunas ocurren más delitos dado que el indicador utilizado no refleja el lugar de la victimización sólo señala que algún familiar del hogar fue víctima de delito, pero sin señalar que ocurrió en su lugar de residencia, por tanto, se desconoce tal dato y no se puede develar ese juicio a partir de esta información.

Este indicador da cuenta de un panorama sumamente diverso entre los hogares de las comunas de la muestra, las cuales no necesariamente se asimilan a la tendencia país ni de la región de la cual son parte, lo cual refuerza la necesidad de revisar su situación específica, dado que la localidad enfrenta realidades particulares que suelen ser ocultadas antes las grandes tendencias y cifras nacionales. De aquí, que la victimización a nivel comunal puede ser considerada una pista, como lo señalan las recomendaciones teóricas en materia de prevención, para justificar la necesidad de una mirada local del fenómeno delictivo y para poder, así, implementar de manera más eficiente programas preventivos como el analizado por este estudio.

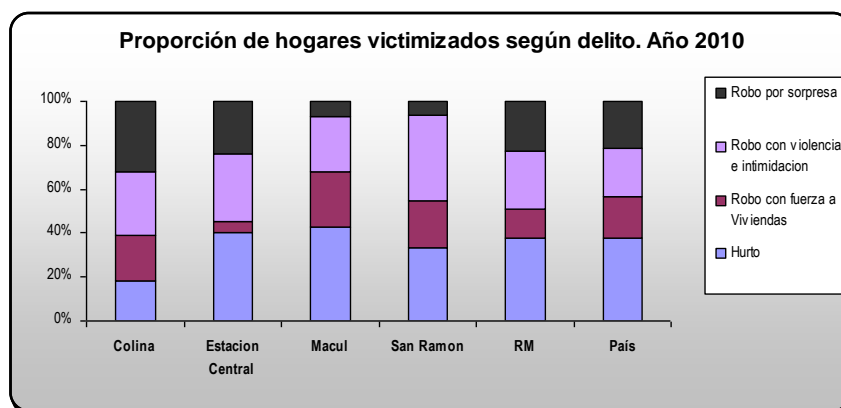
Ahora bien, si se revisa la situación de la victimización de los hogares de cada comuna desagregada por tipo de delito, el panorama es aún más diverso. Si bien al comparar la situación de la región y el país se identifica una tendencia similar, en donde el hurto⁷⁸ es el principal delito del cual son víctimas las personas, le siguen el robo por sorpresa⁷⁹ y el robo con violencia e intimidación⁸⁰, al revisar el panorama de las cuatro comunas estudiadas esta situación no es homogénea, sino por el contrario, tiene grandes diferencias.

⁷⁸ Hurto es entendido como la apropiación con ánimo de lucro de una cosa corporal mueble ajena y apreciable en dinero, sin la voluntad de su dueño y siempre que no concurren ciertas modalidades de violencia o intimidación en contra de las personas o fuerza en las cosas. Es decir, es el apoderamiento de una cosa por medios subrepticios o clandestinos.

⁷⁹ Este delito, consiste básicamente en la apropiación de dinero u otras especies que los ofendidos lleven consigo, cuando se proceda por sorpresa o aparentando riñas en lugares de concurrencia o haciendo maniobras dirigidas a causar agolpamiento o confusión. De manera ilustrativa cabe señalar que es el clásico "carterazo", que ocurre en la vía pública para la sustracción de bolsos, cadenas, teléfonos celulares, donde después del hecho el sujeto se da a la fuga.

⁸⁰ Delito grave que consiste en robos ejecutados con violencia o intimidación en las personas, cualquiera sea el valor de la especie sustraída donde un sujeto premunido o no de armas de fuego o armas blancas, intimida a su víctima con el objeto de robarle; o cuando los sujetos, por medio del uso de la violencia, agreden a personas a objeto de robarle bienes que estén en su poder

Gráfico N° 15



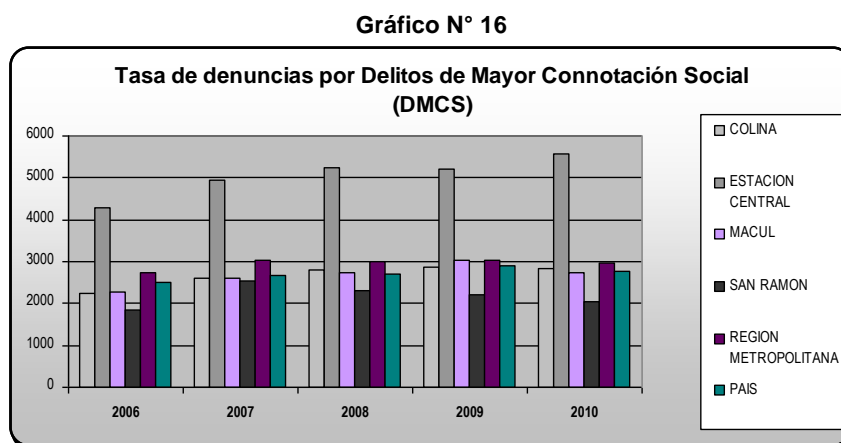
Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de ENUSC

Así, para el año 2010, en Colina, los delitos que mayormente mencionan de haber sido víctimas sus residentes son el robo por sorpresa y el robo con violencia e intimidación, mientras que en menor medida el robo a viviendas y el hurto. A diferencia de ello, en Estación Central es el hurto el delito prioritario de su población, y en menor medida los otros dos robos a las personas (intimidación y violencia), con un a cifra marginal aparece el robo a las viviendas.

En la comuna de Macul el principal delito que han sufrido sus residentes es el hurto, seguido casi en iguales porcentajes del robo con fuerza a las viviendas y el robo con violencia e intimidación, siendo muy marginal el delito de robo por sorpresa. San Ramón en cambio, sus habitantes son víctimas mayormente de robo con violencia y hurto.

La información presentada anteriormente grafica que los habitantes de las comunas de San Ramón, Colina y Macul se ven expuestos a delitos más graves como el robo con violencia e intimidación y el robo con fuerza a sus viviendas. Además si observamos este último, es decir, el robo a viviendas podemos señalar con certeza que son estas tres comunas, y Macul con un mayor porcentaje, donde ocurre este delito (esto dado a que hace referencia a un delito que con seguridad ocurrió en la comuna donde reside el encuestado). De estas tres, Macul y Colina presenta zonas residenciales más acomodadas y de mayores ingresos, lo cual, a modo de explicación hipotética, puede ser una de las razones de la comisión de este tipo de robo. Para el caso de San Ramón, si bien la comuna es de familias de menores ingresos, el sector norte de la comuna presenta barrios residenciales de ingresos más altos, con viviendas más grandes y que se ha transformado en un sector altamente victimizado por este tipo de delito.

Por otro lado, si revisamos el indicador policial de las denuncias, efectuadas por la ciudadanía ante la policía⁸¹, por delitos de mayor connotación social, en el periodo 2006-2010, tenemos un interesante escenario. En términos generales, la mayoría de las comunas analizadas cuentan con tasas inferiores a la media regional e incluso nacional, sin embargo, la comuna de Estación Central presenta cifras significativamente superiores a todas ellas.



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de ENUSC

La situación de Estación Central podría deberse a que esta comuna presenta grandes cantidades de población flotante dado que es el principal puerto terrestre de la región, es decir, aquí se concentran los más grandes terminales de buses y la única estación de tren de pasajeros de ésta, a su vez, tienen una destacada zona comercial que atrae a las personas de diferentes comunas. Por tanto, las multitudes y aglomeraciones de personas son una constante en las principales vías de la comuna y en las cercanías de estos terminales, lo que haría suponer que existen mayores oportunidades para la comisión de ciertos delitos tales como el hurto, el robo por sorpresa o el robo con violencia, y el robo a vehículos y/o accesorios de éstos. Si bien la comisión de delito no es sinónimo de la realización de las denuncias respectivas, en el caso de esta comuna se supone que al ser lugar de paso de muchos viajeros haga que éstos requieran estampar sus denuncias por motivos de seguros, entre otras razones. De este modo, se podría suponer que gran parte de las denuncias son de las personas que transitan por la comuna y no necesariamente de sus residentes.

⁸¹ A diferencia del contexto mexicano, en Chile la entidad encargada de recepcionar las denuncias de víctimas de delitos es Carabineros de Chile y no el Ministerio Público. Carabineros es la policía uniformada con la que cuenta el país, la que cumple funciones preventivas y de control del delito. Cabe señalar que ésta es de carácter centralizado y está bajo el mando del Ministerio del Interior.

Además cabe señalar que dado el elevado paso de población flotante ha obligado a sus entidades, públicas y privadas, a generar medidas para resguardar la seguridad de sus clientes y/o habitantes. Es así como en Estación Central, como en otras comunas comerciales de la región, han existido numerosas campañas, financiadas por el plan comunal de seguridad, el municipio y/o por privados, para promover la cultura de la denuncia, a partir, por ejemplo, de la entrega de dípticos informativos y/o por la instalación, en épocas vacacionales, de puestos de policías en las diferentes terminales, para facilitar el acceso para estampar las denuncias, etc. Estos motivos podrían ser algunas de las causas del elevado porcentaje de denuncias de dicha comuna y de su tendencia constante al aumento.

Por otro lado, Colina y Macul son comunas que, en el periodo analizado, han experimentado un aumento constante en la cantidad de denuncias, a excepción del año 2010 donde en ambas hay un descenso de éstas. No sucede lo mismo en San Ramón que, por el contrario, manifiesta cifras en descenso a partir del año 2007.

Se podría suponer, por un lado, que cuando existe un aumento de la denuncia existe a su vez, un aumento del delito, pero como lo señalan diversas teorías, la existencia de un porcentaje importante de personas que no denuncian los delitos de los cuales son víctimas, conocido como cifra negra, no permite la comparación de la cantidad de denuncias con la magnitud del delito en un territorio. Por tanto, su aumento en ocasiones puede ser mejor reflejo de un aumento en la adherencia a la denuncia, estimulado por generación de confianza, o por campañas de fomento a la cultura de la denuncia, etc., más que por un real aumento del fenómeno delictivo.

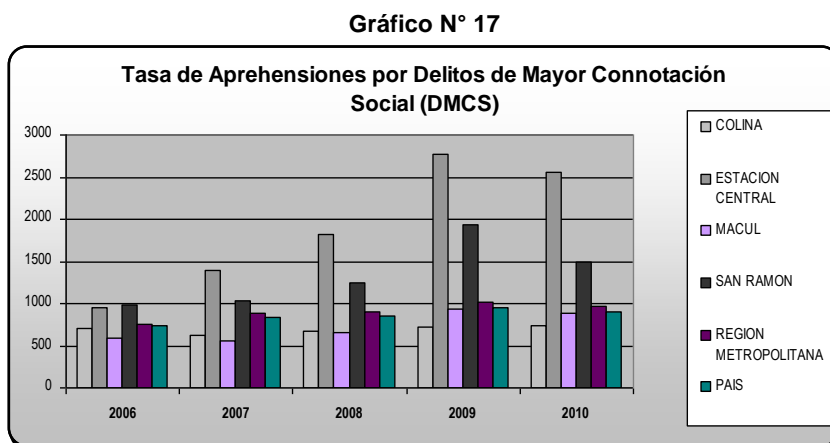
A partir de esta dificultad en el análisis del indicador de las denuncias de un territorio, por la existencia de la cifra negra, es que se ha decidido complementar con otras fuentes e indicadores para lograr con ello entender, lo más fidedigno posible, el panorama delictivo de un territorio reduciendo con ello, el riesgo de cometer análisis errados o parciales del fenómeno. Bajo esta línea, a continuación se incluyen las cifras de las aprehensiones realizadas por los policías a sujetos que son encontrados cometiendo algún tipo de delito, conocido también como detenciones in fraganti.

Este indicador de las aprehensiones grafica para los casos de estudios tasas bastante disímiles. Es así como la comuna con menores tasas, Colina, fluctúan entre las 600 y las 750 aprehensiones por cada 100 mil habitantes, mientras que la comuna de Estación Central fluctúa entre los 900 y los 2700 casos. Lo que demuestra que las magnitudes son

realmente diversas, así, Estación Central y San Ramón presentan tasas superiores a las tasas de la región y el país, pero las otras dos comunas, Colina y Macul se encuentran muy por debajo de éstas, aunque disminuyendo esa brecha en los años 2009 y 2010.

Respecto a la tendencia del periodo cabe señalar que en general, las cifras demuestran un aumento constante en la mayoría de las comunas, a excepción de Colina la cual se observa estancada, con leves aumentos los primeros años de la serie, asemejándose a la tendencia de la región y el país.

Son destacables las cifras que alcanza la comuna de Estación Central muy por sobre el resto de las comunas analizadas como también de la media regional y nacional, especialmente a partir de año 2007 donde aumenta considerablemente la brecha. El año 2009 es donde se reporta el pick de este indicador, tanto para Estación Central como para San Ramón.



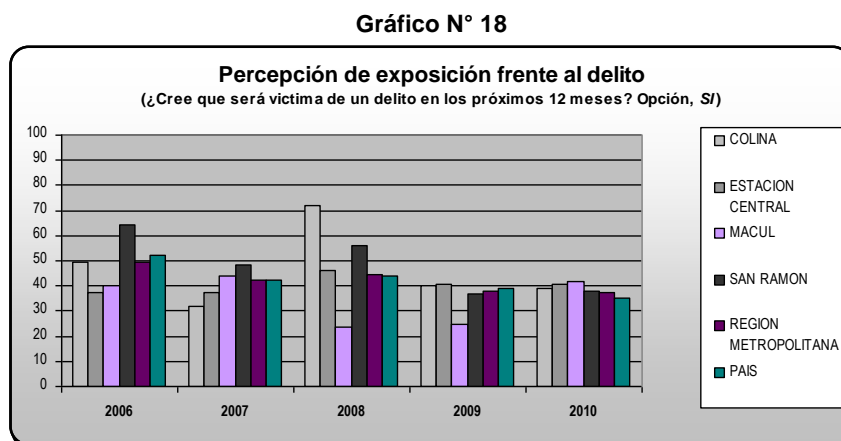
Fuente: *Elaboración propia en base a datos extraídos de ENUSC*

Es de preguntarse que es lo está generando esas tasas, será eficiencia policial ante los delitos de mayor connotación social que son los que más impactan y afectan a la población o será que ha cambiado el enfoque de la policía y que han hecho aumentar las detenciones y hacer de éstas, una medida de eficiencia que se vea reflejada en detenciones de delitos menores que no se vean asociadas a sentencias y condenas, sino que sean más bien instalar una política represiva orientada la detención por la detención misma, sin que éstas prosperen. La verdad, no es posible identificarlo, sin embargo, cabe destacar que este análisis tiene complejidades, que no puede atribuirse, a partir de estas cifras, grados de eficiencia o no a las entidades policiales, o al menos no de manera única y tajante, sin antes no poner en cuestionamiento el modo y el fin de estas detenciones.

Inseguridad Subjetiva

De los indicadores utilizados para medir la inseguridad subjetiva o la percepción de inseguridad de las personas, uno de los más característicos es aquel que refiere a la exposición frente al delito y que se evalúa a partir de las respuestas que las personas emiten a la pregunta de si creen que serán víctimas de delito durante el próximo año.

Al respecto, se puede señalar que, las comunas de la muestra tienen elevadas cifras de percepción de exposición frente al delito en el periodo analizado, superiores al 30%, al igual que la media regional y nacional (fluctuantes entre 50% y 35%). Terminando el 2010 todas las comunas con porcentajes bastante similares entre sí y levemente por sobre la media regional y nacional (Ver gráfico N° 18)



Fuente: *Elaboración propia en base a datos extraídos de ENUSC*

En lo que refiere a la tendencia del periodo se debe señalar que es diversa, dependiendo de la comuna analizada, sin embargo, se puede establecer un patrón, el cual da cuenta de que las comunas a partir del 2008 comienzan un descenso de este indicador, excepto en Macul donde sucede lo contrario, es decir, un aumento significativo a contar de ese año. Es curioso lo que sucede en Macul, puesto que al inicio del periodo alrededor del 40% de las personas creía que podría ser víctima de un delito, sin embargo, el 2008, este porcentaje desciende significativamente hasta cifras cercanas al 20%, recuperando las cifras iniciales al término del periodo analizado (Gráfico N° 18)

En cambio Colina presenta una trayectoria totalmente opuesta, iniciando el 2006 con una cifra muy alta, cercana al 50%, para descender al año siguiente, y volver aumentar en el 2008, llegando a alcanzar la cifra más alta del periodo y la más alta de todas las comunas,

superior al 70% de la población. Desde ese año, se presenta un significativo descenso por debajo del 40%.

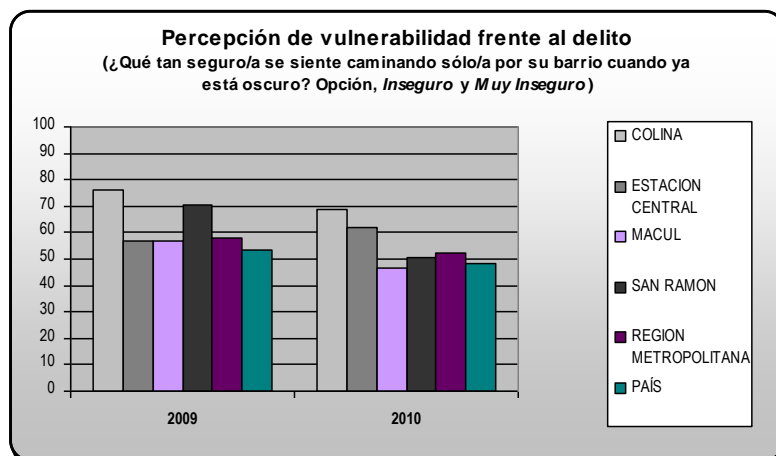
Se puede destacar también, la situación de San Ramón, quien si bien partió teniendo los mayores porcentajes de percepción de exposición frente al delito, durante los primeros tres años, a partir del 2009 ha mantenido una disminución que la posiciona, para el año 2010, como la comuna con los niveles más bajos de este indicador (Gráfico N° 18).

Este indicador es clave para entender la percepción de inseguridad puesto hace la relación directa con el temor que genera la comisión de delitos y no con otro tipo de inseguridades que también pueden afectar tal percepción. Por tanto, a partir de este indicador se puede señalar que las comunas analizadas cuentan con porcentajes muy altos de personas que creen que serán victimizadas durante el próximo año, ante ello, influye no sólo la impresión que tenga del delito en su comuna de residencia, sino la imagen que tienen de la delincuencia a nivel de la región y el país, influye por ende, lo que difundan los medios de comunicación y los discursos que utilicen las autoridades respecto al control de este fenómeno. De aquí, que sea una primera medida para entender la sensación de inseguridad que sienten los sujetos, pero no reducida sólo a su localidad o lugar de residencia.

Para poder indagar respecto a la inseguridad que sienten las personas en su comuna se puede utilizar el indicador que refleja la vulnerabilidad frente al delito, es decir, aquel que refiere a la seguridad que sienten los sujetos caminando solos por su barrio, cuando ya ha oscurecido.

Al revisar este indicador podemos sólo obtener información para los años 2009 y 2010, porque anteriormente se entregaban los datos de manera diferenciada (sólo el referido a muy inseguro) en cambio en estos dos años la información esta agrupa en muy inseguro e inseguro, por tal motivo solo analizaremos la situación para estos dos años de término del programa. notar que, en los primeros años del periodo analizado, las personas se sentían más seguros en sus barrios que al finalizar este tramo. Así, tenemos que las comunas de Colina, Macul y San Ramón presentan una disminución de este indicador, tal como la tendencia de la región y el país, a diferencia de ellas la comuna de Estación Central refleja un aumento de esta percepción de muy inseguro e inseguro.

Gráfico N° 19



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de ENUSC

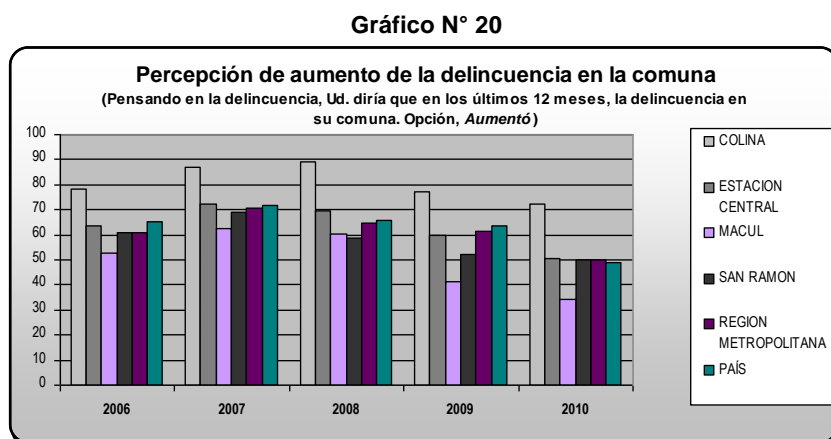
Cabe destacar al respecto que muchos especialistas del temor y la inseguridad, señalan que este indicador no sólo reflejaría la inseguridad que provoca el crimen sino también, las inseguridades relacionadas con temas económicos, laborales, entre otros. Situación que para el caso de estudio puede estar asociada a la crisis económica que enfrentó Chile durante el 2008, lo que afectaría enormemente la percepción de seguridad de los sujetos, puesto pondría de manifiesto la posibilidad de problemas económicos e inseguridades laborales, aspectos clásicos de los periodos de crisis.

Otro factor influyente puede ser las elecciones municipales efectuadas en octubre del 2008, instancia en que los candidatos posicionan ciertos temas como ejes de campaña, la seguridad es uno de los predilectos puesto logra convocar el interés de los votantes, de este modo, este proceso político puede haber influido en el imaginario respecto al aumento de la inseguridad al ser posicionado como uno de los principales temas de las agendas políticas de los candidatos. La que se mantiene durante todo el año 2009 mientras se preparan las elecciones presidenciales a efectuarse a fines de ese año. Cabe señalar que el tema de la inseguridad y el abordaje que se le ha dado al fenómeno es una de las principales críticas que le hace la oposición política a los gobiernos concertacionistas, que estuvieron en el poder desde inicios de los 90 y hasta ese periodo, por tanto, no es de extrañar que durante ese año, se extremara y volviera central la discusión sobre la materia lo que hace estar como un tema presente y prioritario que puede influir en la percepción de los sujetos.

De este modo, se puede señalar que existen diversas razones que pueden ayudar a la explicación de este incremento, dada la multicausalidad del fenómeno, pero también, se debe exponer que como no existe una relación directa entre delito e inseguridad, no se

puede asumir que dependa exclusivamente de un aumento de la delincuencia, sí puede ser, pero en este caso no coincidiría con las cifras de victimización presentadas para el periodo, que por el contrario demuestran disminuciones y no aumentos.

Otro indicador que suele usarse para tener un panorama de la inseguridad subjetiva que sienten los sujetos es el relativo a la impresión sobre el aumento del delito en la comuna. Es así como revisando los datos disponibles para las comunas del estudio se puede observar que en todas ellas se refleja una tendencia similar y que implica un aumento entre el 2006 y el 2008, para a partir de ese año comenzar a experimentar un descenso.



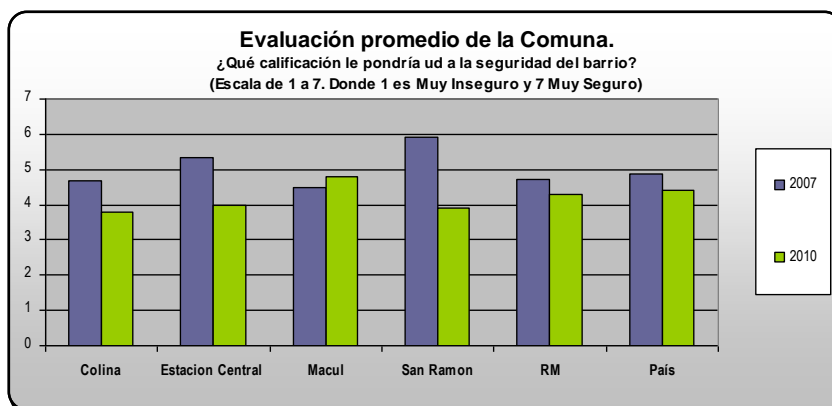
Fuente: *Elaboración propia en base a datos extraídos de ENUSC*

Si lo analizamos por comuna, tenemos que Macul es la comuna que percibe menos aumento de la delincuencia en su territorio, mientras que Colina es la que más considera la existencia de aumento, en todo el periodo cuenta con cifras mayores al 70%, muy superiores al resto de las comunas, la región y el país.

Comparativamente las otras tres comunas presentan niveles más parecidos en un primer momento, sin embargo desde el año 2009 Macul disminuye considerablemente la proporción de personas que cree que la delincuencia ha aumentado.

Complementariamente, si observamos la información respecto a la calificación que los sujetos le ponen a su comuna, donde 1 es muy inseguro y 7 muy seguro, comparando la información entre el año 2007 y 2010, podemos identificar que en la mayoría de las comunas de la muestra esta calificación empeora, a excepción de Macul donde la nota es más favorable, situación que se correspondería con la información antes presentada respecto a la percepción del aumento del delito donde justamente en Macul disminuye.

Gráfico N° 21



Fuente: *Elaboración propia en base a datos extraídos de ENUSC*

Llama la atención que en comunas como Estación Central y San Ramón, donde las calificaciones eran medias –altas para el año 2007, superiores a cinco, en una escala de uno a siete, hayan descendido significativamente para el año 2010, alcanzar notas inferiores a cuatro.