

**SISTEMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN  
MUNICIPAL EN SEGURIDAD CIUDADANA  
EN BARRIOS VULNERABLES**

**INFORME DE RESULTADOS  
SAN JOAQUÍN**

**FUNDACION**  
  
**PAZ CIUDADANA**



**UNIVERSIDAD  
ALBERTO HURTADO**

**Autores:**

Lucía Trujillo Carrasco

Juan Pablo Arévalo

**Equipo de investigación:**

Lucía Trujillo Carrasco

Juan Pablo Arévalo

Martín Torres

Paulette Real Baeza

**Edición:**

Javiera Blanco Suárez

Fundación Paz Ciudadana

Valenzuela Castillo 1881

Santiago - Chile

[www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl)

Universidad Alberto Hurtado

Almirante Barroso 10

Santiago – Chile

[www.uahurtado.cl](http://www.uahurtado.cl)

Marzo 2012

## Índice

Introducción.....	5
Marco teórico y discusión temática.....	10
Territorialidad y vulnerabilidad frente a la delincuencia.....	10
Barrios críticos, barrios vulnerables, barrios vulnerados.....	13
Rol del espacio y la gestión local en la promoción eficaz de la seguridad:.....	14
Factores de éxito asociados a la gestión del gobierno local.....	17
Marco metodológico.....	20
Hipótesis o preguntas directrices.....	20
Objetivos.....	21
Objetivo general.....	21
Objetivos específicos.....	21
Productos.....	21
Diseño.....	21
Muestra.....	22
Definición de las variables de gestión municipal recopiladas en la literatura especializada.....	23
Definición y operacionalización de las variables de gestión municipal utilizadas en el estudio.....	26
Prevención en seguridad ciudadana.....	26
Fuentes de información.....	29
Primarias.....	29
Secundarias.....	29
Técnicas para levantamiento de Información.....	29
Grupo focal (focus group).....	29
Entrevista semi estructurada.....	29
Revisión de documentos.....	30
Observaciones en terreno.....	30
Análisis cualitativo de la información.....	30
Objetivos.....	30
Apreciaciones generales respecto de la metodología de análisis.....	30
Fases del análisis cualitativo.....	31
Introducción al proceso de análisis.....	31
Reducción de datos.....	31
Reconstrucción del sistema de significados.....	32

Comparación de resultados.....	32
Plan de trabajo desarrollado.....	33
Resultados fuentes de información primaria.....	35
Trabajo de campo.....	35
Análisis de las entrevistas en profundidad y focus group en la comuna de San Joaquín según cada una de las variables definidas.....	36
Gestión interna municipal.....	37
Cohesión social.....	54
Oferta programática barrial.....	58
Síntesis y conclusiones.....	65
Referencias.....	73

# I. Introducción

La seguridad de las personas, particularmente en las ciudades es inapelablemente una prioridad para los gobiernos y los ciudadanos. Se encuentra presente en las agendas políticas, técnicas y mediáticas, tanto a nivel nacional como internacional y ubicada dentro de los temas que concentra la preocupación de los ciudadanos; muchos esfuerzos se realizan a diario por mejorar las condiciones que la sustentan.

Fundación Paz Ciudadana como el Centro de Seguridad Ciudadana de la Universidad Alberto Hurtado, son instituciones orientadas a la producción de conocimiento que contribuya no sólo a la reflexión, sino también a la praxis de un tema cada vez más relevante, y que cuentan con una vasta y reconocida experiencia en el ámbito de la seguridad ciudadana, tanto en Chile como a nivel internacional. Fundación Paz Ciudadana, creada en el año 1992, es una institución sin fines de lucro cuya misión es aportar con conocimiento (información, metodologías, herramientas) al diseño y evaluación de las políticas públicas para la seguridad ciudadana. Comprendiendo que la delincuencia es un fenómeno multifactorial, Fundación Paz Ciudadana asume una perspectiva integral y promueve la intervención sobre las causas, manifestaciones y efectos tanto en infractores y víctimas como en el rol de las instituciones de prevención, control y reinserción, enfocándose en las situaciones que generan inseguridad, en los grupos vulnerables y, de la misma manera, en la calidad de la gestión e intervención público-privada en el sector. En tanto, el Centro de Seguridad Ciudadana creado en el año 2003, al alero de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, se propone contribuir a la política pública en materia de seguridad desde una perspectiva ciudadana, desarrollando investigación, docencia y extensión desde la óptica de la seguridad urbana. Particularmente, busca generar nuevos actores que contribuyan a la seguridad, ciudadanos organizados que promuevan la participación de las comunidades junto a las instituciones del aparato estatal que tradicionalmente ejerce la función de mantener la seguridad de la ciudadanía.

Conscientes que en el país se hace prioritario el mejoramiento de las políticas públicas, sus estrategias e instituciones y aprovechando el capital acumulado en sus respectivas trayectorias, ambos centros de estudio han establecido una alianza estratégica que busca contribuir al fortalecimiento de la gestión municipal destinada a la promoción de la seguridad local en ciertos barrios definidos como vulnerables, vulnerados o críticos a

la acción delictual, mediante un proceso que sistematice experiencias locales que resulten promisorias a este propósito.

Actualmente, se observa en muchos barrios de ciudades latinoamericanas que la violencia y la delincuencia han transformado los problemas de seguridad locales en verdaderos problemas de Estado, para los cuales resultan ineficientes los mecanismos tradicionales de control delictual, dando paso a complejas y costosas intervenciones, muchas de ellas militares, cuyos resultados sobre el objetivo de reducción de la delincuencia si bien esperados, son aún inciertos y su impacto sobre los procesos sociales, políticos y de gobernabilidad desconocidos.

El imperativo de la prevención hoy en Chile, es evitar que la escalada de violencia y delincuencia alcance los niveles que hoy exhiben ciertos barrios de otras ciudades de América Latina, y que así se siga deteriorando la calidad de vida de un sector de la población especialmente vulnerable, disminuyendo la calidad de la democracia y afectando la gobernabilidad del país. Esta es la gran apuesta tras el presente proyecto.

Se pretende apoyar la intervención focalizada en barrios considerados vulnerables a la acción delictual, en referencia a su situación de fragilidad y exclusión social, de acumulación de desventajas, y en los que el contexto de violencia, pública y privada, el temor y los delitos contra las personas configuran los discursos, estrategias, prácticas y representaciones de sus habitantes (Ruiz, 2009). Se hace necesario revertir los procesos de creciente inseguridad que se vienen dando en determinados barrios, como una forma de disminuir, por una parte, los obstáculos para el desarrollo de las personas, las familias y las comunidades, y de promover, por otra, la cohesión social y la gobernabilidad democrática.

Desde el punto de vista de la gestión de las políticas públicas, la experiencia ha ido progresivamente enfatizando que la gestión local, municipal en el caso de Chile, es un nivel privilegiado, porque es el espacio en el que confluyen las políticas públicas y las comunidades hacia quienes se dirigen estas políticas. Los municipios son, habitualmente, el órgano mediante el cual el nivel central del gobierno intermedia sus políticas y estrategias para llegar a los ciudadanos. Por otra parte, los diversos estamentos municipales se encuentran lo suficientemente cerca de los vecinos como para tener una inmejorable perspectiva de sus necesidades y problemas cotidianos.



El proyecto desarrollado por la Universidad Alberto Hurtado y Fundación Paz Ciudadana busca precisamente ser un instrumento para la gestión municipal, **destinado a apoyar la intervención focalizada en los barrios denominados vulnerados o críticos, cuyo horizonte es el perfilamiento de modelos de gestión local que garanticen resultados positivos para prevenir el delito en estos barrios vulnerables, y de este modo, enriquecer el diseño e**

**implementación de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad.** En lo inmediato, el estudio desarrollado explorará los elementos que resultan ser claves o críticos en estos modelos de gestión municipal, procurando definir criterios o estándares, los mínimos necesarios, que se relacionen a resultados positivos en prevención del delito, dirigido a barrios de estas características.

La experiencia acumulada en el abordaje del fenómeno de la delincuencia y sus manifestaciones, permite reconocer que los buenos resultados en la prevención del delito, se vinculan a procesos de construcción social en el que todos los actores involucrados toman parte. En este espíritu, el presente estudio sistematizará las capacidades en gestión de la seguridad, que los municipios nacionales despliegan en sus barrios vulnerables en torno a la acción delictual, de modo de construir un modelo, que vaya más allá de las consideraciones teóricas e incorpore la experiencia concreta y directa con el objeto de análisis.

El enfoque basado en la evidencia y en el rescate de las buenas prácticas, ha permitido avanzar en el conocimiento respecto a la promoción de la seguridad y prevención del delito, con bases más sólidas y mayor fundamento empírico. Con la idea de rescatar las buenas prácticas en la gestión municipal de la prevención, se seleccionaron tres municipios urbanos de la Región Metropolitana de Santiago, que tienen a la seguridad dentro de sus prioridades, que han mostrado capacidad de gestión e innovación en esta

temática y que se encuentran en diferentes estadios de desarrollo, para tomarlos como casos de estudio y explorar en su experiencia, aquellas variables de gestión que se han ido perfilando como relevantes.

El proyecto desarrollado durante el año 2010 e inicio del año 2011, comienza define como objetivo general el identificar factores claves de la gestión local municipal para la prevención de la delincuencia en barrios vulnerables que aporten a la construcción de estándares para intervenciones de esta naturaleza. Se trata así, de realizar un estudio exploratorio que permita identificar variables de gestión municipal propuestos por la literatura especializada, que en la práctica se presentan como relevantes y que sean cotejados con lo existente en el ámbito comparado.

En cuanto a los municipios participantes del proceso de sistematización, se invita a los municipios de Peñalolén, San Joaquín y Estación Central, dadas las condiciones ya mencionadas de capacidad de gestión e innovación en temas de seguridad, diversidad y accesibilidad.

Al concebirse como un proyecto cuyos resultados sean útiles como instrumento de apoyo a la gestión local, se define un marco de trabajo junto a los municipios estudiados, el que incluye establecer los objetivos específicos, la metodología y el plan de trabajo a desarrollar.

De este modo, se consensúa que, de modo específico, el estudio se enfocará en sistematizar los procesos de prevención local orientados a barrios vulnerables, en el ámbito de la seguridad ciudadana en tres barrios de estos tres municipios de la Región Metropolitana. Por su parte, la información resultante de este proceso se analizará buscando elementos comunes y distintivos que se perfilen como claves de la gestión local para la consecución de los objetivos de prevención. En paralelo, se recopilará información para conocer los modelos de experiencia internacional en prevención del delito, identificando las brechas de mejora en la gestión municipal que surjan de la comparación con los resultados de la sistematización, cuyo fin será instalar mejores prácticas locales de prevención. Finalmente, se establece la necesidad contribuir al debate sobre el tema, comunicando, difundiendo y promoviendo el análisis en torno a sus resultados.

Con estos propósitos se establece un cronograma de trabajo que incorpora una primera etapa de definición y diseño del estudio que se realizará junto a los equipos municipales. Una segunda etapa para la recolección de la información; una tercera, de



sistematización y análisis de la misma, y una cuarta, de publicación y difusión de sus resultados.

En cuanto al diseño, se define de tipo descriptivo-exploratorio, dado que busca especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. En este sentido, lo exploratorio surge en cuanto a que su principal foco de interés es la gestión de tres municipios en el trabajo de prevención dirigido a un barrio con características particulares de violencia, delincuencia, precariedad, entre otras. Para desarrollar una investigación más integral, se aproximará a la gestión del municipio tomándolo en cuenta, como fuente principal de información. De este modo, además de entrevistar a los responsables, encargados y equipos del municipio, también contará con la incorporación de las mismas comunidades barriales y fuentes secundarias de información disponibles.

Como fuentes de información primarias se contempló la realización de entrevistas en profundidad semi estructuradas a funcionarios municipales claves, relacionados con la gestión de la seguridad. Y también la realización de *focus group* con la participación de vecinos de los barrios seleccionados para el estudio. Las que luego fueron analizadas utilizando metodología cualitativa y cuyos resultados son presentados mediante el presente informe.

## II. Marco teórico y discusión temática

Para el presente proyecto se asume la perspectiva, ampliamente reconocida, de concebir el fenómeno de la delincuencia como una entidad multicausal, y por tanto compleja, en la que confluyen diversos factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de hacer una propuesta que busque intervenir sobre ésta. En consideración a que el foco del estudio está centrado en el examen de la gestión municipal de la seguridad ciudadana, relativa a la prevención en barrios vulnerables, las siguientes son las áreas temáticas y conceptuales que se consideran más estrechamente relacionadas con él.

### Territorialidad y vulnerabilidad frente a la delincuencia



Desde los primeros planteamientos teóricos, hechos por la escuela de Chicago, se ha venido haciendo hincapié en cómo dentro del espacio de las ciudades existen territorios específicos en que se produce una concentración de factores y condiciones que facilitan la instalación de la delincuencia. Fenómeno que se explica debido a la acumulación de carencias y desventajas sociales replicando situaciones de exclusión social que aumentan la probabilidad – más que en otros lugares de la ciudad– de que la delincuencia se instale en el barrio, tanto por

el ejercicio de ella, como por la victimización que produce a los habitantes del mismo lugar. (García-Pablos, 2008; Lunecke, 2009; Ruiz, 2009). En este sentido, para mejorar el impacto y eficiencia de las intervenciones, se requiere orientar los esfuerzos de prevenir allí donde es más probable que los delitos ocurran, y por tanto, se hace necesario dirigir los esfuerzos para identificar, dentro del espacio de las comunas, cuáles son esos territorios que se han transformado en espacios vulnerables frente a la

delincuencia y la victimización. De este modo, lo plantea Araya (2009) en referencia al índice de vulnerabilidad delictual<sup>1</sup> elaborado por la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, al reconocer su utilidad como instrumento de focalización, aún cuando reconoce que sus datos requieren de una mayor precisión a nivel barrios.

Según lo recogido por Fundación Paz Ciudadana (2010)<sup>2</sup>, estudios realizados por la Universidad Alberto Hurtado en comunas de la zona sur de la Región Metropolitana, dan cuenta que en sectores donde se concentran condiciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica, los delitos contra las personas tienen mayor prevalencia y mayor nivel de violencia. En ellos también se observa la presencia de redes de tráfico de drogas que ocupan un número significativo de espacios comunitarios, a su vez, que los delitos asociados con drogas se caracterizan por un mayor nivel de violencia. Todo esto ha generado como consecuencia una espiral creciente de conflicto y miedo en los habitantes, y un creciente deterioro de los espacios públicos (Lunecke y Eissmann, 2005). La presencia de tráfico de drogas en sectores vulnerables impacta en forma negativa porque incide en el consumo y el aumento de la violencia asociada a la rivalidad entre traficantes y/o disputas de potenciales mercados. La violencia en barrios vulnerables se expresa en un deterioro en la calidad de vida de sus habitantes, limitando el tránsito por las calles y el uso de los espacios públicos, dado que la percepción de temor e inseguridad en ese contexto aumenta. Así, una encuesta realizada por la Universidad Católica en el año 2003, indica que aproximadamente 70% de los encuestados pertenecientes a los grupos socioeconómicos más bajos, declararon mediano y mucho temor a ser victimizados a causa de la delincuencia (Lunecke y Eissmann, 2005).

---

<sup>1</sup> El índice de vulnerabilidad socio delictual (División de Seguridad Pública 2000 y 2008) muestra una de correlación entre comunas caracterizadas por pobreza (indigencia, pobres no indigentes, ingreso comunal, años de escolaridad, SIMCE, repitencia, alfabetismo, desempleo, violencia intrafamiliar, hacinamiento, desigualdad social) y población penal condenada por delitos de mayor connotación social (robos, hurtos, violación y lesiones).

<sup>2</sup> Extracto documento “Propuesta de apoyo para Política Nacional de Seguridad Pública”. Fundación Paz Ciudadana, abril 2010.

Por otra parte, la evidencia empírica muestra que niños/as y jóvenes vinculados con delincuencia<sup>3</sup> viven en este tipo de barrios. Carabineros de Chile realizó en el año 2005 una georreferenciación de domicilios de personas menores de 18 años ingresados a una comisaría por infracción a la ley o por vulneración de derechos, con lo cual se conformaron mapas que indican una concentración de sus domicilios en barrios que reúnen las características antes mencionadas. Al respecto, investigaciones realizadas por Rutter (1998) y estudios empíricos desarrollados por Home Office en barrios de Inglaterra y Gales, concluyen que hay ciertas características del área de residencia que influyen en el desarrollo del comportamiento delictivo infanto juvenil. Se plantea que la pobreza impactaría negativamente en la capacidad de los padres para responder adecuadamente ante los problemas y necesidades de los hijos, haciéndose vulnerables ante problemas como el fracaso escolar, el consumo de drogas y la vinculación a actos delictivos. Estudios longitudinales en Estados Unidos, Inglaterra y Holanda han demostrado que de un conjunto de niños/as recién nacidos en un año determinado, cerca del 5% se convierte en infractor de ley al llegar a la adolescencia. Los estudios muestran que estos jóvenes provienen de familias que han experimentado dificultades económicas y que viven en viviendas precarias de sectores urbanos (Farrington, 1997).

La suma de las situaciones descritas impacta negativamente en el tejido social de las comunidades, puesto que se generan desconfianzas entre los vecinos mermando las posibilidades de organización pro-social y el sentido de pertenencia. En sentido inverso, y aun cuando no existe una cuantificación sobre su efecto en la prevención del delito, se recoge cierto consenso en diversas experiencias que la confianza, el sentido de comunidad y la participación social son factores protectores de la penetración delictual en los espacios sociales.

---

3 En experiencia piloto de Fundación Paz Ciudadana, realizada en el barrio Héroe de la Concepción de la comuna de Recoleta, se pudo constatar que las principales características de este grupo son: la mayoría de las detenciones se producen por infracción a la ley y un alto porcentaje corresponde a hombres. El promedio de edad de sitúa en los 14 años. Los tipos de delitos por infracción a la ley cometidos por niños/as y jóvenes suelen ser robos, robos con violencia, robos con intimidación, hurtos, daños a la propiedad privada y desórdenes en la vía pública. En relación a drogas, el más común es el consumo de pasta base y en menor medida la vinculación de niños/as y jóvenes con la venta de estupefacientes (Paz Ciudadana, 2009)

## Barrios críticos, barrios vulnerables, barrios vulnerados



Un barrio es una unidad de análisis socio espacial en el que existen diferentes fenómenos: físicos, sociales y culturales; en el cual confluyen diversos tipos de actores: niños, jóvenes, adultos mayores; se entrecruzan temáticas: espacios públicos, seguridad, vivienda, medio ambiente, empleo, entre otros; representa una realidad integral; con sentido de comunidad, aludiendo a individuos que comparten sentimientos o

aspiraciones, unidos por un origen y una voluntad.

Cuando se alude al concepto de barrio vulnerable, se hace referencia a aquellos conjuntos habitacionales territorialmente delimitados que, a lo largo de su conformación, han acumulado problemas sociales persistentes en el tiempo, perpetuando con ello, situaciones de exclusión social que aumentan la probabilidad –más que en otros lugares de la ciudad– de que la delincuencia se instale en el barrio, tanto por el ejercicio de ella, como por la victimización que produce en los residentes del lugar. No sólo se refiere a espacios que como tales acumulan factores de riesgo ambientales y comunitarios, sino también a la concentración de personas que viven en estos sectores y que, a su vez, conjugan múltiples factores de riesgo, (individual, familiar, de pares), los que al interactuar con ambientes de violencia y desorganización social, promueven el desencadenamiento de conductas de riesgo, entre ellas la delincuencia (Munizaga, A. 2009) y aumentan la vulnerabilidad de los territorios.

Características de los barrios vulnerados por el delito y la delincuencia:

- Condiciones de pobreza y exclusión en sus diversos aspectos: infraestructura, presencia y acceso a los servicios básicos, nivel de hacinamiento, acceso a trabajo, etc.
- Niveles sobre los promedios de violencia y delincuencia.

- Consecuente nivel sobre el promedio en cuanto a percepción de inseguridad o temor.
- Presencia de narcotráfico (o microtráfico de manera persistente y en condiciones de ampliación), pero a diferencia del barrio crítico, no es posible decir que es un barrio que se encuentra “tomado” por este fenómeno.
- Nivel de legitimación de ilícitos: referido a que existiría cierto nivel de complacencia o aceptación social de hechos que ocurren al margen de la ley. A diferencia del barrio crítico, no es posible decir que en estos sectores la ley y las normas provienen de la delincuencia y no de los compartidos socialmente.

Dentro de la vulnerabilidad barrial se ha distinguido a los barrios críticos, en referencia a que en estos últimos se presentaría una mayor concentración y a niveles más altos de los factores antes expuestos. En el caso de un barrio vulnerable, en general, existen condiciones mínimas para implantar una política barrial desde el municipio y cuenta con organización social para iniciar el trabajo. En el caso de aquellos observados como críticos, la organización social está claramente desarticulada o incluso ha sido permeada por la presencia de capital social perverso (en general con la presencia de organizaciones criminales y narcotráfico). En este caso, la presencia policial es central para iniciar un acercamiento al barrio.

### **Rol del espacio y la gestión local en la promoción eficaz de la seguridad:**



Este factor de vulnerabilidad territorial que la evidencia muestra ha incidido en la revalorización del espacio local como el contexto propicio en el cual insertar las estrategias preventivas de delito. Junto a ello además, se ha reconsiderado el rol que deben cumplir los gobiernos locales en cuanto a la implementación de las políticas públicas en

diversas materias y particularmente, en materia de seguridad.

Las propuestas modernizadoras de la gestión pública dan cuenta de este proceso, en el que los gobiernos locales, los Municipios en el caso de Chile, han ido transitando desde un rol meramente ejecutor hacia uno de mayor protagonismo a la hora de diseñar y definir políticas y no sólo de implementarlas. Se está entendiendo crecientemente su importancia estratégica en la articulación de las políticas públicas de nivel central, destacando por su cercanía con las necesidades concretas de las comunidades, a las que estas mismas políticas buscan beneficiar y también por su capacidad operativa menos burocrática, y su cercanía física con la comunidad. Se reconoce el hecho que están más cerca de los ciudadanos y de su realidad, que otros estamentos de carácter nacional, facilitando una más eficiente focalización de problemas, necesidades y recursos, como ventaja comparativa en términos de gestión.

Para los temas ligados a la seguridad ciudadana, se ha hecho este mismo análisis. El Banco Mundial, ya en el año 2003, remarcaba que “los gobiernos locales deben encabezar la creación de comunidades más seguras”, bajo el supuesto que el mecanismo básico para desarrollar las estrategias preventivas es la asociación, y que ésta requiere: liderazgo y coordinación, participación permanente y contacto con la comunidad. Necesidades que el gobierno local puede satisfacer dada su cercanía con la gente, el cual es un espacio natural de entrega de servicios básicos a la personas y que su trabajo se centra en el desarrollo de sus comunidades (Banco Mundial, 2003).

El criterio de focalización local, parte del considerando que las administraciones locales han demostrado tener capacidad para enfrentar la inseguridad que afecta a las poblaciones en América Latina, y aun cuando han demostrado un éxito parcial, son la instancia de gobierno más cercana a la comunidad, más flexible en la aplicación de sus políticas y quien conoce más detalladamente el territorio que administra. Y en ese sentido ofrecen oportunidades singulares y experiencias relevantes. (Paulsen, 2005)

La importancia del rol que le cabe a los municipios ha ido más allá de la apreciación de las instituciones especializadas en el control y prevención de la delincuencia, a la que

suscribimos, sino que también ha sido reconocida por la propia ciudadanía<sup>4</sup>. Entonces resulta comprensible, que se señale (Dammert, 2008) que existe una fuerte presión pública por el aumento de la inseguridad, a la que estarían siendo sometidos los gobiernos locales.

La descentralización de la toma de decisiones como elemento que mejora la efectividad de las iniciativas de control y prevención, además de ser una orientación técnica, coherente con la percepción ciudadana, recoge diversa evidencia internacional (Dammert, 2008). Asimismo se ha precisado (Munizaga, 2010), que diversas experiencias en Estados Unidos, Canadá e Inglaterra muestran evidencia respecto de la importancia de las estrategias locales en prevención y control del delito, en cuanto al impacto de sus resultados y a la rentabilidad social que se logra.

Por otra parte, una gestión municipal eficiente, moderna e innovadora puede producir efectos significativos sobre aquellos factores sociales asociados a la delincuencia y que según la evidencia empírica, se concentran en barrios que experimentan un progresivo deterioro urbano y social. En América Latina, las administraciones locales han demostrado tener la capacidad para enfrentar la inseguridad, y a pesar de las crecientes tasas de criminalidad y violencia, las únicas experiencias exitosas en la disminución de estos indicadores se han producido bajo el alero de gobiernos comunales. (Paulsen, 2005)

Frente a un fenómeno complejo como es el de la delincuencia y la violencia, que requiere de abordajes integrales y multisectoriales, y en consideración a que desde los ámbitos teóricos y empíricos del conocimiento se ha evidenciado un patrón de concentración territorial para el delito, la violencia y el temor, es que resulta coherente el valor que actualmente se asigna al espacio local como el ámbito propicio para el desarrollo e implementación de estrategias dirigidas a su efectivo control y prevención. Y desde de allí se entiende entonces, la creciente importancia que se le otorga al involucramiento de los gobiernos locales en estas tareas.

---

4 En la Encuesta Nacional Bicentenario (2008), casi la mitad de los encuestados (49%) señala que la delincuencia es uno de los dos temas y preocupaciones a los que el municipio debiera dedicar mayores esfuerzos. (Universidad Católica-Adimark, 2008). Del mismo modo, en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior-INE, 2009) al preguntársele a las personas por su opinión sobre personas, organismos o instituciones, que tiene por tarea o función principal la seguridad de los ciudadanos, en primer lugar, ubican a Carabineros, luego a los Tribunales de Justicia, y luego al el Gobierno, seguido por los Municipios.



## **Factores de éxito asociados a la gestión del gobierno local**

En la medida que se ha ido valorizando el rol de los gobiernos locales en la prevención del delito y la promoción de la seguridad de las personas y los territorios, muchas han sido las formulaciones, que de forma aún dispersa, han ido describiendo diversos aspectos de la gestión local, que podrían ser considerados como factores claves para el éxito de las estrategias de prevención.

El presente estudio pretende ser un aporte, precisamente en este ámbito, y se propone, a partir de la experiencia concreta en tres municipios de la Región Metropolitana de Santiago, de las comunas de Peñalolén, Estación Central y San Joaquín, identificar factores relevantes de la gestión local, municipal en este caso, que se asocien a la prevención de la delincuencia, la violencia y el temor, dirigido en barrios vulnerables.

Con este propósito, se revisan algunas de las propuestas sobre gestión de los gobiernos locales, buscando orientaciones en aquellos elementos que se han subrayado como relevantes, privilegiando enfoques que recojan no sólo planteamientos teóricos, sino también experiencias exitosas y lecciones aprendidas en el contacto con la realidad. A continuación se presentan, de modo general, aquellas que para efectos de los objetivos señalados han resultado más interesantes de incorporar como base conceptual. Las variables que cada uno de los enfoques propone y su correspondiente definición se encuentran en el apartado correspondiente al marco metodológico.

El Banco Mundial (2003) en la Guía didáctica para Municipios clasifica las acciones del gobierno local en la reducción de la delincuencia y la violencia, en tres niveles. El nivel 1, son acciones que se basan en las funciones existentes y tradicionales del gobierno local. Por ejemplo, el cumplimiento de reglamentos, control de tránsito vehicular. El nivel 2 se caracteriza por ajustar las funciones del gobierno local a los principios de prevención de la delincuencia. Aquí se organizan a distintos departamentos del gobierno local trabajando juntos y utilizando enfoques de prevención de la delincuencia y violencia. El nivel 3 supone ir más allá de las actividades comunes del gobierno local para iniciar nuevos proyectos que integren a los socios de una comunidad.

Desde esta óptica, las variables identificadas en relación con las estrategias locales serían:

- Prioridad de la seguridad ciudadana dentro de la estrategia municipal y según esto ubicación de la estrategia de prevención dentro del gobierno local, y su rol.

- Los recursos o fondos y su disponibilidad.
- El nivel de asociación involucrado.
- Comunicación y participación de la comunidad.

Por su parte, Paulsen (2005) identifica, partir de experiencias exitosas como las de Diadema y Bogotá, algunos aspectos claves, que se refieren a la manera de ejercer el poder y la autoridad, a la forma de comunicar las decisiones y de contrastar esas visiones con todos los actores públicos y privados, a las formas específicas de entender y abordar el territorio y consecuentemente, a formas singulares de respuesta y al compromiso por parte de las poblaciones involucradas.

Según esta perspectiva los elementos comunes a estas experiencias exitosas serían los factores como:

- El **liderazgo** entendido como la capacidad de poner a un grupo en el futuro, de generar visiones compartidas, que sean capaces de generar adhesión y confianza y capacidad de **comunicar** estas visiones de futuro.
- El **conocimiento y ocupación del territorio**, en el sentido de ejecución de políticas y programa de manera coordinada y concertada, respondiendo al mismo propósito, intentando lograr el mismo objetivo final.
- El **uso de estrategias integrales**, dado el carácter multicausal del delito y la violencia,
- La **visión integral** es necesaria para entender y penetrar en el fenómeno.

Propone la existencia de tres ámbitos de acción estratégicos: 1) la medición, para conocer el territorio objeto de la acción, distinto al diagnóstico, en cuanto a que requiere un mapa, una referencia general del territorio previo a la intervención; 2) la participación ciudadana que promueva la corresponsabilización y la ciudadanía activa; y 3) la concertación en la acción, referido a la integración de diversos agentes y entidades.

Recogiendo estos y otros elementos, se ha planteado (Munizaga, 2010) que para lograr un impacto positivo, y una gestión territorial con estándares de calidad en materia de prevención y seguridad ciudadana, es necesario contemplar ciertos aspectos claves como la visión territorial, en el sentido de considerar al barrio como unidad de análisis, focalización en sectores socioeconómicos más bajos, en consideración a que muestran mayores índices de revictimización y de percepción de temor. En cuanto a la gestión municipal, algunos elementos que permiten caracterizarla serían: liderazgo del alcalde, conocimiento del municipio de los problemas de seguridad que afectan su territorio,

énfasis y prioridades asignados al tema de la seguridad, nivel de redes sociales establecidas con otras instituciones presentes en la comuna, nivel de ingresos y recursos municipales, con incidencia en la capacidad del municipio para atraer programas y profesionales de mejor calidad, y relacionado con esto el contar con equipos profesionales especializados. La oferta programática disponible dirigida a la prevención del delito con arreglo a criterios de a) focalización: territorial y según factores de riesgo, b) nivel de especialización, diferenciación e integralidad, c) coordinada con los agentes locales, d) oferta basada en la evidencia, como fórmula para rentabilizar.

De acuerdo con estos planteamientos, el presente proyecto reconoce la importancia de la prevención del delito como complemento a las acciones destinadas al control del mismo, en la búsqueda de estrategias eficientes para la disminución de la victimización y la inseguridad. Se identifica que los procesos de exclusión social, asociados a ciertos territorios determinados dentro de las ciudades genera una retroalimentación negativa desde el punto de vista de la inseguridad, el temor y el delito. De este modo, los factores de riesgo presentes en estos barrios se relacionan con índices crecientes de involucramiento con la actividad delictual, la violencia, el conflicto social, y el temor; los que retroalimentan y sostienen el aumento del deterioro y la exclusión de estos sectores, contribuyendo a hacerlos persistentemente más vulnerables frente al delito. Consecuentemente con esto, se valora el espacio local y la gestión que pueden desarrollar los municipios, como un prometedor espacio para la concreción de estrategias de prevención que sean socialmente rentables. Con el propósito de ser un aporte a la construcción de modelos eficientes de gestión de la prevención, con base en la realidad empírica, este estudio dirige sus esfuerzos hacia recoger la experiencia de gestión municipal, a la hora de desarrollar estrategias de prevención del delito orientadas hacia barrios definidos y específicos, que se consideran vulnerables a la acción delictual.

## III. Marco metodológico

### Hipótesis o preguntas directrices

El estudio pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- 1. Modelo teórico a la base.** ¿Cuál es la visión que el municipio tiene acerca de cohesión social y la forma en cómo la operacionaliza en terreno? ¿cuál es el enfoque que el municipio tiene acerca de la seguridad ciudadana, cómo la comprende y cómo se aproxima a nivel local desde esta materia?
- 2. Institucionalidad.** ¿Cuál es la visión que el municipio tiene de la seguridad ciudadana? ¿El trabajo desarrollado se enmarca dentro de una política comunal, una estrategia, un programa, hay un plan de trabajo?, ¿Qué departamentos municipales trabajan en este barrio?, ¿Cómo se organizan en seguridad ciudadana?, ¿Cómo se relacionan entre sí?, ¿Hay factores claves identificados en cuanto a su incidencia en delincuencia?, ¿Hay diagnóstico del barrio? ¿Cuál es?, ¿Qué instrumentos de medición han utilizado?, ¿Cuál es el diseño?, ¿Cómo participa la comunidad del diagnóstico?, ¿Cuál es la relación del municipio con gobierno central?, ¿qué parte de su presupuesto se conforma por los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM)?, ¿Cuánto de los FAGM y otras vías de financiamiento se orienta a los barrios en general y al barrio en estudio en particular?, ¿Cuánto del presupuesto municipal (sin contar los FAGM) va dirigido hacia el barrio en estudio para seguridad ciudadana, prevención y/o rehabilitación-reinserción?
- 3. Equipos profesionales.** ¿Cuántas personas trabajan en la estrategia-programas de seguridad? ¿Y en prevención?, ¿Cuántos profesionales componen los equipos responsables de la prevención? ¿Qué tipo de especialización tienen?, ¿Es esta especialización pertinente a los problemas de seguridad?, ¿Antigüedad en sus cargos?, ¿Cómo coordinan su trabajo?, ¿Existe un trabajo transversal e integrado en el municipio? ¿Existen sistemas de incentivos para atraer a los mejores o para crear estabilidad en el equipo?
- 4. Oferta programática que llega al barrio.** ¿Responde a los factores críticos en delincuencia?, ¿Hay medición de impacto?, ¿Hay evaluaciones?, ¿De qué tipo: proceso, resultados, cobertura?, ¿Se hace rendición de cuentas a la comunidad y a actores institucionales claves, acerca de los logros obtenidos y aspectos claves del proceso?, ¿Bajo qué formato?

## Objetivos

### Objetivo general

Identificar los factores claves de la gestión local municipal para la prevención de la delincuencia en barrios vulnerables, que aporten a la construcción de estándares para intervenciones de esta naturaleza, en comparación con la experiencia internacional.

### Objetivos específicos

1. Sistematizar los procesos de prevención local orientados a barrios vulnerables, en el ámbito de la seguridad ciudadana en tres barrios de tres municipios de la Región Metropolitana, junto a los equipos responsables a nivel municipal.
  - Conocer la gestión local de la prevención dirigida a barrios vulnerables en San Joaquín, Estación Central y Peñalolén.
  - Analizar la información buscando elementos comunes, distintivos y nudos críticos que se perfilen como claves de la gestión local para la consecución de los objetivos de prevención.
2. Conocer modelos de experiencia comparada en gestión local en prevención del delito para establecer elementos comunes y diferenciadores.
  - Identificar las variables de gestión local relevadas por las experiencias seleccionadas.
  - Identificar las brechas de mejora en la gestión municipal.

### Productos

- Informe de resultados cualitativos.
- Jornada de análisis del equipo ejecutor para identificación elementos comunes y distintivos.
- Documento final con descripción del proceso, principales hallazgos, recomendaciones. Publicado y difundido.

### Diseño

El diseño del estudio es de tipo descriptivo-exploratorio. Este tipo de diseño busca especificar las propiedades importantes de las personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar

(Hernández, Fernández & Baptista, 1991; Bachman & Schutt, 2003). Dado que el principal foco de interés es la “gestión” del municipio en el trabajo preventivo que se realiza con un barrio vulnerado (o vulnerable) y crítico. En este sentido lo exploratorio surge en cuanto a que su principal foco de interés es la gestión de tres municipios en el trabajo con un barrio con características particulares de violencia, delincuencia, precariedad, entre otros. Asimismo, siguiendo parámetros para desarrollar una investigación más integral, no sólo se aproximará a la gestión del municipio tomando en cuenta, como fuente principal, a los responsables, encargados y equipos del municipio, sino también se recurrirá a informantes dentro de la misma comunidad y a fuentes secundarias.

La metodología de esta investigación debe lograr identificar aquellos aspectos claves de la política y gestión comunal preventiva –de tipo ideal– orientada a barrios vulnerables.

## **Muestra**

La unidad muestral del estudio serán tres barrios de tres comunas de la Región Metropolitana, que representan Municipios con un grado de diversidad interesante a efectos de las descripciones que se pretenden, y que de este modo tengan diferentes aproximaciones y experiencias con el tema de la seguridad ciudadana en general, y al trabajo comunitario dirigido a la prevención del delito en particular. Al mismo tiempo, que cuenten con barrios de las características de vulnerabilidad y exclusión social ya definidos. El criterio de selección de la muestra además de considerar este criterio de diversidad, considera la facilidad de acceso del presente estudio a la realidad barrial y municipal y la voluntariedad de la participación municipal.

De acuerdo a estos elementos se seleccionó a los municipios de Peñalolén, San Joaquín y Estación Central, como casos de este estudio exploratorio. Junto a los equipos cada una de estas comunas se definió el barrio, en función a que sus características particulares permiten observarlos como vulnerados o críticos.

Si bien los barrios son los lugares en donde se implementan las políticas, el principal foco de interés del presente estudio son las formas de trabajo-gestión del municipio, que considerará como referencia los parámetros definidos por el Banco Mundial (2003), Paulsen (2005) y Munizaga (2010).

## Definición de las variables de gestión municipal recopiladas en la literatura especializada

BANCO MUNDIAL (2003)

<p><b>Prioridad de la seguridad ciudadana dentro de la estrategia municipal y según esto, ubicación de la estrategia de prevención dentro del gobierno local.</b></p>	<p>Las estrategias de prevención se pueden ubicar dentro de una función sectorial, de apoyo o estratégica. Sectorial cuando está dentro de áreas de seguridad pública, servicios de protección, seguridad de la comunidad, o policía metropolitana. De apoyo cuando se inserte en áreas de planificación o unidades de estrategia urbana. Estratégica cuando se inserta en la oficina del director ejecutivo, administrador o alcalde de la ciudad. Las soluciones a este punto son y deben ser ajustadas a las prioridades locales por lo que no hay cánones fijos.</p>
<p><b>Fondos y disponibilidad de los mismos</b></p>	<p>Los fondos deberían permitir disponer de un coordinador de prevención de la violencia y delincuencia, contar con apoyo secretarial y administrativo, cubrir los costos de administrar los proyectos y de la realización de análisis, permitir la ejecución de los proyectos propiamente tales y realizar seguimiento y evaluación de la estrategia. La obtención de fondos es una actividad permanente, que se requiere para cubrir aquellas actividades de prevención que no se cubren con la oferta inicial, e incluso podría considerar utilizar un recaudador de fondos calificado que busque dentro de las posibilidades existentes.</p>
<p><b>Nivel de asociación</b></p>	<p>Forma de usar los recursos y destrezas de una comunidad, de modo que todos los socios se beneficien y se reduzca la violencia y la delincuencia.</p>
<p><b>Comunicación y participación de la comunidad.</b></p>	<p>Promueve los objetivos de la estrategia de prevención de la delincuencia, e informa a la comunidad de los logros, estimulando la participación. La participación forma parte integral de todo el proceso, como enfoque subyacente y regulador de todos los aspectos. Significa la intervención activa en la toma de decisiones acerca de la planificación y aplicación de los procesos, programas y proyectos que la afectan</p>
<p><b>Planificación de la estrategia</b></p>	<p>Los programas de prevención se basan en soluciones simples que abordan unos pocos problemas. Se distinguen cuatro etapas: 1. identificar los problemas, 2. elaborar una estrategia, 3. gestionar y aplicar la estrategia y 4. seguimiento y evaluación de la misma.</p>

PAULSEN (2005)

<p><b>Liderazgo</b></p>	<p>Capacidad de poner a un grupo en el futuro, de generar visiones compartidas, que sean capaces de generar adhesión y confianza, que permita salir del círculo de derrotismo que inmoviliza tanto a población como a gobernantes.</p> <p>Generación de confianza, basada en la fiabilidad, en la predictibilidad del comportamiento por parte de los actores públicos y privados, un liderazgo que muestra a la ciudadanía coherencia y una orientación valórica tras sus acciones.</p> <p>Capaz de gestionar significados, en el sentido de compartir una visión; Capaz de gestionar la atención, relacionado con saber comunicar esta visión de cambio, a través de una eficaz gestión de las comunicaciones.</p>
<p><b>Conocer y ocupar el territorio,</b></p>	<p>El adecuado uso del liderazgo estratégico debe incorporar no sólo un diseño para la población objetivo de sus acciones, sino que debe considerar una importante cantidad de recursos para concertar a los agentes públicos en su "Visión" en el territorio y "ocupar" ese territorio, en el sentido de ejecutar sus políticas y programas de manera coordinada y concertada, respondiendo al mismo propósito, intentando lograr el mismo objetivo final.</p>
<p><b>Uso de estrategias integrales.</b> <b>Se proponen tres ámbitos de acción estratégicos:</b> <b>1.medición,</b> <b>2. participación ciudadana</b> <b>3.concertación en la acción</b></p>	<p>Dado el carácter multicausal del delito y la violencia, la visión integral es necesaria para entender y penetrar en el fenómeno.</p> <p>Medición, distinta a diagnóstico, permite el conocimiento del territorio objeto de la acción. Es una etapa de pre-intervención, pre-estrategia, en que se busca ser lo más observador y lo menos interviniente para armar un mapa del territorio, una mirada amplia, con información sobre los actores que ya participan del fenómeno: policía, delincuentes, organizaciones sociales, víctimas, etc., proveniente tanto de fuentes primarias como secundarias, de carácter cuantitativa y cualitativa, con datos de victimización y percepción, información demográfica, educacional, de salud, económica, de vivienda, etc.</p> <p>Participación de la población dada la envergadura del problema y los cambios requeridos en su solución, permite la responsabilización ciudadana y la colaboración en la estrategia de la que serán coautores. Pasar de una conciencia de derechos a una conciencia de deberes y responsabilidades son parte de la ciudadanía activa que promueve el desarrollo humano.</p> <p>Concertación en la acción, vinculada también a la multicausalidad del delito, supone un abordaje que asocie a los agentes públicos, privados y a los representantes y actores relevantes de la sociedad civil.</p>
<p><b>Uso de criterio de focalización local</b></p>	<p>Parte del considerando que las administraciones locales han demostrado tener capacidad para enfrentar la inseguridad que afecta a las poblaciones en América Latina, y aún cuando han demostrado un éxito parcial, son la instancia de gobierno más cercana a la comunidad, más flexible en la aplicación de sus políticas y quien conoce más detalladamente el territorio que administra. Y en ese sentido, ofrecen oportunidades singulares y experiencias relevantes.</p>



## MUNIZAGA (2010)

<b>Visión territorial</b>	Barrio o sectores como unidad de análisis. Contar con instrumentos diagnósticos específicos, pues hay una subrepresentación tanto de la victimización y el temor en los instrumentos comunales.
<b>Grupos socioeconómicos</b>	Considerando que los niveles socioeconómicos más bajos muestran mayores tasas de revictimización (ENUSC, 2008) y registran en forma sostenida un mayor nivel de percepción de temor (Balance de la Delincuencia Paz Ciudadana-Adimark, 2010)
<b>Diversidad municipal</b>	Diferentes factores actúan en la gestión municipal, la que se muestra como altamente variable con arreglo a factores como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo del alcalde.</li> <li>• Conocimiento del municipio de los problemas de seguridad que afectan su territorio.</li> <li>• Énfasis y prioridades asignados al tema de la seguridad.</li> <li>• Nivel de redes sociales establecidas con otras instituciones presentes en la comuna.</li> </ul> Nivel de ingresos y recursos municipales, con incidencia en la capacidad del municipio para atraer programas y profesionales de mejor calidad
<b>Equipos profesionales especializados</b>	La experiencia internacional y estudios nacionales indican la importancia de contar con equipos profesionales especializados capaces de intervenir en comunas con alta complejidad social. Y que esto tendría un efecto directo sobre la calidad de aspectos relevantes de la gestión, como son los diagnósticos, la oferta programática, las intervenciones, el monitoreo y la evaluación, la rendición de cuentas y el mejoramiento de la misma gestión.
<b>La oferta programática dirigida a la prevención del delito,</b>	Cuando es sistemática, estructurada, focalizada en poblaciones y factores específicos de riesgo es efectiva, eficiente y socialmente rentable, de acuerdo a lo planteado por Farrington (2006), Przybylski (2008) y Sherman (2002), entre otros. Algunos aspectos que debe considerar la oferta programática son: <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ <i>Focalización: territorial</i>, considerar los barrios como unidad de intervención específico; y <i>factores de riesgo</i>, intervenir en aquellos vinculados a la delincuencia y la violencia.</li> <li>☐ <i>Oferta diferenciada, especializada e integral</i>, a partir de los criterios de focalización, diversificar las estrategias de intervención cuidando incluir los distintos aspectos relacionados con la disminución del delito y la percepción de temor y de contar con programas que aborden factores con distintos niveles de complejidad.</li> <li>☐ <i>Coordinación de agentes locales</i>, condición para conseguir la integralidad que se requiere y la complementariedad entre ámbitos de control, y prevención.</li> <li>☐ <i>Oferta basada en la evidencia</i>, como fórmula para rentabilizar. En un sentido esto significa promover la generación de evidencia respecto de las intervenciones, sus resultados en efectividad e impacto. En otro sentido, plantea la conveniencia de replicar experiencias que cuenten con evidencia respecto a sus logros.</li> </ul>

## **Definición y operacionalización de las variables de gestión municipal utilizadas en el estudio**

### **Prevención en seguridad ciudadana**

La prevención en seguridad es el gran concepto tras la sistematización. La prevención será analizada a la luz de 3 dimensiones:

1. **Gestión interna municipal:** descrita en términos generales como la forma en que se organiza la institucionalidad municipal para asumir la tarea de prevención en seguridad
2. **Cohesión social:** entendida como eje orientador de las estrategias preventivas, en cuanto propósito y medio.
3. **Oferta programática orientada a los barrios:** dimensión que aborda si la perspectiva de prevención, orientada a la cohesión social tiene un correlato programático en los barrios, como unidad de análisis.

Para recoger cada una de estas dimensiones desde las fuentes de información seleccionadas, se han desagregado, con fines meramente descriptivos, en indicadores. Éstos surgen del marco teórico que sustenta el proceso de sistematización, y a continuación se detallan:

## I. GESTION INTERNA MUNICIPAL

INDICADOR/VARIABLE	OPERACIONALIZACIÓN
<b>Sistema organizacional</b>	Estructura, funciones y tareas definidas en cada municipio para abordar el ámbito de la seguridad ciudadana.
<b>Prioridad/énfasis</b>	La prioridad asignada ideal (intención). Brecha entre lo ideal y lo materializado.
<b>Rol (tarea asignada – tarea asumida)</b>	Nivel de protagonismo y empoderamiento de la gestión municipal (agentes locales) en materias de seguridad.
<b>Política municipal/ Estrategia</b>	Visión del fenómeno de la seguridad en general y del comunal en particular. Interesa observar cómo confluyen en ella los conceptos de prevención y cohesión social. Horizonte futuro a alcanzar en esta área de la gestión municipal. Cómo se concreta la visión: pasos lógicos del proceso, coherencia entre la visión y ejecución, y los niveles de concreción (en documentos, presentaciones, cuentas públicas, etc.)
<b>Recursos financieros</b>	Recursos disponibles por diversas vías de financiamiento Cantidad del presupuesto y la prioridad en porcentaje del presupuesto total municipal
<b>Liderazgo –alcalde/otros</b>	Capacidad del alcalde de movilizar a su municipio y a los vecinos en torno a la visión que tiene su gestión respecto del tema de la seguridad. Involucramiento del alcalde en los temas del área.
<b>Gestión de la comunicación</b>	Procesos y mecanismos mediante los cuales los municipios transmiten a los vecinos su visión sobre el tema, instalándolo en la agenda local. Canales o vías por las cuales el municipio transmite la visión, los objetivos, los programas, intervenciones y logros.
<b>Visión territorial (Conocer y ocupar el territorio)</b>	Unidad territorial de análisis usada para orientar la gestión. Mecanismo para identificar necesidades, fortalezas, debilidades, recursos locales y actividades (definir prioridades). Identificar en términos de gestión y percepción ciudadana la capacidad del municipio de afrontar los problemas de seguridad detectando instrumentos, programas, diagnósticos que permitan saber cómo se aplica esta visión en el territorio.
<b>Recursos humanos</b>	Existencia de equipos especializados. Cantidad de personas en el equipo, nivel de profesionalización, de especialización y experiencia profesional del equipo. Además de sus vínculos laborales.

## II. COHESIÓN SOCIAL

INDICADOR/VARIABLE	OPERACIONALIZACIÓN
<b>Participación Comunidad/ Interacción con la comunidad</b>	Mecanismos mediante los cuales los Municipios promueven y propician la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de programas e intervenciones.
<b>Asociación/redes/ concertación</b>	Nivel de funcionalidad y legitimidad de actores en torno a prevención de la delincuencia y nivel de articulación del trabajo municipal.
<b>Otros actores</b>	Otras redes, organizaciones no gubernamentales y programas del gobierno central que participan en el tratamiento de temáticas de seguridad ciudadana.

## III. OFERTA PROGRAMATICA BARRIAL

INDICADOR/VARIABLE	OPERACIONALIZACIÓN
<b>Planificación/Estrategia</b>	Identificación de un plan definido para el barrio con sus respectivos pasos previos e instancias lógicas desarrolladas.
<b>Conocimiento de necesidades del territorio</b>	Mirada amplia sobre el territorio en materia de seguridad sobre los actores involucrados y sus respectivos roles. Además de los datos utilizados para construir la visión de seguridad en el territorio.
<b>Mecanismos e instrumentos de medición</b>	Existencia de mediciones previas a las intervenciones.
<b>Criterios de focalización (local, territorial/barrial, NSE, factores de riesgo).</b>	Criterios usados para definir estrategias de intervención específicas. Clasificación de las intervenciones según nivel socio económico (NSE), según edad, según barrio, según programa si es de gobierno central o local, etc.
<b>Atributos de la oferta programática</b>	Caracterización de las actividades realizadas en el territorio, según diversos criterios como: <b>prevención</b> , diferenciada/ diversificada, especializada, integral, basada en la evidencia, territorial.
<b>Evaluación y control de programas</b>	Uso de mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos, resultados e impacto de las intervenciones.

## **Fuentes de información**

### **Primarias**

Se considerarán entrevistas en profundidad semi estructuradas a funcionarios municipales relacionados con la gestión de la seguridad, a funcionarios de programas desarrollados en los barrios y a representantes del nivel central.

Además, se realizarán *focus group* con habitantes de los barrios seleccionados y se harán observaciones no participantes del trabajo municipio-comunidad en terreno.

### **Secundarias**

Se considerarán diversos tipos de documentos, publicaciones que muestren aspectos de la gestión municipal en seguridad y/o en prevención y/o dirigida a barrios vulnerables. Presentaciones hechas en seminarios. Sistematizaciones, evaluaciones y otros estudios si los hubiere. Planificaciones Municipales o sectoriales. Descripciones de la oferta programática. Cuentas públicas. Planes comunales, entre otros.

## **Técnicas para levantamiento de Información**

### **Grupo focal (focus group)**

Son grupos de discusión conformados por el investigador. El moderador propicia una discusión con preguntas específicas que estimulan a los participantes a compartir sus percepciones e ideas sobre un determinado tópico, de forma libre y menos estructurada. Las sesiones hacen posible los intercambios personales y discusiones sobre sentimientos, actitudes, creencias, experiencias y comportamientos, generando así información a fondo sobre el tópico en cuestión. No requiere de muestras representativas, pero sí comparten características claves para los objetivos del estudio (Bachman & Schutt, 2003).

### **Entrevista semi estructurada**

Esta entrevista consiste en una comunicación directa entre el investigador y el entrevistado, que es espontánea, incorporando preguntas abiertas y flexibles de manera que asemeje una conversación donde se genera un buen vínculo y empatía. Interesa conocer las respuestas verbales y no verbales del sujeto (entonación, ritmo, voz, silencios, pausas, pronunciación, etc.), dando cuenta de los marcos de referencia del entrevistado, es decir, las motivaciones, valoraciones, deseos, creencias, entre otros, que dan cuenta de los significados para el hablante. El grado de estructuración

de la entrevista puede variar, por ejemplo, se puede tener una pauta de preguntas a partir de la revisión bibliográfica e ir incorporando a lo largo de la entrevista nuevos temas que plantea el entrevistado. “La entrevista semi estructurada utiliza una pauta de preguntas ordenadas y redactadas por igual para todos los entrevistados, pero de respuesta abierta o libre” (Gaínza, 2006, p. 230).

### **Revisión de documentos**

Junto a las técnicas anteriores, se revisarán documentos de trabajo formal e informal de la muestra del estudio tales como:

- Planes de desarrollo comunales.
- Programa y planes seguridad ciudadana.
- Registros.
- Programas y proyectos locales (ej. FAGM).
- Otros planes comunales, etc.

### **Observaciones en terreno**

La observación en terreno es aquella que intenta observar cómo un programa se implementa. Será de utilidad para ver en qué medida el discurso de los equipos de trabajo y encargados o responsables, en relación a sus formas de implementación de la política, se traspasa al contexto de trabajo concreto.

## **Análisis cualitativo de la información**

### **Objetivos**

- Recoger la forma en que están presentes las variables de gestión municipal definidas por el estudio.
- Identificar otras variables de gestión municipal no previstas inicialmente.
- Determinar aspectos claves de la gestión municipal.
- Identificar aspectos críticos de la gestión municipal.

### **Apreciaciones generales respecto de la metodología de análisis**

El análisis cualitativo es una etapa de la fase explicativa del proceso de investigación, donde se abordan de manera integrada los objetivos de la investigación, los datos disponibles y el prisma a través del cual se observará. Es posible considerar la metodología cualitativa como “la investigación que produce datos descriptivos: las

propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable” (Bogdan y Taylor, 1975). En esa línea, el análisis a realizar buscará extraer sentido a los datos, considerando las variables previamente establecidas y el marco teórico definido.

La información será extraída de las fuentes primarias: transcripciones literales de las entrevistas en profundidad grabadas, notas de campo provenientes de la observación no participante en actividades comunitarias, transcripciones de la discusión realizada en *focus group* con los vecinos.

Los datos contenidos en estos documentos deben ser organizados para su análisis, con el fin de establecer relaciones, interpretaciones y significados relevantes sobre el problema abordado.

En ese sentido, es importante definir las distintas partes a las que se quiere acceder (mediante el examen de las mismas en los instrumentos); para luego, con sus significados reconstruidos, conocer las interrelaciones existentes entre estas diferentes partes.

## **Fases del análisis cualitativo**

### **1.Introducción al proceso de análisis**

- Al iniciar un análisis cualitativo, como primer paso se busca validar el sistema de codificación de variables, para lo cual existen diversos métodos: a través de la aplicación en casos escogidos aleatoriamente o mediante la comparación de casos paradigmáticos, contradictorios u opuestos (theoretical sampling). Dado que la presente sistematización ha definido previamente las variables a ser analizadas en los discursos, se propone una validación mediante la comparación de casos paradigmáticos, contradictorios u opuestos (Entrevistas alcaldes y encargados de seguridad de Estación Central y Peñalolén, entrevista inicial y final del proceso de recolección de datos).
- Una vez validados y establecidos estos parámetros, es pertinente leer los textos y comprender el sentido general de ellos en base a estas categorías.

### **2.Reducción de datos**

- a.Análisis de unidades de significado por comunas.
- b.Identificación de segmentos significativos del texto según las variables definidas previamente.

c. Categorización y codificación (código como abreviación de la categoría del segmento y representación de la “unidad de significado”) usando los códigos incluidos junto a las variables.

d. Síntesis, selección y agrupamiento de segmentos y creación de metacategorías

### **Reconstrucción del sistema de significados**

Reconstruir desde la subjetividad de los productores de textos (entrevistados y/u observadores) los sistemas de significados, a partir de las variables previamente definidas en el Plan de Análisis e identificadas en los textos.

### **Comparación de resultados**

Inferencias generales a partir de la comparación y relación de los sistemas individuales de significados.

### **Recomendaciones para la realización de la lectura y análisis**

- Comentarios y reflexiones en los márgenes.
- Ir elaborando continuamente generalizaciones que describan las consistencias descubiertas entre los datos.
- Confrontar estas generalizaciones con otros constructos o teorías.
- Ordenar los materiales al ir descubriendo frases semejantes, relaciones entre variables, etc.

**Identificación de unidades de significado:** Se pueden encontrar a través de palabras, significados, frases y párrafos. En este caso, se recomienda remitirse principalmente a los dos últimos, con la idea de obtener una explicación profunda y acabada acerca del dato y así poder relacionar el discurso de los entrevistados con el marco de referencia de las teorías implícitas en ellos.

**Estrategia de codificación:** Al momento de buscar las unidades de significado en los textos a analizar, es pertinente definir las categorías y códigos que explicarán los segmentos a seleccionar. Para el caso de esta investigación y considerando que las categorías y códigos han sido definidos previamente, se determinarán los segmentos a escoger según:

- Definición de palabras clave (keywords) y de la variable misma como indicadores de significados críticos.
- Observar desde los detalles particulares hacia el sentido general de la acción (búsqueda de categorías específicas a dimensiones específicas).



- Definición de estructuras en los datos (identificación de unidades de significado y asociación de códigos).

## **Plan de trabajo desarrollado**

### **Fase I. Convenio con municipios y diseño del estudio**

- Reuniones con Alcaldes para acuerdos macro.
- Definición de equipos municipales contrapartes del estudio.
- Revisión y análisis información diagnóstica disponible por barrio.
- Definición de criterios de sistematización y plan de trabajo.
- Producción de instrumentos de levantamiento de información y matrices para la recopilación de la misma.
- Definición de marco común de trabajo con los equipos municipales: definir un barrio vulnerable por comuna, definir informantes claves, definir contraparte terreno, validar criterios de sistematización, validar plan de trabajo y validar instrumentos de recolección de información.
- Convenio firmado con cada municipio: revisar y adaptar convenios anteriores al estudio, visar por los alcaldes, producir y realizar ceremonia de firma de convenio.

### **Fase II. Recolección de información**

- Visitas a terreno y reuniones periódicas con contraparte municipal y equipos ejecutores para la coordinación y retroalimentación del proceso (frecuencia quincenal).
- Entrevistas en profundidad (5 por municipio): producción municipal, realización, transcripción y análisis estadístico cualitativo del equipo investigador.
- *Focus group* (1 por barrio): producción municipal, realización, transcripción y análisis estadístico cualitativo, equipo investigador.
- Análisis experiencia comparada. Modelos de referencia que han probado tener éxito en la gestión municipal de la seguridad ciudadana, basados en la evidencia (revisión de la literatura, resumen y elaboración documento de síntesis).

### **Fase III. Sistematización y análisis**

- Recopilación y organización de la información recogida en matriz de análisis previamente definida.
- Identificación de los factores clave en la gestión municipal para la intervención con barrios vulnerables.

- Identificación de las brechas con modelos comparados.
- Elaboración del informe de análisis.
- Elaboración del informe final que incluya presentación y síntesis de principales hallazgos, y recomendaciones.
- Edición de informe final para transformarlo en publicación: contraparte ejecutora propone publicación, es revisado por contrapartes directivas, corrección documento contraparte ejecutora, envío a municipios para su revisión, recepción de correcciones, corrección del documento contraparte ejecutora y validación directiva.

## IV. Resultados fuentes de información primaria

### Trabajo de campo

En primer término el Municipio de San Joaquín definió que el barrio que sería foco del análisis serían las unidades vecinales 20, 21 y 25 que corresponden a los sectores de La Legua Vieja, Legua Nueva y Legua Emergencia.

El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de julio a octubre del año 2010 y contempló la realización de 5 entrevistas en profundidad, un *focus group* con vecinos, una observación de actividad del municipio con la comunidad y una encuesta de victimización barrial.

Para efectos de la selección de los participantes de las entrevistas, el equipo responsable de la investigación establece que se considerarán actores municipales clave: el alcalde, el encargado del tema de seguridad en la municipalidad, un director municipal que a juicio del municipio represente un nivel de coordinación deseable, un funcionario del área de seguridad y un funcionario de un programa de seguridad de ejecución local y financiamiento central. Para cada uno de estos diferentes actores se elaboró una pauta de entrevista que guiará la conversación a los tópicos de interés del estudio.

Siempre con la perspectiva que este no es un estudio evaluativo sino que busca rescatar las buenas prácticas, se solicita al mismo municipio que defina los nombres para las entrevistas del director de un área diferente a seguridad y los funcionarios. Cada una de estas entrevistas se realiza en los respectivos lugares de trabajo de los entrevistados por una dupla de investigadores, uno de los cuales realiza la entrevista; y el otro, observa, registra e interviene sólo para aclarar o precisar algunos aspectos necesarios. Cada entrevista es grabada en audio y transcrita para su posterior análisis.

De acuerdo con esto, en la comuna de San Joaquín las entrevistas profundidad se realizaron a:

Alcalde, Sr. Sergio Echeverría.

Directora de Seguridad Ciudadana, Sra. Marcela Cortés.

Secretaria Técnica de Seguridad, Sra. Ximena De La Vega.

Directora de Desarrollo Comunitario, Sra. Fanny Quintanilla.

Jefe Departamento de Vigilancia, Sr. Felipe Quintana.

Se realizó un *focus group* en San Joaquín con la participación de 8 vecinos del barrio y dirigentes de organizaciones locales que fueron seleccionados por el municipio. Esta actividad fue dirigida por un investigador y acompañada por el resto de los miembros del equipo en rol de observadores de la misma, encargándose de registrar los aspectos de interés. Esta discusión grupal también fue grabada en audio y transcrita para su posterior análisis.

En complemento además, se acude a observar una actividad en que los equipos municipales interactúan con la comunidad en torno a temas de prevención para la seguridad ciudadana, que en el caso de San Joaquín, correspondió a una reunión del consejo comunal de seguridad liderado por el Alcalde.

### **Análisis de las entrevistas en profundidad y focus group en la comuna de San Joaquín según cada una de las variables definidas**

El proceso de análisis cualitativo utilizó como insumo las transcripciones de las grabaciones tanto de las entrevistas en profundidad a actores clave, *focus group*, y observaciones en terreno. Cada una estas transcripciones se analizó buscando los segmentos que recogen, de alguna manera, las variables de gestión previamente definidas y operacionalizadas. Una vez revisados los textos completos, cada segmento de discurso identificado con una variable, se llevó a una matriz confeccionada con este propósito, en la que se vincula el segmento con alguna(s) de las variables en estudio. También para cada segmento identificado, se registraron observaciones y relaciones con el marco teórico.

Una vez vaciadas en matrices todas las entrevistas y el focus group, se reconstruyeron los significados otorgados a cada variable a partir del discurso articulado de todos los actores seleccionados para la comuna.

En el presente apartado se presentan los resultados del proceso de análisis cualitativo. Se presenta cada una de las variables, con una descripción del análisis de lo observado en el discurso de los actores municipales y vecinos, apoyado por los segmentos del relato que ilustran lo consignado entre comillas y en cursiva.

## 1. Gestión interna municipal

### Sistema organizacional

Estructura, funciones y tareas definidas en cada municipio para abordar el ámbito de la seguridad ciudadana

El actual diseño del área de seguridad se terminó de implementar recién el año 2009, con la creación de la Dirección de Seguridad independiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario. En este sentido es una institucionalidad reciente en su funcionamiento, pero que recoge la

experiencia y trayectoria municipal en el ámbito de la seguridad y que ha significado un largo proceso de reflexión, buscando asegurar la cobertura en todas las áreas implicadas en la visión del tema y posibilitar la coordinación de los distintos estamentos municipales involucrados para su satisfacción.

*“nos hemos dotado de una institucionalidad, que es un proceso que culminó el año pasado después de 5 años, que es una Dirección de Seguridad Ciudadana que tiene departamento de vigilancia comunitaria, que tiene departamento de estudios, que tiene que tiene una oficina de mediación y protección ciudadana y tiene también un departamento de prevención”*

Respecto a la estructura organizacional, se observa que ésta posee tres departamentos operativos y uno de estudios, el cual constantemente entrega insumos a la gestión de los demás. Esta relación permite enriquecer la gestión municipal en seguridad y focalizar la acción.

*“la institucionalidad a través de esta dirección tiene tres o cuatro departamentos, tres en términos prácticos y concretos. Uno es el de mediación y atención a víctimas; el otro, es de vigilancia comunitaria y el tercero tiene que ver básicamente con la línea de prevención de consumo de drogas, con el programa que nos entrega a través de Previene y Conace y una cuarta línea tiene que ver un área de estudio como de ir permanentemente levantando ideas o proyectos que permitan nutrir a estos tres departamentos”*

En cuanto a la integración de los temas de seguridad con la gestión del municipio en general, en San Joaquín, éstas se producen desde el nivel más alto en la verticalidad de la estructuran, que es el alcalde. Dentro del municipio hay instancias formales que facilitan este aspecto, como las Juntas de Directores. En ella participan los jefes de las distintas reparticiones, los Directores Municipales, que conducidos por el Alcalde, discuten los temas transversales y que involucran a todas las áreas del municipio. Además, y para revisar temas más específicos y localizados, existen comités temáticos; los temas relacionados con la seguridad ciudadana corresponde que sean analizados en el comité social. Sin embargo, dado que la seguridad ciudadana se la considera como un fenómeno complejo, y en función de su abordaje integral, se genera diálogo con otros comités municipales, cuyas acciones también tienen un efecto en mejorar las condiciones de temor, delincuencia o victimización en la comuna, es el caso del Comité Urbano, con quienes se trata por ejemplo, el tema de la poda de árboles para mejorar la vigilancia natural de los espacios.

*“entonces hay algunos equipos que es el equipo que te contaba que la junta de Directores para temas más relevantes, pero aparte funciona el comité semanalmente, entonces hay un comité que es el social, que está el comité urbano y el comité se llama interno, que ven los temas más bien contractuales la cocinería, entonces claro seguridad ciudadana forma parte del comité social pero tiene también una interlocución muy fuerte con el comité urbano, porque el comité urbano también resuelve temas que son relevantes en esta materia”*

También se puede observar esta tendencia a la integración y coordinación frente a proyectos o acciones más específicas: distintos directores de la Junta ven involucradas a sus áreas e incorporan perspectivas de seguridad en su actuar.

*“por ejemplo en el ámbito del programa de infancia esta la red de infancia y trabajamos mucho también en el tema preventivo, entonces siempre yo por lo menos estoy con la mirada de seguridad ciudadana en su ámbito integral digamos, con el tema de inauguraciones de plazas recuperación de espacios que muchas veces son solicitados por los dirigentes”*

Respecto a los programas, existe una doble dependencia entre el nivel local (Municipio San Joaquín) y el nivel central (División de Seguridad Pública). Pese a ello, si bien las

directrices son bajadas desde el gobierno central, los funcionarios se sienten, de cierta manera, independientes de éste.

*“De verdad que pasa súper...no hay ruido. A través de este programa como que, si bien tiene una dependencia central no se siente tanto, se siente más cuando hay que entregar informes, el monitoreo, pero no es una constante presencia”*

*“Yo creo que los trabajadores tenemos... Hay como cierta independencia, percibimos cierta independencia del municipio pero también somos parte de”*

### **Prioridad/énfasis**

La prioridad asignada ideal (intención).  
Brecha entre lo ideal y lo materializado.

La prioridad que se le asigna al tema de la seguridad ciudadana, y cómo éste se expresa en la gestión municipal, hace referencia a diversas limitaciones que no han permitido desarrollar todas las iniciativas que el municipio quisiera implementar de acuerdo a la importancia

que cree que el tema tiene. En general, el tema de los recursos siempre pareciera ser lo que más restringe las iniciativas a desarrollar y en particular, para el año 2010 el hacer frente a las consecuencias del terremoto en la comuna, hizo particularmente notoria esta restricción presupuestaria. Incluso ha sido necesario en ocasiones, reasignar presupuesto en esta materia para cubrir otras situaciones emergentes a las que se debe hacer frente en la comuna.

Desde otra perspectiva, el proceso antes descrito, de creación de una Dirección de Seguridad, y con ella la instalación definitiva del área de seguridad dentro de la estructura, es un signo visible del nivel de importancia que ha ido adquiriendo el tema dentro de la gestión municipal. Implica la destinación de tiempo y recursos (humanos, económicos, materiales). La creación de esta dirección a su vez permite comunicar esa prioridad, por cuanto es observada por otros: funcionarios, vecinos, otros municipios, etc.

*“Este año claramente la prioridad es el terremoto como para todo Chile, pero yo tengo la sensación que desde el año pasado a este año el tema de seguridad a nivel comunal ha tenido un repunte”.*

Siguiendo la línea de los recursos se hace una interesante distinción sobre la prioridad de la seguridad al interior del municipio y su relación con los recursos de los que se dispone para el área. La relación de prioridad se articula desde la necesidad, pero se hace efectiva según los recursos obtenidos. Por otra parte, se observa que tras la implementación del nuevo sistema organizacional y su funcionamiento, se hacía necesario conseguir recursos fuera del municipio para solventar el presupuesto del área.

*“En cuanto a la necesidad es prioritario. Yo te diría que es una de las prioridades de la gestión del alcalde es no sólo meterse con los temas de seguridad ciudadana, sino también de conseguir recursos para abordar ciertos temas es prioritaria, y el año pasado queríamos echar a andar este proyecto de vigilancia comunitaria en algún momento y nos vimos, en realidad por un tema presupuestario, vimos que no fue posible el año pasado”*

No obstante, considerando el presupuesto total del municipio y los posibles usos que se le podrían dar en las distintas áreas, se observa que existe una valoración del énfasis que se le da al tema, a juzgar por la cantidad de recursos que se destinan parecieran indicar que el tema es efectivamente prioritario.

*“(…) si yo me pusiera a pensar claro. En realidad lo que se invierte en el personal y en lo que todo lo que eso significa perfectamente podría ser ocupado en otra área o en otra prioridad, entonces eso también refleja cuán prioritario es para esta gestión el tema de la seguridad ciudadana”*



## Rol (tarea asignada – tarea asumida)

Nivel de protagonismo y empoderamiento de la gestión municipal (agentes locales) en materias de seguridad.

Respecto a los roles y tareas asignadas y asumidas, éstas nuevamente se distribuyen en diversos niveles. Por una parte, el municipio se encarga de mantener una relación estrecha tanto con las instituciones policiales como con los vecinos. Esta relación permite la

provisión de información útil para que el municipio ejecute las políticas a implementar en los diversos sectores.

*“Sí, es que dentro de los objetivos también aparece, como por un lado está la relación con las instituciones de policía, con los dirigentes y vecinos pero también está el permanente actualizar información respecto a la situación social delictual de la comuna, entonces en función de aquello es como se va también armando el trabajo”*

Por otra parte, el municipio se ha encargado de sostener una relación cercana con el Ministerio del Interior, el cual tiene a La Legua como un objetivo estratégico y emblemático. Esta relación se ha materializado en que el municipio basa buena parte de sus políticas en directrices del gobierno central, y desde ahí ejecuta sus políticas de seguridad pública. Además, esta relación se ha expresado en apoyo técnico y recursos financieros desde la División de Seguridad Pública hacia el municipio.

*“A ver, la relación que tenemos con el Ministerio, bueno una relación técnica y financiera, como te decía lo técnico para nosotros ha sido fundamental porque nos ha permitido mirar o tener este piso básico para mirar el tema de seguridad y desde lo financiero son las lucas que te mandan para implementar las acciones que uno presenta y postula”*

## Política municipal /Estrategia

Visión del fenómeno de la seguridad en general y del comunal en particular. Interesa observar cómo confluyen en ella los conceptos de prevención y cohesión social.

Horizonte futuro a alcanzar en esta área de la gestión municipal.

Cómo se concreta la visión: pasos lógicos del proceso, coherencia entre la visión y ejecución, y los niveles de concreción (en documentos, presentaciones, cuentas públicas, etc.)

La visión actual sobre la seguridad ciudadana del municipio se define más claramente a partir del año 2009. Año en que se pasa del modelo organizacional anterior al actual, y en ese sentido reconocen que la estrategia general e integral aún se está construyendo.

*“levantar un modelo de trabajo que para nosotros es un desafío, puesto que es una dirección relativamente nueva. Partió en el año 2009, tuvo un año como de ajuste, de transición”*

Esta estructura de funcionamiento plantea una visión integral de la seguridad, la cual además de preocuparse

del control, acoge otra línea, enfocada en la mediación de conflictos entre vecinos, en la atención a víctimas y en el control del delito.

*“entonces también tiene que ver con ese tipo de seguridad, no sólo con la seguridad más como del delito penal. Entonces, una seguridad más como integral. Esa es una línea, la otra tiene que ver con la oficina de mediación que es un proyecto que se viene desarrollando desde el 2005, con este co-financiamiento con el Ministerio donde ahí también tenemos dos patitas de trabajo, una es atender a la víctima del delito y a su entorno con asesoría legal, social, jurídica y psicológica, y la otra, dice relación con prevenir situaciones de delito y ahí nosotros hacemos una apuesta que la mediación como forma alternativa de resolver problemas que permite amortiguar o efectivamente llegar a una situación mayor con los vecinos”*

Por otra parte, se declara que la función del municipio en cuanto a seguridad debe estar enfocada en la prevención de situaciones que generen temor en la población. De todas

formas, se subraya la importancia de generar lazos con instituciones que trabajan en control del delito.

*“nuestra misión está centrada principalmente en la prevención de situaciones que puedan generar inseguridad, temor y la comisión del delito propiamente tal, entonces nosotros tenemos un ámbito de acción que está determinado por ley que es poder prevenir situaciones de ese tipo pero también tenemos claro que es necesario generar un articulación con aquellas instituciones en este caso las policías tanto la Policía de Investigaciones (PDI) como Carabineros de Chile y el Ministerio Público, de cómo nosotros podemos formar parte de un trabajo estratégico también en lo que es el delito mismo, pero no perdiendo de vista que nosotros tenemos como función la prevención”*

Por su parte, desde la comunidad se valoran los esfuerzos hechos en seguridad desde el municipio, lo que se expresa en el trabajar la seguridad ciudadana desde la prevención, con especial énfasis en la organización de las comunidades.

*“Bueno yo creo que sí, ellos trabajan bien, porque no solamente quiere decir que seguridad ciudadana es que ande por ahí en un vehículo, sino que ellos lo trabajan por vía organización, foros de prevención y ellos nos apoyan cualquier cantidad a nosotros, y eso ya es seguridad ciudadana”*

La visión de seguridad es compartida por otros actores claves para el área, como lo son otros directores municipales que participan en el Consejo de Directores.

*“yo por lo menos, estoy con la mirada de seguridad ciudadana en su ámbito integral digamos, con el tema de inauguraciones de plazas recuperación de espacios que muchas veces son solicitados por los dirigentes. También está la mirada de esa y no sólo mía, porque yo creo que hemos transmitido de alguna manera esta visión a otros directores”*

En cuanto a los desafíos futuros que se desprenden de esta visión de seguridad, se señala que el municipio pretende seguir desarrollando la institucionalidad del área, con el fin de cubrir ampliamente las materias de control, prevención y rehabilitación.

*“mi visión es que la Municipalidad tiene que prepararse para tener una institucionalidad que permita asumir materias tanto o asumir funciones*

*tanto en materia de control como de prevención, tanto situacional como psicosocial y también en materia de rehabilitación, para lo cual esta institucionalidad que nosotros ya hemos ido modificando, hemos ido formando división de seguridad ciudadana, etc.”*

Asimismo, los actores municipales observan que el municipio debiera tomar un rol más protagónico en materia de control, tomando en consideración las demandas de la ciudadanía, tal como lo está haciendo en prevención.

*“Para mí, las materias más importantes hoy en día, por la visión, no es sólo rol de los municipios, sino lo que hay que hacer en materia de seguridad ciudadana en el país. Es que en los aspectos más relevantes es que los municipios siguen siendo las materias de prevención, pero tenemos que estar preparados a futuro para acoger las demandas de nuestros ciudadanos que piden que también tomen un rol en materia de control”.*

La comunidad coincide en que es necesario establecer más medidas de control en el territorio de La Legua. En cierto sentido, se observa que la parte de la comunidad se siente abandonada y desprotegida en desmedro de los barrios más conflictivos, que es donde sí transitan los vehículos de seguridad.

*“Según mi visión, mal. Yo creo que en La Legua, yo que vivo como dos cuadras más allá, jamás he visto un carro de Seguridad Ciudadana, porque si tuviéramos alguien que nos proteja o que nos cuide por último, debiera darse una vuelta por todos lados, no solamente en los lugares que hay focos de violencia. Porque los que no somos violentos igual estamos desprotegidos, porque estamos a merced de los violentos”*

Respecto a la manera en que el municipio despliega su visión de la seguridad en términos concretos, tiene dos partes complementarias entre sí. La primera, tiene que ver con recoger las demandas de la ciudadanía de acuerdo a la institucionalidad y formas de planificar existentes.

*“primero, si uno acoge una demanda se hace una idea del problema y define un plan, este plan tiene que contemplar lo que uno puede decir son los aspectos en las líneas de trabajo, tiene que contemplar planes y*

*acciones, debe contemplar una institucionalidad que pueda ejecutar esos planes y acciones y también dedicar financiamiento y liderazgo, entonces lo que nosotros hemos hecho en primer lugar, empezamos a desarrollar planes, programas”*

En segundo lugar, a través del Consejo de Seguridad Comunal como espacio de discusión y articulación. Con este consejo se busca integrar a la comunidad, las policías y fiscalía para afrontar conjuntamente los desafíos en seguridad.

*“finalmente lo que hemos hecho es articular a la comunidad y a las instituciones vale decir, el municipio, las policías y la fiscalía en lo que se llama consejo de seguridad comunal, en el cual con mucha paciencia hemos ido manteniendo una instancia de discusión que nos permite efectivamente articular a los distintos actores a la sociedad para enfrentar los desafíos que tenemos en materia de seguridad”*

También es importante el rol que han tenido, como participación del nivel central, dos socios estratégicos para el control del delito. De esta forma, se pueden ver cubiertas tanto las materias de prevención como de control.

*“A ver, están las policías desde la perspectiva del control que hemos tenido un aprendizaje permanente sobre todo con Carabineros. Yo creo que con la PDI no es tan complejo, porque ellos tienen clarito cuáles son sus labores. Carabineros es como todo en prevención, persecución, hasta ir a sacar una firma a una violencia intrafamiliar”*

*“y otro aliado que tenemos, no sé si lo descubrimos hace poco, pero se sumó a este trabajo es el Ministerio Público, sobre todo por la persecución del tráfico de drogas. Si bien acá está el Fiscal Peña; lo que es la Legua y todo lo que eso implica siempre ha estado presente”*

## Recursos financieros

Recursos disponibles por diversas vías de financiamiento

Cantidad del presupuesto y la prioridad en porcentaje del presupuesto total municipal

Se destaca en este aspecto el importante desarrollo que han experimentado desde que iniciaron el abordaje de temas de seguridad, refiriendo al contraste entre el inicio presupuestario y de la administración actual.

*“Bueno nosotros partimos, imagínate tú que hace 5 años partimos en 0 peso, 0 personal, 0 de todo digamos, entonces claro para nosotros no podemos desvestir un santo para vestir otro”*

El presupuesto del municipio está conformado por recursos propios y otros provenientes mayoritariamente del Ministerio del Interior, a través de los FAGM o de programas como Previene de CONACE.

*“Recursos propios. Bueno justamente mañana tengo una reunión con la Directora para meterme en ese tema. Entonces no te podría decir hoy día una cifra. Respecto a los aportes de terceros, que es básicamente del Ministerio del Interior a través de la División y del Previene y Conace, tenemos cerca de \$100.000.000”*

Por otra parte, el aporte de los FAGM es el siguiente:

*“Hoy día tenemos 4 y un convenio especial, entonces esos 4 se financian con \$64.000.000 y el convenio especial es por 15.000.000 y además hay que sumarle los honorarios del Secretario Técnico, que también es un aporte que hace el Ministerio que son cerca de 12.000.000. Entonces tienes ese tema resuelto. Por otro lado, tenemos el Previene que funciona con un promedio anual de 52.000.000 para ejecutar tareas de difusión y prevención y además también tenemos un convenio especial, ahí es de 16.000.000 si no me equivoco”*

Además y como se señaló anteriormente, el municipio busca recursos financieros en otras instancias, distintas a las habituales, dadas la exigencia ciudadana por seguridad.

*“entonces estamos justamente presentando un proyecto para poder solicitar el financiamiento al gobierno regional”*

### Liderazgo – alcalde/otros

Capacidad del alcalde de movilizar a su municipio y a los vecinos en torno a la visión que tiene su gestión respecto del tema de la seguridad.

Involucramiento del alcalde en los temas del área.

Para el caso de San Joaquín, se señala una clara participación y liderazgo del alcalde en este tema. Se reporta como positivo que se encargue personalmente, que le interesa y conozca el tema, porque puede potenciarlo. Se plantea esto como un aspecto relevante en el sostenido crecimiento e importancia del ámbito dentro de la gestión local en esta comuna. Es él quien personalmente

encabeza las reuniones semanales del equipo de seguridad ciudadana, que se encarga de definir la estrategia de la dirección responsable. Este liderazgo es de tipo político, en su relación con la comunidad y otras organizaciones e instituciones, y técnico, en su relación con el equipo de seguridad.

*“En el caso de seguridad ciudadana yo coordino personalmente el equipo. Entonces yo todas las semanas tengo una reunión con la directora, con el departamento de Vigilancia Comunitaria que son con todos los Jefes de Departamentos más la Directora y también viene asesor, ahí nos reunimos todos y eso es semanal”*

*“Yo diría que es político y técnico. Hacia afuera claramente político, pero para el interior, para nosotros, es técnico, porque de alguna manera con él siempre estamos mirando cómo nos movemos en éste ámbito”*

Por otro lado, el liderazgo se observa en otros actores claves dentro del municipio, como la Encargada de Seguridad del Municipio, la Secretaria Técnica y la DIDECO:

*“respecto de quién maneja temas de seguridad al interior yo diría que no son muchos, claramente aparezco yo, esta todo la labor que ejerce ahora la Ximena como Secretaria Técnica y también yo creo que la Dideco también y la Dideco porque concretamente su origen fue el Plan Comunal, entonces la Fany fue la primera Secretaria Técnica,*

*después me tocó a mí y ahora le tocó a la Ximena, entonces hay una experiencia que les permite mirar o entender la seguridad de cierta manera”*

## Gestión de la comunicación

Procesos y mecanismos mediante los cuales los municipios transmiten a los vecinos su visión sobre el tema, instalándolo en la agenda local.

Canales o vías por las cuales el municipio transmite la visión, los objetivos, los programas, intervenciones y logros.

A partir de la visión de la seguridad que tiene el municipio, se considera clave la vinculación con la comunidad y la comunicación como instrumento para llegar a ella. Así, son precisamente en quienes trabajan con la comunidad, en quienes recae el liderazgo de la gestión comunicacional.

*“Claro yo diría que ellos, obviamente los roles importantes los juegan los que están a cargo*

*de los Departamentos, por ejemplo la gente que está financiada por Previene, la gente de Vigilancia Comunitaria que está en el plan de ordenamiento de feria, yo diría que los que también expresan una así como rostros públicos de liderazgo frente a la comunidad son las personas que están vinculadas a la oficina de mediación y protección”*

Además, la gestión comunicacional tiene como fin generar una comunicación fluida con la comunidad, a través del trabajo conjunto con las policías. De esta forma, y a través de reuniones temáticas por territorio, Carabineros recoge información útil para focalizar su trabajo.

*“Claro. Si no que con temas centrados en, al trabajo en conjunto. De entregarle información a las policías para que su trabajo se focalice y se maximice también su tarea, en el territorio. Que haya un conocimiento, o sea, que la comisaría salga a la calle, al territorio, entonces que recoja de los propios vecinos, los focos a lo mejor donde están sucediendo cosas”*



*“(...) nosotros en el plan nos establecimos como metas hacer reuniones temáticas por territorio que las hemos ido desarrollando con organismos comunitarios con deporte”.*

Por otro lado, existen otras instancias donde funcionarios del municipio participan con la comunidad, como por ejemplo, en radios comunales. En ellas, los funcionarios recaban información respecto a la situación delincinencial del lugar y además se informa cómo está trabajando el municipio.

*“Trabajar con la gente y, que es lo que hacemos nosotros, permanentemente estamos orientando. Yo concurro a algunos de los programas radiales de la radio comunal donde uno interactúa con las personas que están escuchando. En las reuniones de juntas de vecinos no solamente yo recibo información, sino que además yo entrego consejos prácticos de cómo poderse comportar como peatón, como pasajero”*

*“Y también de dar cuenta, nosotros informamos al consejo de cómo estamos trabajando en la materia de seguridad y en el caso con el trabajo con los dirigentes por los territorios es más operativo, en cómo damos respuesta de manera organizada con las policías respecto en temas concretos de tráfico, de delitos, etc.”*

Si bien desde la gestión municipal la comunicación con las comunidades es considerada fundamental, desde éstas últimas se señala que en algunos sectores de La Legua no existe información disponible sobre las políticas de seguridad del municipio como en otros sectores.

*“Yo creo que hay hartos programas de intervención, de hecho yo trabajo con la Diego Portales. Creo que en temas de seguridad la gente no es informada. La gente no sabe dónde acudir, no sabe, o sea no sabe nada”*

*“Porque acá salió en el diario comunal, pero acá no lo reparten, el municipio no reparte el diario comunal acá, entonces falta la información del municipio, a esta población sobre todo, porque acá para arriba, las otras Leguas sí tienen información, acá no”*

Coincidentemente con su liderazgo, es el propio alcalde quien encabeza las comunicaciones con un fin más político, ya sea en su relación con la comunidad o con las instituciones. Él comunica visiones, estrategias que ponen en movimiento recursos y dinámicas sociales, comunitarias y organizacionales en pos del mejoramiento de las condiciones de seguridad en la comuna. Como actor comunicacional es activo, y transmite una visión clara del fenómeno, que es coherente con la visión que sustenta el trabajo en seguridad que realiza el municipio.

### **Visión territorial (Conocer y ocupar el territorio)**

Unidad territorial de análisis usada para orientar la gestión.

Mecanismo para identificar necesidades, fortalezas, debilidades, recursos locales y actividades (definir prioridades). Identificar en términos de gestión y percepción ciudadana la capacidad del municipio de afrontar los problemas de seguridad detectando instrumentos, programas, diagnósticos que permitan saber cómo se aplica esta visión en el territorio.

Territorialmente y para efectos del Departamento de Seguridad, la comuna está dividida en 7 territorios, definiéndose una asesora por cada dos territorios.

*“(...) nosotros tenemos siete territorios en la comuna, y bueno, la DIDECO en su organigrama tiene asesoras territoriales”*

Esta visión territorial, por otro lado, se manifiesta desde lo definido por el modelo entregado por el Ministerio del Interior, que ha definido ejes estratégicos para la comuna.

*“(...) nosotros la pensamos como, desde mirando un poco como el modelo que nos ha entregado el Ministerio, que ha sido como la pauta, como de los distintos ejes que te planteaba la estrategia nacional del año pasado que termina este año (...) eso es como la plataforma que nosotros tenemos de trabajo, que de alguna u otra manera te da las orientaciones de por dónde se va a trabajar la seguridad ciudadana en la comuna”*

Esta relación con el Ministerio del Interior, que de cierta manera ha configurado la visión territorial a partir de las intervenciones propuestas por la División de Seguridad Pública, ha influido especialmente en la delimitación e identificación de nuevos barrios, como es

el caso de El Pinar. De esta manera, se resuelve la focalización de recursos financieros según territorios y barrios.

*“(La relación con el Ministerio o gobierno central) Es fundamental para poder ejecutar, porque efectivamente si tú miras la realidad, el porcentaje de ejecución de acciones está dada por el financiamiento externo, entonces por eso nosotros estamos bien atentos a ver cómo viene esta intervención barrial. Que claro, dentro de las conversaciones que hemos tenido va a ser barrial y que nos va a permitir también tener cobertura territorial”*

Por otro lado, se considera fundamental trabajar los territorios y sus barrios críticos y vulnerables desde la organización, claves para motivar liderazgo y participación en ellos.

*“Nosotros tenemos claro que los temas de seguridad ciudadana se tienen que abordar desde el punto de vista...lo fundamental es que en los territorios se vuelven a recuperar liderazgo y participación. Nosotros tenemos que los barrios más vulnerables, los barrios más críticos son aquellos donde hay menos organización”*

En el trabajo con territorios cumple un rol fundamental DIDECO, ya que acerca la relación con los dirigentes vecinales, desde donde emergen las demandas por seguridad que posteriormente ayudarán a definir la estrategia para el barrio.

*“para nosotros es clave la alianza que hacemos con Dideco porque ellos tienen la puerta de entrada con los dirigentes y para los dirigentes los temas son importantes es el de seguridad, entonces muchas veces se trabaja ellos a principio de año trabajan con sus territorio y dicen qué queremos ver este año y planifican su año y los temas que les parece dicen “mira nosotros queremos trabajar con seguridad porque nos interesa ver el tema de los robos” que se yo, armamos un plan de trabajo anual con las asociaciones territoriales entonces eso significa que en lo concreto tu vas una vez al mes al territorio con Carabineros, con PDI, con Vigilancia Comunitaria a hablar y a generar una estrategia de relación con los vecinos o con estos dirigentes”*

## Recursos humanos

Existencia de equipos especializados. Cantidad de personas en el equipo, nivel de profesionalización, de especialización y experiencia profesional del equipo. Además de sus vínculos laborales.

En cuanto a los recursos humanos, se observa un perfil definido para los integrantes del área: por una parte, formación profesional y, por otra, habilidades blandas, como en trabajo comunitario, mediación, etcétera.

*“entonces nuestro perfil claro por un lado personas con formación profesional que es fundamental y*

*lo segundo profesionales con un perfil de cercanía, mediación, de acercamiento con la comunidad, porque no todos los profesionales tienen esas habilidades”*

*“tendemos a privilegiar tanto formación profesional como también participación, la cercanía con la gente, personas que les guste el trabajo en terreno con la gente y el trabajo comunitario, ahora lo más importante que no solamente le guste el trabajo comunitario con relación a las personas no así como el individuo como tal, sino que trabajo comunitario, o sea saber trabajar con organizaciones sociales”*

Por otra parte, y considerando la existencia de las vertientes de prevención y control del delito, se explícita que el perfil recién nombrado se complementa con otro, más asociado a materias de control.

*“Es bien mixto, por un lado tenemos todo el tema de intervención psicosociales, pero por otro lado también tenemos o necesitamos hacer un trabajo también de la perspectiva también del control y no es casual que el Jefe del Departamento sea un ex Coronel de Carabineros y el esta puntualmente en esa área (...) tampoco nos interesa inundar de esa mirada el resto de las otras intervenciones, o sea, tenemos que para ciertos temas es necesario mirar como con una lógica más del control y sanción bien policial y por otra claramente tú tienes que hacer una mirada más integral”*

No obstante, se hace mención de que la capacidad de conformar un equipo a gusto está limitada, tanto por el presupuesto (en el caso de equipo de Seguridad), como por las restricciones que imponen los FAGM (en el caso de equipos de trabajo más localizados):

*“Claro en las contrataciones, por ejemplo si uno piensa ¿se ha contratado algún Director? No, sólo el Director de Seguridad Ciudadana, personal de nivel administrativo el municipio este año ha contratado personas prácticamente no, lo que se ha renovado pero así nuevos como personas que no estaban contemplados, claro que son a lo menos unos 6 a 8 Inspectores”*

*“Libertad” porque como son FAGM viene predeterminado el equipo, porque por ejemplo en la asistencia a víctimas, o sea viene predeterminado el equipo mínimo que tú tienes que tener, puedes aumentarlo pero es como esta es la línea base, te dicen del equipo para arriba usted puede jugar con los profesionales pero este es el mínimo que te exigen, entonces en el tema de víctimas nos exige el Ministerio a lo mínimo un Abogado, acá nosotros tenemos 2, porque creemos que es necesario ahí tener un apoyo más fuerte al tema legal”*

En cuanto al número y composición del área, se indica que en seguridad trabajan alrededor de 30 personas, las cuales mayoritariamente pertenecen al Departamento de Vigilancia Comunitaria.

*“Está la Directora (1), vigilancia comunitaria que en el departamento son 10 más su Jefe 11 y más ahí hay 12 el Previene que son 5 más, tienes 16, después esta la oficina de mediación que son aproximadamente 6 profesionales y administrativos, llevamos 25, del departamento propiamente tal son 25, porque no quiero sumar la Dideco, otra cosa son que para nosotros son parte nuestro, que es la oficina de Codeinfa que es una oficina de desarrollo privado pero que nosotros la financiamos con subvención directa y en general le hacemos ganar los proyectos como de reinserción escolar y todas esas cosas y ahí son como 6 más, entonces en materia directamente de seguridad ciudadana son como 30 personas”*

## 2. Cohesión social

### Participación Comunidad/ Interacción con la comunidad

Mecanismos mediante los cuales los Municipios promueven y propician la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de programas e intervenciones.

Ya se ha visto largamente en los hallazgos anteriores la importancia que tiene la participación comunitaria en la definición de las estrategias de seguridad para el municipio de San Joaquín. En ese sentido, se define como clave la participación para la definición de políticas públicas, y más específicamente, como un aliado

fundamental en estas materias.

*“no se puede planificar Políticas Públicas sin la participación de las comunidades en cualquier ámbito en materia, de estrategia de desarrollo urbano, de transporte público, en materia de modelos de salud, en materia de vivienda y educacional, en cualquier materia tienes que hacerlo con participación de la gente, con una metodología y análisis y si le sumas a eso si los recursos financieros son escasos, con mayor razón aun”*

*“Nosotros siempre hemos visto a las comunidades como tal nuestro aliado fundamental para enfrentar las materias de seguridad ciudadana, tanto en los barrios más críticos, como en los barrios de transición o con los barrios que están más desorganizados, por eso nosotros como San Joaquín siempre lo perdimos los 2 años pero queremos reponer el próximo año”*

En ese aspecto, San Joaquín es un municipio que se destaca por su gran participación comunal. Desde el municipio, esto es observado como una fortaleza a la hora de solventar, validar y hacer políticas de seguridad (en su amplio espectro) sustentables en el tiempo. Así, aparecen como actores claves en materias de seguridad las organizaciones sociales y sus dirigentes.

*“el Gobierno regional hizo una vez una encuesta hace cuatro años hizo un estudio sobre índice de participación comunal y San Joaquín salió*

*como la comuna con más participación, se hizo con una metodología de encuesta, entonces le preguntaron si participaba o no en una organización y cuánto tiempo, sea de cualquier tipo puede ser religiosa, cultural, adulto mayor, etc., entonces aquí salió con un 29%, o sea un tercio de la gente participa en algo pero 2 tercios yo encuentro brutal, hay en comunas que nada no existe nada”*

En esta misma línea, la participación es vista como una de las virtudes de la comuna, la cual busca potenciarse permanentemente. Se valoran los barrios y la participación en ellos es vista como parte importante de la estrategia urbana.

*“Por ejemplo, nosotros toda nuestra estrategia urbana hoy en día, unos amigos míos me están asesorando urbanísticamente y me decían ¿a ver, Sergio, qué estrategia quieres para tu comuna? lo que queremos en nuestros barrios es participación porque lo único que tenemos como virtud, porque somos una comuna que no existe prácticamente en la región. Es que tenemos, a pesar de todo, tenemos barrios, antes que San Joaquín estaba La Legua, El Pinar, la 7 de Febrero y esa gente aun tiene vida de barrio, entonces es nuestro plan hoy en día”*

De esta forma, se hace una interesante relación entre organización comunitaria y seguridad, la cual, a mayor organización, menor dificultad en resolver problemas de seguridad. En esta lógica, el hecho de que las comunidades (a través de las organizaciones sociales) impulsen las políticas o las intervenciones en los barrios es crucial para que éstas hagan efecto.

*“(…) pero el gran concepto en materia de seguridad ciudadana es que la organización al tener juntas de vecinos más potentes, como el Adulto Mayor, tienes comunidades más fuertes por lo tanto los temas de seguridad son más fáciles de resolver, porque tú no sacas nada con recuperar la plaza si no hay comunidad, porque sino al año eso va a estar abandonado, tienes que darle vida a esa cuestión y eso lo haces sólo cuando tienes organizaciones sociales que se lo toman en serio”*

*“(…) por otro lado está el trabajo con los dirigentes en los territorios para ir abordando situaciones de seguridad eso es clave para nosotros también”*

## Asociación/redes/concertación

Nivel de funcionalidad y legitimidad de actores en torno a prevención de la delincuencia y nivel de articulación del trabajo municipal.

Siguiendo la línea de la importancia fundamental de la participación con la comunidad, es claro que ésta debe estar sustentada por una fuerte asociación entre actores del municipio y dirigentes sociales. En ese sentido, se han generado múltiples instancias y

mecanismos que integran a las comunidades con el municipio, mediante la entrega de recursos a organizaciones. Este trabajo tiene como fin realzar los liderazgos locales que promueven la organización de los barrios, para así hacerlos más seguros.

*“desarrollamos presupuestos participativos, fondos concursables para organizaciones, no solamente el Previene con fondos municipales, que por la crisis los bajamos pero queremos reponerlos, fomentar los talleres o sea la comunidad es fundamental, por qué, porque es la comunidad donde están los liderazgos necesarios para que en los territorios los barrios vuelvan a ser más seguros, tanto en los barrios críticos como en los barrios que están desorganizados nada más”*

La importancia de la asociación, las redes y la concertación entre actores municipales y de la comunidad, se manifiesta por ejemplo en cómo se valora la construcción del sentido de comunidad y el aporte que a este proceso tienen el contar con sedes sociales, las que se perciben como fundamentales.

*“(…) entonces vamos a elegir nuestras 10 mejores sedes, porque hemos arreglado varias sedes y las vamos hacer de nuevo. Porque no se puede construir comunidad si tú no tienes sedes sino tienes centros comunitarios, por eso que algo positivo en el Plan Legua fue hacer el centro comunitario de La Legua que es de un buen estándar, entonces nosotros nos vamos a tirar hacer centro comunitarios del estándar como puede tener una ciudad como Bruselas, trabajar en comunidades de emigrantes en sedes”*



Desde la comunidad, se reconoce la compleja situación delictual de La Legua, lo cual los ha hecho sujetos de múltiples intervenciones. Esto los ha llevado a considerar que el rol del municipio es acercarse a la comunidad y trabajar de manera conjunta.

*“Yo parto de la base que el tema de la población es particularmente difícil, una realidad altamente compleja. Con muchas dificultades, con una historia de intervenciones, algunas más exitosas que otras, etcétera. Luego, coincido también con que es un trabajo no sólo del municipio, sino que con distintas instancias que tendrían que hacer un trabajo complementario para poder trabajar de forma más integrada”*

### Otros actores

Otras redes, ONG's y programas del gobierno central que participan en el tratamiento de temáticas de seguridad ciudadana.

Respecto a la participación de otros actores en la relación con el municipio, además de las organizaciones sociales (en las cuales se observó que tienen un papel fundamental en materias de seguridad), también se mencionan comunidades religiosas (católicas y evangélicas) y clubes deportivos.

*“para nosotros es una estrategia fundamental, por eso cuando nosotros tenemos una relación tan preferente con las comunidades religiosas tanto Católicas como Evangélicas, entonces en cada plaza que nosotros inauguramos siempre hay un rito religioso, respetando que hay mucha gente que no es religiosa”*

*“por eso que apoyamos a los Clubes deportivos tienen prioridad y eso sí que en nuestro trabajo ha costado pero se ha ido imponiendo como criterio, todos saben”*

La relación con el nivel central si bien se ha considerado como un factor crucial para la incorporación y mantención de la seguridad como ámbito de la gestión municipal, se muestra como una relación siempre compleja. Se considera que la iniciativa central, expresada en instrumentos como los planes comunales, los secretarios, técnicos, los FAGM, entre otros, ha sido fundamental para traspasar al municipio la necesidad de hacerse cargo de este ámbito de la vida de las personas, para incorporarlo a su

quehacer, y hacerlo desde una perspectiva del fenómeno en toda su complejidad, promoviendo soluciones integrales, enfatizando la prevención y dándole a la participación de la comunidad un rol central.

Desde otro prisma, sin embargo, se menciona que resulta difícil el establecer una relación fluida en el sentido de dependencia-autonomía del nivel central de gobierno, se observa como una dimensión complicada para el tema de los recursos, la toma de decisiones, la definición de prioridades, la evaluación de las mismas, entre otras. Los roles que le caben a uno y otro en las estrategias de seguridad, en particular para lo relativo a la prevención, son aún poco claros y más bien parecieran estar en proceso de construcción.

### 3.Oferta programática barrial

#### Planificación/Estrategia

Identificación de un plan definido para el barrio, con sus respectivos pasos previos e instancias lógicas desarrolladas.

Para el caso del municipio de San Joaquín, el barrio escogido ha sido La Legua (que a su vez, está subdividida en La Legua Vieja, La Legua Nueva y La Legua Emergencia). En este caso, no se observa un plan definido para el barrio, pero sí es posible distinguir que el foco está puesto en lo situacional, como en la

instalación de cámaras e intervenciones urbanísticas, las cuales se ven como acciones clave para revertir la situación del barrio. Por el lado de la prevención, el foco está puesto en controlar el consumo y tráfico de drogas, a través del programa Previene.

*“entonces en materia de control lo que nosotros le propusimos a ellos, que fue un plan de instalación de cámaras. Porque el principal problema es la entrada y salida de narcotraficantes, todos los que venían a comprar, nunca estaban las cámaras, ahora se van a instalar. Después les dijimos en materia de prevención psicosocial, entonces programas de inserción escolar, programas de empleo”*

*“ya las policías se encargan del control, yo siempre he dado el chipe libre, duro contra el narcotraficante, tenemos que desarticular esas bandas, prevención, está el tema de prevención social pero dije aquí la*

*prevención situacional es fundamental, si no hay intervención urbanística en la Legua de emergencia, nunca va a pasar nada”*

*“el programa Previene está en La Legua, en el centro comunitario de la Legua, no es al azar. Porque dentro de los ejes prioritarios del Previene está La Legua, entonces ellos tienen que intervenir con esa población, pero ellos físicamente funcionan en el espacio”*

Esta falta de definición de la oferta encuentra un argumento en que tampoco existen diagnósticos que permitan abarcar un enfoque integral y, desde ahí, elaborar una estrategia.

*“Que yo creo que desde la gestión municipal, yo creo que están como buscando estrategias. La estrategia para la intervención en estos barrios críticos y yo creo que están estudiando hace tiempo el tema. Yo creo que están como, no sé si reservándose, esperando quizás algún otro impacto, alguna investigación, algo, algún diagnóstico, no lo sé, pero yo creo que el tema está en la agenda”*

### **Conocimiento de necesidades del territorio**

Mirada amplia sobre el territorio en materia de seguridad, sobre los actores involucrados y sus respectivos roles. Además de los datos utilizados para construir la visión de seguridad en el territorio.

Respecto a la mirada que existe sobre La Legua al interior del municipio, ésta se centra en que los problemas del territorio, al ser multicausales y de alta complejidad, necesitan una estrategia integral con la cual enfrentarlos. Por otra parte, se reconoce que el problema del narcotráfico define en buena medida la intervención estatal, así como la manera en que se perfilan las políticas en

seguridad.

*“particularmente en materia de seguridad ciudadana a partir de lo que tenemos nosotros sabemos que tenemos que hacer avanzar de manera integral, ese es nuestro primer criterio, tenemos que avanzar integralmente. No podemos poner todos los recursos en prevención, tenemos que ir construyendo programas, desarrollando experiencias,*

*formando personas en materia de control. Lo de rehabilitación lo dejamos aparte porque no tenemos ninguna línea del Estado de cual colgarnos”*

*“Sí, pero como cualquier otro territorio. Y sí, lo que sí en algún momento, como que tuvimos bastante cuidado era con los temas de narcotráfico, de visualizar bien si el caso se tomaba desde la atención a víctimas por el involucramiento que podía haber con temas de narcotráfico”*

### **Mecanismos e instrumentos de medición**

Existencia mediciones previas a las intervenciones.

El único instrumento de medición detectado en los análisis tiene que ver con los mapas delictuales que entregan las policías y la Fiscalía. De esta forma, y en base a lo observado anteriormente, se

puede decir que este sería el único mecanismo formal; las otras instancias para conocer el territorio irían más en la línea de la gestión comunicacional y la recogida de información en los territorios.

*“ahora cuando hay un programa, obviamente nosotros también miramos territorialmente. Entonces por ejemplo, para mirar territorialmente lo que tenemos más en consideración son los mapas delictuales que nos entrega tanto la fiscalía como las Policías. Entonces, cuando nosotros definimos en materia de control, ya nos ganamos los proyectos de cámaras, obviamente, lo que tuvimos presente al momento de definir cual eran los proyectos de cámaras, eran los mapas delictuales”*

### **Criterios de focalización (local, territorial/barrial, NSE, factores de riesgo).**

Criterios usados para definir estrategias de intervención específicas. Clasificación de las intervenciones según NSE, según edad, según barrio, según programa si es de gobierno central o local, etc.

Los criterios de focalización de la oferta programática, en líneas generales, están claramente definidos para el municipio, por territorio, población y barrio. La división entre los 7 territorios es clara y así lo manifiestan los funcionarios.

*“Todos están divididos en función de límites naturales y población barrio. A ver, territorialmente para*

*nosotros es muy fácil discernir porque tenemos límites naturales, o sea Valdovinos es límite natural, Las Industrias parte en dos a la comuna, Departamental para allá. Entonces están bien definidos los límites urbanos”*

Sin embargo, la territorialidad no es el único criterio de focalización. También, y desde una mirada territorial previa, se toman en cuenta la existencia de organizaciones sociales en el territorio y la ocurrencia de ciertos delitos. Estos dos criterios están alineados con el acento puesto desde el municipio en la mirada prevención – control del delito.

*“A ver nosotros para el tema de los FAGM tenemos que hacer intervenciones. Nosotros cómo focalizamos, nosotros este año tomamos la decisión de instalar alarmas comunitarias, entonces los instrumentos que tomamos para focalizar fueron, la existencia de organizaciones en el territorio fundamental para poder hacer intervención, lo otra es la ocurrencia de ciertos tipos de delitos en el territorio y eso te permite tomar la decisión de ya vamos a intervenir acá”*

Finalmente, se utiliza el criterio de encargados de mesas territoriales y de programas, los cuales definen según las necesidades detectadas en las mesas, en el primer caso; y según el grupo a quien está enfocado el programa, en el segundo.

*“Por ejemplo, programas de Dideco se bajan a través de sus encargados en mesas territoriales también, y si van dirigidos a un grupo específico, a través del encargado del programa”*

### **Atributos de la oferta programática.**

Caracterización de las actividades realizadas en el territorio, según diversos criterios como: **prevención**, diferenciada/diversificada, especializada, integral, basada en la evidencia, territorial.

Los atributos de la oferta programática se definen desde los criterios empleados por el municipio para seleccionar y aplicar programas. Estos tienen que ver con los conceptos antes mencionados: como integralidad y territorialidad. En ese sentido, lo integral tiene que ver con que la oferta debe estar alineada con el enfoque en seguridad que propone el municipio, y lo territorial es que la oferta

se define desde las necesidades particulares de cada territorio.

*“Van chequeando, no todo, entonces nuestro criterio principal es integralidad y territorialidad”*

*“yo diría que Dideco tiene una oferta más concreta en el territorio, buena oferta que se traduce en apoyo en organizaciones de base”*

*“por ejemplo, ahora la oferta de un diplomado en mediación comunitaria, gestionamos y a través de cada territorio, a través de cada asesora territorial entregamos la oferta, receptionamos a los beneficiarios, digamos en este caso y se coordinó con seguridad ciudadana”*

## Evaluación y control de programas

Uso de mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos, resultados e impacto de las intervenciones.

En referencia al control y evaluación de programas, éstos no se realizan, debido a la continuación y duración indefinida de éstos. Esto, indefectiblemente, influye en que las políticas no se diseñen de acuerdo a los plazos que requieren, sino

solamente por un año. Por otra parte, se señala que en reiteradas ocasiones los programas no logran los objetivos planteados para sus destinatarios, tomando relevancia aún mayor el problema de la continuidad.

*“Si en el barrio seguro, programas de empleo que en algunos casos duraron 1 año, en otros casos programas de emprendimiento el Fosis logramos como 200 programas de emprendimiento de promedio de 500.000, entonces esos programas pero duraron 1 año pierden continuidad, sacamos por ejemplo el Centro de Salud Mental ¡perfecto!, mucha población dañada mentalmente, prevención psicosocial, sacamos el centro comunitario de La Legua que está bien eso costó 400.000.000 Ecosan costó dos y tanto”*

*“A ver, el tema de poder tener productos a corto plazo, que no tienen que ver a lo mejor con los procesos de las víctimas. Eso igual tiene que ver con, con que ahí uno se puede planificar a más largo plazo y hacer un trabajo mucho más reparatorio. Pero también por otro lado los objetivos del proyecto no van hacia la reparación, entonces, tiene que ver más con la parte judicial, que, los procesos judiciales igual son largos, entonces ahí es donde nos entrapamos más en la continuidad”*

Sobre esto mismo, se señala desde la comunidad una inquietud similar, donde se expresa que el hecho de que no se controlen ni evalúen los programas refleja un uso irresponsable de los recursos invertidos. Esto, dado que no hay oportunidad de conocer su impacto real.

*“(…) no se evalúan mucho los programas, por eso es que se dio tanto recurso y nunca se evaluaron, nunca se sabe en qué condiciones están, las platas se pierden y los programas no se hacen. Hubieron*

*instituciones que se formaron, recibieron la plata y nunca más supimos, porque no hay una evaluación, no hay un trabajo real.”*

Por otra parte, se hace mención de que no se han coordinado las formas de verificar los compromisos adquiridos por Carabineros con los vecinos. Si bien se reconoce la preocupación institucional por la situación de la seguridad en los barrios, también se expresa esta falencia.

*“Y carabineros toma nota, dice que va a hacer, que toma conocimiento del hecho, entonces yo entiendo también ahí que hay como una voluntad de, de, no sólo de escuchar y de tomar nota, si no que de hacer cosas. Entonces yo creo que es importante que en futuras reuniones se pueda ver si realmente se están haciendo, si la gente percibe que quizás esos compromisos adquiridos se están cumpliendo”*

*Donde efectivamente se verifican mecanismos de evaluación y control de programas, es en los programas de mediación. Sin embargo, estos lineamientos vienen dados por el Ministerio del Interior, de quien depende realizar la evaluación de los programas.*

*“Sí, hay lineamientos técnicos, ya. Que te envían desde la División de Seguridad y son como bien estructurados. En el fondo, si tú no cumples con ellos, entonces te evalúan mal. En el fondo, hay que ir moldeándose un poco a los lineamientos técnicos”*



## V. Síntesis y conclusiones

### Gestión interna municipal:



Considerando cada una de las variables analizadas, a continuación se entrega una visión panorámica y analítica con respecto a la gestión municipal, de acuerdo con lo que se recoge de la práctica de San Joaquín.

El área de la seguridad ciudadana dentro de la Municipalidad de San Joaquín es un área con cierta trayectoria, que sin embargo opera desde un

marco organizacional nuevo. Tras un proceso de aproximadamente 5 años, recién en el año 2009 se concretó la creación de una Dirección de Seguridad, a partir del departamento de mismo nombre, que funcionaba inserto en la Dirección de Desarrollo Comunitario. Así es recién en el año 2010, este estamento asume plenamente el ciclo anual de trabajo.

Este cambio de departamento a Dirección, que inicialmente parece un hecho organizacional, es el aspecto visible de la perspectiva que el municipio ha ido desarrollando respecto del fenómeno de la seguridad, desde que lo asume dentro de sus tareas hasta el momento del estudio, y en ese sentido de cuenta de su evolución. Esta perspectiva incorpora la complejidad y del concepto, superando el paradigma clásico y asumiendo uno integral que enfatiza los aspectos preventivos para ir más allá que el sólo control del delito.

La decisión de crear esta nueva estructura se sustenta en recoger organizacionalmente la integralidad de la perspectiva en seguridad y el énfasis que este tema tiene dentro las prioridades de gestión para el municipio. El contexto de un segundo período alcaldicio, facilita la continuidad al proceso que se había venido desarrollando desde el período anterior. De este modo, el inicio de un nuevo ejercicio de la gestión municipal no interfirió negativamente con la reestructuración. Se observa también que la motivación

de crear una nueva estructura guarda relación con dotarla de mecanismos que hagan más eficiente su gestión en esta materia, particularmente al dotarla de mayor autonomía administrativa y financiera, y otorgándole mayor visibilidad dentro de la gestión municipal global.

En la definición de sus funciones y tareas, la nueva estructura organizacional recoge coherentemente la visión que el Municipio de San Joaquín tiene respecto del fenómeno de la seguridad. Incorpora ámbitos relativos al control, la prevención y la rehabilitación/reparación. Además, en consonancia con la perspectiva integral que se asume, esta Dirección se integra y coordina con otras reparticiones del municipio, en la toma de decisiones relativas a la seguridad ciudadana y en la incorporación de perspectivas de seguridad en otros proyectos en beneficio de la comunidad.

A juicio de los actores municipales, en el surgimiento y consolidación de este proceso, fue gravitante la relación con el Ministerio del Interior y los programas implementados por la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, los que generaron las posibilidades para primero, incorporar la seguridad como un tema dentro de la gestión municipal y luego, para desarrollar una perspectiva integral del fenómeno. Se menciona que sin la transferencia técnica y de recursos, el proceso no se habría iniciado. Dentro de los instrumentos más útiles en este sentido, se mencionan la creación del cargo de secretario técnico de seguridad, la elaboración de planes comunales de seguridad, la existencia de fondos concursables y la asignación de recursos a actividades incorporadas a los planes comunales mediante los fondos de apoyo a la gestión municipal.

Para este Municipio la seguridad ciudadana es un tema prioritario, se reconoce la necesidad de abordar los problemas y situaciones que se relacionan con él. Sin embargo, su expresión material mediante iniciativas, se ve limitada por la falta de recursos disponibles, los que son considerados claves para desarrollar una política local de seguridad. De hecho, eventualidades que ponen otras urgencias en agenda, como por ejemplo el terremoto del 27 de febrero del año 2010, ha supuesto redirigir recursos hacia la reconstrucción. A pesar de esto, se menciona que se ha mantenido el crecimiento del área dentro de la gestión municipal, probablemente ligado a que la consolidación de la nueva estructura organizacional ha hecho necesario aumentar los recursos y obtenerlos fuera del municipio.

Como parte de las tareas que el municipio asume, éste juega un rol en la articulación de una estrecha relación con instituciones de policía y organizaciones vecinales, con el fin de recopilar información que aporte a la implementación de proyectos locales y ha mantenido una estrecha relación con Ministerio del Interior, mediante la implementación de políticas basadas en las directrices del gobierno central, lo que se traduce en apoyo técnico y recursos financieros.

Junto al cambio en la estructura organizacional, que representa la creación de la Dirección de Seguridad, se define una política y estrategia comunal, plasmada en la elaboración del Plan Comunal de Seguridad. Se recoge aquí una la visión integral de la seguridad que incluye control del delito, atención y asesorías a víctimas y prevención de situaciones delictuales, mediación de conflictos, recuperación de espacios y organización de comunidades.

El alcalde de San Joaquín ejerce activamente un rol de liderazgo y conducción para la gestión local de la seguridad, conoce del fenómeno seguridad, le interesa y lo ha priorizado dentro su gestión como alcalde y dentro de la gestión municipal. Reconoce que la cercanía con la comunidad le ha permitido darse cuenta lo relevante que es para las propias personas, y entonces, lo necesario que se hace mejorar las condiciones de seguridad en que viven las personas de la comuna como parte del propósito de elevar la calidad de vida de los habitantes de San Joaquín. Como líder tiene una visión clara sobre el fenómeno, y es quien la comunica directamente en diferentes espacios: políticos, al interior del municipio y comunitarios. Sin perjuicio de lo cual, hay otros que también asumen liderazgos en lo técnico y en lo comunicacional, es el caso de la Directora de Seguridad Ciudadana, la Secretaria Técnica, la Directora de Desarrollo Comunitario y los diferentes funcionarios de los programas de seguridad. Aun cuando no es posible registrar si éstos últimos incorporan la dimensión comunicacional de un modo intencionado, en el sentido de preocuparse por la visión que transmiten en sus contactos con la comunidad. En el ámbito del liderazgo es el alcalde quien hace el seguimiento directo del avance de las estrategias definidas en esta materia, tanto con sus equipos internos como a través del consejo comunal de seguridad, que reúne a las instituciones implicadas en la producción de seguridad en los territorios (Carabineros, Juntas de Vecinos, Fiscalía, PDI).

Es posible advertir que hay una perspectiva, una comprensión de la seguridad tras la gestión. El proceso mediante el cual se ha ido construyendo esta visión respecto al fenómeno de la seguridad, ha sido más bien en el hacer y producir seguridad, más que

en un proceso explícito y de pensar en la seguridad. En su devenir se han involucrado no sólo el alcalde y su gabinete, sino además los profesionales especializados en la temática, las otras direcciones comunitarias, la comunidad, las organizaciones sociales, las otras instituciones relacionadas, la División de Seguridad Pública. Ha sido el trabajo articulado entre todos estos actores los que han ido dando forma a la perspectiva actual.

Dentro de la visión territorial y las estrategias para conocer y ocupar el territorio, se observa que se utiliza el territorio y los barrios como unidades de análisis, cuyo fin es focalizar de mejor manera los recursos financieros y fomentar la organización de la comunidad. La delimitación e identificación de nuevos barrios ha sido trabajada con la Dirección de Desarrollo Comunitario en el contexto de la comuna y también a través de las intervenciones con la División de Seguridad Pública en el contexto de la seguridad.

El financiamiento se muestra como un tema crítico para la gestión de la seguridad en la comuna y sus barrios. Además de los recursos propios, se reciben aportes del gobierno central. Sin embargo, se considera como insuficiente esta ayuda del Estado. La transferencia del nivel central es el mecanismo de financiamiento mayoritario con que cuenta, y aún cuando resulta insuficiente a las necesidades detectadas, se valora como un aporte por cuanto permite acceder a recursos para implementar la estrategia comunal. Sin embargo, genera dependencia del nivel central para diseñar, gestionar e implementar y se traduce en efectos negativos en cuanto a la continuidad de las actividades, constitución de los equipos y confianza en los vecinos respecto a la intervención municipal.

La insuficiencia de recursos ha motivado el intencionar la búsqueda de recursos en instancias distintas a las habituales, como es la presentación de proyectos ante agencias diversas.

En coherencia con la visión del tema, se han definido distintos perfiles para las personas que se requieren para trabajar en seguridad, dependiendo de si desarrollará funciones de control, de prevención o de rehabilitación. Lo que muestra un interesante nivel de especialización del mismo. Se cuenta con perfiles claramente definidos que incorporan la formación profesional y habilidades de trabajo comunitario, mediación y terreno.

Sin embargo, la capacidad de conformar un equipo adecuado, está limitada por el presupuesto y también por las restricciones que imponen los FAGM. A la fecha del

estudio el equipo de Seguridad Ciudadana está compuesto por 30 personas aproximadamente, la mayoría forma parte del equipo de vigilancia.

## Cohesión social



La variable comunitaria es un eje estratégico de toda la gestión municipal; se considera la cohesión social y participación como elementos íntimamente ligados al desarrollo de las comunidades, y por tanto, también le imprime un sello al ámbito de la seguridad. La participación es clave en la estrategia del municipio y la comunidad es un aliado fundamental en materia de seguridad.

Se concibe la participación comunitaria como una fortaleza para la implementación, validación y éxito de políticas de seguridad, y entonces se considera crucial para el diseño e implementación de estrategias urbanas y de seguridad. La organización de las comunidades es vista además, como un facilitador para la solución de los problemas de inseguridad, delincuencia y temor y un factor fundamental para que las intervenciones tengan resultados positivos. Se asigna un rol impulsor de comunidades para políticas barriales de seguridad. Entre los actores destacados dentro de la comunidad se distinguen, además de las organizaciones vecinales, a las comunidades católicas y evangélicas y a los clubes deportivos.

Los mecanismos utilizados para concretar este interés comunitario se materializa a través de una relación permanente con las organizaciones e instituciones y mediante mecanismos que promueven la organización y participación de los vecinos, tales como, fondos concursables, presupuestos participativos y mantención y potenciamiento de sedes sociales y centros comunitarios. Sin embargo, la comunidad percibe que aún no se alcanza una cobertura de todo el territorio mediante las redes y asociativismo, lo que se ve acentuado por la complejidad de los problemas de seguridad que se experimentan en los vecindarios.

La asociación más claramente reconocida y valorada es aquella que se establece con las instituciones policiales, a las que se agregan otras instituciones siempre ligadas al ámbito del control y la sanción como son la Fiscalía y el Centro Jurídico Antidrogas. Desde el municipio, se les reconoce su aporte también en las áreas ligadas a la prevención. Por su parte, la comunidad plantea mucha desconfianza y suspicacia en relación con éstos, relacionándolo fundamentalmente con que los denunciados suelen no quedar detenidos, que las investigaciones se archivan tempranamente y que usen a los vecinos como fuente principal de información y que no se mantenga reserva de sus identidades.

### **Oferta programática orientada a los barrios:**

Desde la perspectiva de la oferta programática barrial, la visión de los territorios que tiene el municipio, está estrechamente vinculada con el reconocimiento de la necesidad de focalizar. Se parte de la premisa que para intervenir es necesario conocer en qué lugar ocurren los hechos delictivos y que la realidad delictual o de inseguridad no es la misma en cada territorio. El nivel de barrio, si bien es recogido por el municipio como un tipo de focalización necesaria y relevante desde el punto de vista de su gestión, se observa que aún no forma parte de la matriz de planificación de la oferta programática.

En términos generales, desde el municipio se están desarrollando acciones destinadas a planificar, desarrollar estrategias y conocer las necesidades de los barrios. Sin embargo, aún no es posible identificar a nivel barrial, los factores que orienten la oferta y que ésta responda a la realidad específica del barrio estudiado. De hecho, la oferta programática existente a nivel barrial, es la disponible para la comuna, se ha ido articulando más bien a partir de aprovechar los escasos recursos disponibles para la comuna, que si bien se relacionan con las necesidades presentes en la comunidad, no necesariamente responden a una priorización estratégica de problemas o factores causales.

Para el caso del barrio en estudio, La Legua, no se observa un plan integral específico, elaborado y estructurado para el barrio. Se ejecutan iniciativas que están disponibles para la comuna a la que también pueden acceder los vecinos de la Legua, e incluso muchas de ellas son diseñadas desde el nivel central. Sin embargo, se observa que en particular los programas e iniciativas que se localizan dentro del barrio, buscan ajustarse a la realidad barrial, más allá de los diseños iniciales. Cumple un rol relevante

en el territorio el programa Previene del CONACE, que realiza intervenciones y trabajo directo con la comunidad relacionadas con el consumo de drogas.

Los planes que considera la oferta programática focalizada en La Legua, tienen un marcado énfasis en la prevención situacional y el control policial, en parte porque dada la realidad delictual del barrio, aparecen como tareas prioritarias antes de insertar acciones de prevención social. Al año 2010 no existen diagnósticos unificados que guíen la elaboración de una estrategia integral de seguridad en el barrio, aun cuando se dispone de mucha información. En función de ésta, se señala que los problemas de La Legua son altamente complejos, determinados por múltiples factores y se tiende a considerar que es el narcotráfico su cara más visible.

Se usa como criterio para focalizar y orientar la oferta programática dentro de la comuna: la vulnerabilidad de los territorios, los índices de victimización, las denuncias. Uno de los principales instrumentos de medición utilizados son los mapas delictuales, ya sean elaborados por Carabineros, por la División de Seguridad Pública o por la Fiscalía. Otro mecanismo utilizado con este fin es la recolección de información en el contacto con las organizaciones sociales.

Es probablemente uno de los aspectos menos desarrollados de las variables en estudio, el que se refiere a la existencia de mecanismos de control y evaluación de los programas. Éstos son escasos, aun cuando se reconoce la necesidad de incorporarlos por su aporte a la toma de decisiones y al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la gestión local. Son mayoritariamente las iniciativas diseñadas y propuestas por el Ministerio del Interior, las que cuentan con sistemas de evaluación independiente de los ejecutores, como parte del diseño. Lo más frecuente es que se trate de controles de tipo administrativo, mediante la rendición de cuentas o registro del avance y cumplimiento de las actividades propuestas.

A modo de síntesis, puede señalarse que desde el punto de vista de la gestión de la seguridad, el municipio de San Joaquín presenta varios elementos que resultan interesantes. Una estructura organizacional que incorpora la seguridad en rango de Dirección, que si bien es relativamente nueva (desde el año 2009) en su funcionamiento recoge una larga trayectoria en el tema y resulta coherente con la visión de la seguridad del municipio. Por otra, una importante presencia e involucramiento del alcalde en los temas de seguridad y un equipo de profesionales, especialmente en el área de prevención con un perfil centrado en las habilidades de formación de comunidades. Por

otro lado, se observa que la política municipal actualmente se encuentra levantando un modelo de trabajo, basado en una línea que privilegia la prevención social y situacional de delito, sin perder de vista las materias relacionadas con el control del mismo. Con respecto a la prioridad otorgada a la seguridad dentro del municipio, en éste son conscientes de que la demanda es creciente, y los recursos escasos en referencia a ésta. Sin embargo, la nueva institucionalidad ha puesto énfasis en buscar recursos en otras fuentes que permitan sostener la necesidad por seguridad. Asimismo, el asentamiento de este nuevo sistema organizacional dentro de la estructura organizacional, que inicia funciones como tal en el año 2009, ha permitido el posicionamiento de la materia dentro de la agenda municipal y del alcalde. En esa misma línea, el prisma interdepartamental bajo el que se trabaja la seguridad, ha logrado involucrar a distintas áreas del municipio en las determinaciones concernientes a la materia. Esto permite que la visión territorial y la política municipal en seguridad sea compartida por todo el municipio: más específicamente, la división de la comuna en 7 territorios y el énfasis en la participación de la comunidad y en la prevención y control del delito. La visión territorial ha sido construida con un socio estratégico de la comuna en materia de seguridad, el Ministerio del Interior, el cual posee una importante injerencia en materias como focalización, intervenciones y oferta programática.



## VI. Referencias

- Araya, J. (2009). *Índice de vulnerabilidad social delictual. La incidencia de los factores de riesgo social en el origen de conductas delictuales*. Santiago, Chile: Unidad de Estudios de la División de Seguridad Pública. Ministerio del Interior.
- Bachman, R. & Schutt, R. (2003). *The practice of research in criminology and criminal justice*. London: Pine Forge Press.
- Banco Mundial. (2003). *Guía didáctica para municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitarios en las ciudades de América Latina*. Washington DC.: Banco Mundial.
- Consejo Económico y Social, Organización de Naciones Unidas. (1995). Anexo, Resolución 1995/9: I. *Prevención del delito*.
- Dammert, Lucía. (2008). *Seguridad pública*. En Organización de los Estados Americanos. *La descentralización y los desafíos de la gobernabilidad democrática*.
- Farrington, D. (1997). *Human development and criminal careers*. En *The Oxford handbook of criminology*. Clarendon Press. 2ª ed. pp.361-408. Oxford.
- Fundación Paz Ciudadana. (2009). *Sistematización sobre métodos en prevención del delito*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Fundación Paz Ciudadana. (2010). *Propuesta de apoyo para Política Nacional de Seguridad Pública*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Gaínza, A. (2006). La entrevista en profundidad individual. En *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios* (pp. 219-263). Santiago: Lom.
- García- Pablos, A. (2008). *Tratado de criminología*. 4ª ed. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Lunecke, A. *Exclusión social, tráfico de drogas y vulnerabilidad barrial*. En Lunecke, A.; Munizaga, A.M.; Ruiz, J.C., eds. *Violencia y delincuencia en barrios: sistematización de experiencias*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana y Universidad Alberto Hurtado.

- Lunecke, A. & Eissmann, I. (2005). Violencia en barrios vulnerables: una aproximación desde la exclusión social. *Persona y Sociedad*, Volumen XIX, 73-100.
- Munizaga, A.M. (2009). Breve revisión de la experiencia comprada en prevención del delito. En Lunecke, A.; Munizaga, A.M.; Ruiz, J.C., eds. *Violencia y delincuencia en barrios: sistematización de experiencias*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana y Universidad Alberto Hurtado.
- Munizaga, A.M. (2009). Consideraciones relevantes para la prevención del delito en barrios vulnerables. *Conceptos (Fundación Paz Ciudadana)*, 12.
- Munizaga, A.M. (2009). Potencialidades del enfoque de factores de riesgo. *Conceptos (Fundación Paz Ciudadana)*, 8.
- Munizaga, A.M. (2010). Aspectos claves acerca del rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y prevención del delito. *Conceptos (Fundación Paz Ciudadana)*, 15.
- Ministerio del Interior. (2010). *Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana 2009*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Paulsen, G. (2005). Claves para el buen gobierno de la seguridad. ¿Qué nos enseñan los casos exitosos en seguridad ciudadana a nivel local? En Dammert, L., Paulsen, G. (Eds.). *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2005.
- Ruiz, J.C. (2009). Violencia y capital social en Santiago: Notas para entender los barrios vulnerados y barrios críticos. En Lunecke, A.; Munizaga, A.M.; Ruiz, J.C., eds. *Violencia y delincuencia en barrios: sistematización de experiencias*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana y Universidad Alberto Hurtado.
- Rutter, M., Giller, H. & Hagell, A. (1998). *Antisocial behavior by young people*. 1a. ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Universidad Católica & Adimark. (2008). *Encuesta nacional bicentenario*. Santiago, Chile.