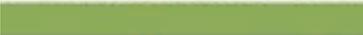


**SISTEMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN  
MUNICIPAL EN SEGURIDAD CIUDADANA  
EN BARRIOS VULNERABLES**

**INFORME DE RESULTADOS  
PEÑALOLÉN**

**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.....                                    | 16 |
| 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 |
| 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 |
| Recomendaciones para la realización de la lectura y análisis.....  | 32 |
| Plan de trabajo desarrollado.....  | 33 |
| Resultados fuentes de información primaria.....  | 35 |
| Trabajo de campo.....  | 35 |
| Análisis entrevistas en profundidad y focus group comuna de Peñalolén según cada una de las variables definidas..... | 36 |
| Gestión interna municipal.....   | 37 |
| Cohesión social.....   | 49 |
| Oferta programática barrial.....   | 57 |
| Síntesis y conclusiones.....   | 65 |
| Referencias.....   | 75 |

# 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.

Tanto 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 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 ejercen 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 las 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 exploró 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, dirigidos 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 sistematizó 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 inicios del año 2011 definió 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 trató así, de realizar un estudio exploratorio que permitiera identificar las 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 invitó 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 fueran útiles como instrumento de apoyo a la gestión local, se definió un marco de trabajo junto a los municipios estudiados, el que incluyó establecer los objetivos específicos, la metodología y el plan de trabajo a desarrollar.

De este modo, se consensuó que, de modo específico, el estudio se sistematice 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 analizó 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 recopiló 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 estableció la necesidad de contribuir al debate sobre el tema, comunicando, difundiendo y promoviendo el análisis en torno a sus resultados.

Con estos propósitos se estableció un cronograma de trabajo que incorporó una primera etapa de definición y diseño del estudio realizado 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 los resultados.

En cuanto al diseño, se definió 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 aproximó 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 contó 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 en este informe.

## II. Marco teórico y discusión temática

Para el presente proyecto se asumió 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 consideraron 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).

---

1 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).

2 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.

---

<sup>3</sup> En experiencia piloto de Fundación Paz Ciudadana, realizada en el barrio Héroes 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

---

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.

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.

### **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 municipal 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, sólo busca un mapa 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 es de 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, considerando 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>Elaboración de planes<br/>oportunidades<br/>Planificación<br/>oportunidades<br/>Planificación<br/>Planificación<br/>Planificación<br/>Planificación</p> | <p>El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento de gestión que define el rumbo de la gestión municipal a mediano y largo plazo, estableciendo los objetivos, estrategias y acciones que se deben realizar para mejorar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del municipio.</p> <p>El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento de gestión que define el rumbo de la gestión municipal a mediano y largo plazo, estableciendo los objetivos, estrategias y acciones que se deben realizar para mejorar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del municipio.</p> |
| <p>Elaboración de planes<br/>oportunidades<br/>Planificación<br/>oportunidades<br/>Planificación<br/>Planificación<br/>Planificación<br/>Planificación</p> | <p>El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento de gestión que define el rumbo de la gestión municipal a mediano y largo plazo, estableciendo los objetivos, estrategias y acciones que se deben realizar para mejorar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del municipio.</p> <p>El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento de gestión que define el rumbo de la gestión municipal a mediano y largo plazo, estableciendo los objetivos, estrategias y acciones que se deben realizar para mejorar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del municipio.</p> |
| <p>Elaboración de planes<br/>oportunidades<br/>Planificación<br/>oportunidades<br/>Planificación<br/>Planificación<br/>Planificación<br/>Planificación</p> | <p>El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento de gestión que define el rumbo de la gestión municipal a mediano y largo plazo, estableciendo los objetivos, estrategias y acciones que se deben realizar para mejorar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del municipio.</p> <p>El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento de gestión que define el rumbo de la gestión municipal a mediano y largo plazo, estableciendo los objetivos, estrategias y acciones que se deben realizar para mejorar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del municipio.</p> |
| <p>Elaboración de planes<br/>oportunidades<br/>Planificación<br/>oportunidades<br/>Planificación<br/>Planificación<br/>Planificación<br/>Planificación</p> | <p>El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento de gestión que define el rumbo de la gestión municipal a mediano y largo plazo, estableciendo los objetivos, estrategias y acciones que se deben realizar para mejorar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del municipio.</p> <p>El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento de gestión que define el rumbo de la gestión municipal a mediano y largo plazo, estableciendo los objetivos, estrategias y acciones que se deben realizar para mejorar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del municipio.</p> |
| <p>Elaboración de planes<br/>oportunidades<br/>Planificación<br/>oportunidades<br/>Planificación<br/>Planificación<br/>Planificación<br/>Planificación</p> | <p>El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento de gestión que define el rumbo de la gestión municipal a mediano y largo plazo, estableciendo los objetivos, estrategias y acciones que se deben realizar para mejorar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del municipio.</p> <p>El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento de gestión que define el rumbo de la gestión municipal a mediano y largo plazo, estableciendo los objetivos, estrategias y acciones que se deben realizar para mejorar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del municipio.</p> |

PAULSEN (2005)

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Elaboración</b></p>                       | <p>Elaboración del contenido de la asignatura de acuerdo a los objetivos de la carrera de Psicología y a los contenidos de la asignatura de Psicología Social. Se debe tener en cuenta que el contenido de la asignatura debe ser acorde a los objetivos de la carrera y a los contenidos de la asignatura de Psicología Social. Se debe tener en cuenta que el contenido de la asignatura debe ser acorde a los objetivos de la carrera y a los contenidos de la asignatura de Psicología Social.</p> |
| <p><b>Elaboración del programa</b></p>          | <p>Elaboración del programa de la asignatura de acuerdo a los objetivos de la carrera y a los contenidos de la asignatura de Psicología Social. Se debe tener en cuenta que el contenido de la asignatura debe ser acorde a los objetivos de la carrera y a los contenidos de la asignatura de Psicología Social.</p>  |
| <p><b>Elaboración del plan de clases</b></p>    | <p>Elaboración del plan de clases de la asignatura de acuerdo a los objetivos de la carrera y a los contenidos de la asignatura de Psicología Social. Se debe tener en cuenta que el contenido de la asignatura debe ser acorde a los objetivos de la carrera y a los contenidos de la asignatura de Psicología Social.</p>  |
| <p><b>Elaboración del material de apoyo</b></p> | <p>Elaboración del material de apoyo de la asignatura de acuerdo a los objetivos de la carrera y a los contenidos de la asignatura de Psicología Social. Se debe tener en cuenta que el contenido de la asignatura debe ser acorde a los objetivos de la carrera y a los contenidos de la asignatura de Psicología Social.</p>   |

MUNIZAGA (2010)

|          |          |
|----------|----------|
| <p>o</p> | <p>o</p> |

## **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 es 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   |
|--|--|
| Sistema organizacional   | Estructura, funciones y tareas definidas en cada municipio para abordar el ámbito de la seguridad ciudadana.   |
| Prioridad/énfasis  | La prioridad asignada ideal (intención).<br>Brecha entre lo ideal y lo materializado.  |
| Rol (tarea asignada – tarea asumida)                           | Nivel de protagonismo y empoderamiento de la gestión municipal (agentes locales) en materias de seguridad.   |
| <b>Política municipal/<br/>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.<br>Horizonte futuro a alcanzar en esta área de la gestión municipal.<br>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<br>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.<br>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.<br>Canales o vías por las cuales el municipio transmite la visión, los objetivos, los programas, intervenciones y logros.  |
| <b>Visión territorial<br/>(Conocer y ocupar el territorio)</b> | Unidad territorial de análisis usada para orientar la gestión.<br>Mecanismo para identificar necesidades, fortalezas, debilidades, recursos locales y actividades (definir prioridades).<br>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>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: prevención, 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.   |

## III. OFERTA PROGRAMATICA BARRIAL

| 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.              |

## **Fuentes de información**

### **Primarias**

Se consideraron 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 realizaron *focus group* con habitantes de los barrios seleccionados y se hicieron observaciones no participantes del trabajo municipio-comunidad en terreno.

### **Secundarias**

Se consideraron 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. 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 revisan 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. Es 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 realiza la observación. 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 es 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 se organizan para su análisis, con el fin de establecer relaciones, interpretaciones y significados relevantes sobre el problema abordado.

## **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 a alcaldes y encargados de seguridad de Estación Central y San Joaquín, entrevista inicial y final del proceso de recolección de datos).
- Una vez validados y establecidos los parámetros, se leen los textos comprendiendo 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 meta categorías.

### **3.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.

### **4.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 determinan 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 de la 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 con presentación y síntesis de principales hallazgos, y recomendaciones.
- Edición de informe final para transformarlo en publicación: contraparte ejecutora propone publicación, revisión 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 Peñalolén definió que el barrio que sería foco del análisis serían las La Unidad Vecinal 21, que corresponde al barrio conformado por las Villas Las Torres I, II y III; Villa Los Naranjos y Villa Cordillera.

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, 1 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 estableció como actores municipales claves a: el alcalde, el encargado del tema de seguridad en la municipalidad, un director municipal que a juicio del municipio representara 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 guió la conversación a los tópicos de interés al estudio.

Siempre con la perspectiva que este no es un estudio evaluativo sino que busca rescatar las buenas prácticas, se solicitó al mismo municipio que definiera los nombres para las entrevistas del director de un área diferente a seguridad y los funcionarios. Cada una de estas entrevistas se realizó en los respectivos lugares de trabajo de los entrevistados por una dupla de investigadores, uno de los cuales realizó la entrevista, y el otro observó, registró e intervino sólo para aclarar o precisar algunos aspectos necesarios. Cada entrevista se grabó en audio y se transcribió para su posterior análisis.

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

Alcalde, Sr Claudio Orrego.

Gerente de Seguridad Ciudadana, Sra. Norma Maray.

Secretaria Técnica de Seguridad, Sra. Verónica Railao.

Director de Gestión Comunitaria, Sr. Iván Salinas.

Directora Centro de La familia y OPD, Sra. Lily Guzmán.

Se realizó 1 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 aspectos de interés. Esta discusión grupal, también fue grabada en audio y transcrita para su posterior análisis.

En complemento además se acudió a observar una actividad en que equipos municipales interactúan con la comunidad, en torno a temas de prevención para la seguridad ciudadana, que en el caso de Peñalolén correspondió a una reunión de la mesa territorial de seguridad.

### **Análisis entrevistas en profundidad y *focus group* comuna de Peñalolén 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 de 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 del discurso identificado con una variable, se llevó a una matriz confeccionada para 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.

A continuación se presentan los resultados de este 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.

La forma en que el Municipio de Peñalolén se organiza para abordar el tema de la seguridad ciudadana refleja que existe una estructura, funciones y tareas definidas para el desarrollo de los conceptos asociados a la seguridad a nivel local. En este sentido, el municipio

de Peñalolén, presenta una visión desarrollada y compartida sobre la prevención de la violencia y delincuencia. Además, existe un trabajo coordinado y participativo en la construcción de una política local de prevención.

*“El Municipio tiene incorporada la seguridad desde su visión y su misión. La misión es construir con toda la comunidad, con Peñalolén, amigable, seguridad, solidario (...)”*

*“Nosotros hemos definido 4 pilares fundamentales en esta política. Uno que es la prevención psicosocial; la segunda, que es la prevención comunitaria y situacional; la tercera, que es control y la fiscalización y la cuarta, que es las comunicaciones (...)”*

### Prioridad/énfasis:

La prioridad asignada desde lo deseable.

Brecha entre deseable y lo materializado.

Para lograr ejecutar las diferentes acciones que emprende el municipio se observa que existen principios fundamentales en los cuales se basan estas acciones.

*“(...) los principios si tú quieres básicos de todo nuestro plan estratégico que son:*

*justicia social, participación, corresponsabilidad, transparencia y probidad y calidad y excelencia. Para nosotros de estos 5 principios, el más importante es el de corresponsabilidad. Lo que nosotros hemos hecho es una aproximación al trabajo comunitario”.*

Esta idea aparece nuevamente cuando se considera como relevante que estos principios se materialicen, por ejemplo, en lo que se refiere al trato con los vecinos.

*“trabajamos con las personas. Otra cosa es el municipio trabaja, que tiene las funciones más operativas, o administración, pero los que trabajamos con los problemas de las personas, sí, ya podemos decir que es un municipio que tenemos eso”.*

Por otra parte, en el ámbito de lo deseable, lo ideal aparece la integración de todos los grupos de vecinos, y de proporcionarles, trabajando junto con ellos, mejores niveles de calidad de vida.

*“(...) un tremendo desafío es hacer un trabajo fuerte en prevención social, donde se pueda incorporar mucho los niños y la mujer, porque son básicos, o sea, porque los niños, el poder tener una educación de calidad, el poder tener espacios de desarrollo y poder tener la posibilidad no cierto de aspirar a más en términos educativos. Yo creo que eso es importante y la mujer y el hombre también la posibilidad de desarrollo desde la perspectiva de mejoras salariales, de tener trabajo, de mejorar los niveles de violencia intrafamiliar, incorporación a la salud. Yo creo la incorporación a las oportunidades, en general, es en algo que hay que trabajar”.*

## Rol (tarea asignada – tarea asumida)

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

Un primer tema relevante, en torno al nivel de protagonismo y empoderamiento de la gestión municipal, se orienta a que el municipio de Peñalolén sale a observar distintas experiencias de prevención de la violencia y delincuencia.

Esta decisión no sólo genera un mayor conocimiento sobre aquellas experiencias exitosas o fallidas, sino también exige a pensar y planificar un municipio conectado a la realidad nacional y continental.

*“Escucha a expertos y trabajo interno y en la escucha de expertos quizás experiencias internacionales. En ese sentido hemos sido bastante dúctiles al compartir buenas prácticas. Cuando nosotros escuchamos que en Medellín se hacía un consejo policial, no sé qué cosa, nosotros armamos nuestra mesa de consejo policial y se hace una vez al mes con todos los actores, en su oficina etc. Nosotros escuchamos que alguien hizo encuestas barriales, nosotros vamos a Paz Ciudadana y le dijimos: “hagamos encuestas barriales”, o sea, en fin nos sentimos bastante dúctiles respecto de recoger otras experiencias y plasmarlas en acciones concretas”.*

Un segundo tema relevante, que se puede observar en los planteamientos de los entrevistados, presenta el concepto de la transversalidad e intersectorialidad de las materias de política local de prevención. En este sentido, la inclusión de diversos departamentos municipales en áreas de desarrollo y diálogo sobre la seguridad ciudadana es una muestra del interés de generar un nivel de compromiso de todos los departamentos municipales con los temas de seguridad ciudadana.

*“Claro, de la transversalidad te diría yo, de la intersectorialidad y de la cooperación internacional, o sea, nosotros el ámbito que tenemos más cooperación internacional y eso es un gran mérito de la Norma para nuestro pacto de seguridad con la Alberto Hurtado es seguridad. En la última llegamos al nivel que la Norma ni siquiera fue al seminario internacional, pero fue la encargada de DIDECO, fue la encargada de*

*comunicaciones, fue el encargado de ornato, fue el encargado de gestión comunitaria, o sea, es interesante verlos a ellos hablando del tema”.*

## 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.)

Respecto del fenómeno de la seguridad, podemos observar que la Municipalidad, presenta una estructura clara y definida en cuanto a los ejes y a las políticas de acción.

*“Nosotros hemos definido 4 pilares fundamentales en esta política: uno, que es la prevención psicosocial; la segunda, que es la prevención comunitaria y situacional; la tercera, que es control y la fiscalización y la cuarta que es las comunicaciones con la gente.*

*Y que esos 4 pilares son súper importantes porque ordenan todo lo que hacemos, en el fondo nos dan un marco de trabajo en el cual además nosotros aparte en nuestro consejo asesor que tenemos de expertos externos, aparte del consejo de comuna segura que nos exige la ley, nosotros tenemos además un comité estratégico interno de la municipalidad que congrega a todos los actores desde el encargado de ornato, de aseo, de inspección municipal, gestión comunitaria, en fin de los temas de infancia hasta los temas de seguridad ciudadana”.*

La forma en cómo se estructura esta política municipal, es el resultado de un intenso y permanente trabajo entre los diferentes actores municipales. Se comprende de esta forma que la revisión permanente y la coordinación de esfuerzos entre los equipos son fundamentales para llegar a consensos entre los diferentes estamentos.

*“Todos los gerentes de zona tienen una reunión cada 15 días, una vez al mes también con el comité ejecutivo del plan barrial, que es la Sara, soy yo, etc. y ahí se van relevando los temas. Ahora bien, para programas*

*más permanentes o más profundos como los de seguridad ciudadana tenemos coordinaciones especiales y en ese caso además de estas coordinaciones que son como estándar por decirlo de alguna manera, seguridad ciudadana en conjunto con nosotros tiene reuniones especiales con este encargado, con este encargado, con este encargado, con este encargado, que son todos de seguridad ciudadana o que están asociados a los productos de seguridad ciudadana”.*

Esto en algunos casos implica que se lleve a cabo una ampliación de las acciones que contempla la política municipal, especialmente cuando es necesario tomar parte en programas del gobierno central, que se ejecutan en la comuna.

*“Por ejemplo, la creación del Construyendo a Tiempo y tomar el listado 24 horas y hacerse cargo además de eso creo que ya es eso, forma clara y precisa de decir: ya, nos queremos hacer cargo”.*

Un punto relevante en la política municipal se relaciona con la capacidad del municipio de integrar los diferentes temas que preocupan a la comunidad con el tema de la seguridad ciudadana, parte de eso, radica también en generar instancias de formación dirigidas a los funcionarios municipales.

*“(...) la forma en que la Municipalidad entrega al territorio toda la información municipal, que no depende de seguridad ciudadana, pero que igual está inserta y de alguna y otra manera tenemos mesas exclusivas de seguridad dependiendo de las condiciones que se dé en algunos territorios, pero que también estamos en formación permanente de eso, de sus encargados barriales.”*

Por otra parte, respecto de la aplicación de la política municipal, podemos observar que existen algunas fallas al momento de poner en marcha los planes del gobierno central. En referencia a esto se comprenden algunas debilidades y obstáculos:

*“La debilidad está dada en que efectivamente no hay una mirada interministerial, ni intersectorial con el tema de la seguridad; no obstante, uno en el mundo local tiene que hacer esa intersectorialidad y los planes que vengan desde el Ministerio. También un diálogo entre ellos, por lo tanto, en lo local ese diálogo es un poco forzado porque no está asociado a las directrices que vienen desde los ministerios respectos a*

*esos diálogos con otros. Eso significa que la integralidad de la mirada no está desde arriba sino que efectivamente se opera desde lo comunal y en lo comunal eso se traduce también en voluntades personales y yo creo que eso es un obstáculo”.*

## Recursos financieros

Recursos disponibles por diversas vías de financiamiento.

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

El municipio de Peñalolén, en relación a los recursos disponibles para el desarrollo de acciones orientadas a abordar la problemática de la violencia y delincuencia ha tenido un crecimiento sostenido. Es relevante observar la trayectoria que ha tenido el presupuesto del área, ya que permite ir revelando la importancia de la temática de seguridad

ciudadana para el municipio y también la apertura a buscar nuevas fuentes de financiamiento.

*“(...) seguridad. El primer año, seguridad no tenía ningún peso, y el segundo año me dieron 2.000.000. Entonces yo no lo podía creer. Ahora, esta es una unidad que se sustenta bastante con platas externas”.*

*“Sí, pero si yo lo saco yo lo que tengo para este año son 90.000.000 que los voy a gastar este año, por eso es mucho lo que aparece 90.000.000 porque estoy instalando cámaras de tele vigilancia y sólo plata municipal (...) Por FAGM me llegan 75.000.000 (...)”.*

En esta misma variable se puede observar cómo temas específicos de seguridad ciudadana van tomando relevancia propia y por ende, requieren de presupuestos diferenciados y cada vez mayores. Además, se puede observar cómo necesidades de distintos departamentos municipales son abordados de manera conjunta.

*“Estoy confiada porque va haber un fondo global, de partida el Vida Nueva se sigue manteniendo que es el 24 horas que donde se nos iba gran parte de la plata del FAGM. Nosotros con el FAGM financiamos Vida Nueva, Mediación, una parte de mediación porque el móvil lo hacemos nosotros. (...) por ejemplo, yo tengo 20.000.000 (...)”*

*exactamente espacios públicos en este caso son los que hacen la comunidad y donde hay que ponerle luminaria y eso lo apporto desde seguridad, aparte del alumbrado público que lo hacemos en conjunto”.*

### **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 la coordinación y ejecución de las políticas municipales es muy relevante la figura del alcalde y su capacidad de liderazgo. Al mismo tiempo, se observa como relevante la presencia constante del alcalde en diferentes instancias comunales con el objetivo de conocer de primera fuente la realidad de la comuna.

*“Todas las semanas yo voy a una mesa barrial distinta y nosotros tenemos un coordinador por mesa barrial”.*

*“(...) lo mío es menos reactivo, o sea, yo no estoy en el territorio a raíz de..., salvo casos que han escalado a la opinión pública y que son de alta significación, han sido los únicos momentos en que yo me meto en los temas de seguridad reactivamente. En forma preventiva es un poquito difícil de distinguir porque yo estoy en el territorio. En general, no estoy por el tema de seguridad yo estoy en el territorio entonces (claro como el tema de seguridad sale en todas las reuniones) la gente me ve a mí hablar del tema ante todos.”*

Al mismo tiempo, se observa que para los funcionarios municipales, la figura del alcalde es sumamente relevante, no sólo como un ejemplo de compromiso, sino que al mismo tiempo como un agente con gran capacidad de motivación.

*“La figura del líder acá es esencial, para mí, que no soy militante de ningún partido, el Alcalde me gusta, su forma de mirar la sociedad, comparto sus principios y sus valores, me gusta la corresponsabilidad, comparto la justicia social, comparto todos los principios, y si compartes principios tú sabes que al final tienes una motivación que es la gente y*

*que está en las personas que es la motivación de él (el Alcalde) y que además te lo trasmite y lo logra transmitir”.*

Esa capacidad de motivación del alcalde logra que los funcionarios no solamente ejecuten acciones, si no que éstas se implementen con convicción y compromiso real.

*“(…) cuando el Alcalde dice que él quiere construir la mejor comuna de Chile. Entonces yo también le dije: “sabes, yo también quiero ayudarte a construir la mejor comuna de Chile”. Y que esta comuna sea la más segura y desde esa perspectiva también creo que podemos aportar y cómo hacerlo, o sea, cuando tú me dices la mejor comuna de Chile bueno tiene que tener, como dice siempre el alcalde no va a ser la más rica, pero tiene que tener algún sentido hacia dónde vas y qué es lo que quieres y eso qué quieres es él el que te guía.”*

*“Yo creo que es el Alcalde sin duda la persona que lidera en la Municipalidad todo el tema de seguridad, es una de sus preocupaciones más importantes, si no es la más. Y yo creo que en conjunto con la Directora de Seguridad Ciudadana han ido cada vez más un poco convenciendo también a los otros Directores municipales de incorporar en su trabajo la mirada de seguridad ciudadana. Yo creo que ha habido un gran avance en los últimos años en Peñalolén respecto a cómo se instala el tema y tanto así que hay muchas cosas que ya no pasan por seguridad ciudadana sino que las hacen directamente esas unidades, pero con un enfoque en seguridad, entonces el Alcalde es sin duda la persona que ha hecho que la seguridad tome cuerpo en toda la Municipalidad.”*

También se destaca la relevancia de la participación del alcalde en las diferentes instancias comunales, no solamente en las ligadas al tema de seguridad. Esto al parecer permite que los funcionarios de las diferentes áreas, sientan que cada una de ellas son importantes para mejorar la comuna.

*“(…) el año pasado tuvimos la oportunidad de tener Cabildos donde él directamente tuvo la posibilidad de tomar contacto con la gente para un tema tan específico como es el de la seguridad y él semanalmente tiene los encuentros de “Alcalde en tu barrio”, donde él va al barrio y lo visita, camina en el, visita los consultorios y además, hace un almuerzo con*

*dirigentes y líderes de la comunidad para pesquisar un poco en qué están en cada barrio, y de ahí él va, hace un doble feedback, informa a la comunidad de lo que está haciendo la municipalidad y por otra parte, recoge las necesidades y requerimientos para que el municipio trate de satisfacer esas demandas”.*

## 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.

El municipio de Peñalolén ha tomado como una prioridad la gestión de la comunicación. En específico, el área encargada de la seguridad ciudadana ha puesto como eje estratégico la comunicación, en donde no sólo la comunidad es el público de las acciones comunicativas, sino también los demás departamentos del municipio. Aparece entonces como relevante para el municipio el publicitar las acciones preventivas y de control que se desarrollan en la comuna.

*“Bueno, yo creo que con distintos instrumentos, no a todo el mundo se le comunica todo, o sea, no hay un plan de la difusión de la política, sí hay difusiones de elementos de la política. Por ejemplo: ... la denuncia anónima de microtráfico, es una difusión se ha hecho campaña, se difunde, etc.; el trabajo de las alarmas comunitarias que es una función más bien comunitaria y de corresponsabilidad fuertemente difundida; el trabajo de control policial. La verdad es que no es lo que más difundimos, ahí son más bien a través de las instancias de difusión que tenemos de la comuna: página web, diario comunal”.*

*“Claro, comunicas más los resultados o las acciones: se construyó una comisaría, se hizo tal cosa; en otros casos, lo que tú difundes son los testimonios las personas”.*

## Visión territorial (Conocer y ocupar el territorio)

Unidad territorial de análisis usada para orientar la gestión.

Mecanismo para identificar las 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.

Una de las principales instancias para identificar las necesidades y fortalezas, debilidades y recursos locales, corresponde a las Mesas Barriales, en donde participan los vecinos, funcionarios municipales de diferentes áreas, etc., lo cual permite comprender la importancia de estos espacios para contribuir a las decisiones del municipio.

*“Tenemos 32 mesas barriales. Sólo 5 de las cuales están coordinadas por gente de seguridad ciudadana. Todo el resto está coordinado por gente de salud, de educación, deporte*

*etc., etc., pero en todo hay un componente de seguridad involucrado y así hemos ido traduciendo esto en algo que sea bastante coherente, que es bastante conocido y que por supuesto, todos los días se perfecciona”.*

Al mismo tiempo, los entrevistados entregan su visión sobre la territorialización existente en la comuna, especialmente refiriéndose a los espacios de participación de los vecinos y a los intereses del municipio respecto principalmente al tema de seguridad.

*“(…) hay que territorializarlo, hay que llevarlo a una escala pertinente para la ciudadanía. Yo creo que hoy día uno de los problemas que tienen las juntas de vecinos es que son demasiado macro, o sea, son de macro 5000 hogares, 10000 hogares. No sirve. Tienes que tener unidades de administración del territorio más pequeñas”.*

*“(…) dado que aquí hay barrios que nos interesa intervenir desde la lógica de la seguridad y priorizar programas y priorizar algunas estrategias ellos se hacen cargo como encargados de mesa barrial”.*

*“Existen 159 comités. Esa es una lógica territorial y lo hemos levantado con el apoyo de las Juntas de Vecinos”.*

Es importante destacar que para los funcionarios es muy relevante comprender cada territorio en una dimensión integral. De esta manera se pretende dar respuestas a las necesidades propias de cada sector.

*“En los barrios con mayor nivel de vulnerabilidad es poder ir cada vez más como teniendo una mirada más micro dentro de los barrios donde tenemos vulneración y donde tenemos acción delictual propiamente tal, que no son lo mismo, y que pueden estar relacionados, pero que no necesariamente pueden ser lo mismo. Entonces poder definir también a partir de qué tipo de vulneración, cómo lo abordamos integralmente, y eso no es sólo una mirada del punto de [vista de la] seguridad ciudadana, sino también del empleo, de la escolaridad.*

Finalmente, la visión del territorio que presenta el municipio de Peñalolén, otorga gran relevancia a la participación permanente de los vecinos, no sólo para definir la territorialización, sino que también para estar al tanto de las necesidades de cada uno de los barrios, comprendiéndolos como espacios diversos en recursos y necesidades.

*“Se ha construido a partir del Plan Barrial, que tiene que ver con esta gestión territorial, pero también tiene que ver con los Cabildos de Seguridad Ciudadana, así como instancias formales de participación de la comunidad desde un punto de vista más organizado, porque de lo organizado están estos encuentros semanales como te decía del Alcalde, están nuestros sectorialistas que siempre están permanentemente en terreno, porque tenemos comités de Seguridad Ciudadana conformados, más de 150 en la Comuna, hacemos asamblea de ellos donde uno también recoge información, entonces de alguna y otra manera hay distintas vías”.*

## 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 esta dimensión se pretende conocer cuál es la importancia que los municipios le otorgan a la profesionalización y especialización de sus equipos. Podemos observar cuál es el perfil necesario definido por la municipalidad de Peñalolén.

*“(...) el perfil de la gente de prevención social es que haya trabajado en proyectos de prevención social que tengan que ver con riesgos. Mira para nosotros hay un perfil que es súper claro. Primero que la gente pueda ser capaz de ser multifuncional eso es lo primero; segundo, que aparte de ser multifuncionales que puedan realizar distintas acciones sin que se les caiga la corona, es decir, uno puede desde barrer hasta pensar, o sea, la gente que dice: “No, es que sabes que yo soy la psicóloga, ¿cómo se les ocurre que voy a barrer la sala?”. Acá no, hacemos de todo, o sea, muy de terreno, el tema que se queda sólo en la oficina, no sale a terreno, no nos sirve. Esos son 3 perfiles básicos. Cuarto, comprometido con lo que es la gestión municipal, es decir, que lo de la oficina lo tengan súper claro. Quinto, nosotros hemos ido profesionalizando el tema. Mira con capacidad de gestión más que de repente especialista en la misma área hemos ido profesionalizando el tema(...)”*

*“De un equipo de cómo 16 personas, sí y todos profesionales, o sea, eso es básico, es un lujo y a todos los hemos ido profesionalizando más (...) Todos están a honorarios, la única persona de planta es mi secretaria”.*

*“Ahí podemos señalar las profesiones que están asociadas a lo psicosocial fundamentalmente, pero nosotros tenemos casi todos profesionales en el equipo, somos 22, exceptuando la secretaria, un chofer, pero la gran mayoría de nosotros somos todos profesionales”.*

## 2. Cohesión social

### Participación comunidad/Interacción con la comunidad

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

En cuanto a la participación de la comunidad, se puede destacar que el municipio ha generado diferentes instancias, en las cuales los vecinos pueden participar, transmitiendo sus inquietudes, necesidades y visiones de sus barrios. Se puede observar que el municipio ha logrado coordinar de manera permanente sus acciones en

conjunto con la participación vecinal.

*“Ahí tenemos varios criterios de cruce. Uno, hay varias mesas barriales que tienen trabajando el tema; por tanto, lo que les pedimos a ellos es que prioricen sus temas. Eso por un lado. Entonces, cuando van saliendo temas de convivencia, temas de seguridad, iluminación, etc. Priorizamos. Segundo, hay un cruce que también es poderoso y es que son los cabildos que nosotros hacemos cada 4 años. Eso también te da un orden de magnitud”.*

*“Nos ayudó mucho el tema de los Cabildos, también para saber dónde poner el foco y trabajamos mucho en la formación de comité. De hecho, en uno de los proyectos grandes reuní a la coordinadora de Lo Hermida y mucha gente donde los capacité de cómo era la formación de comité, en qué consistían, y ellos mismos pudieron ejercer, de ir aplicando comité”.*

Es importante destacar que el municipio no sólo propicia la participación de los vecinos, también se ha ocupado de generar instancias para mejorar la calidad de esta participación.

*“Hemos tenido una fuerte instancia de capacitación, o sea, nosotros hemos formado miradores comunitarios, hemos formado a nuestros dirigentes sociales en temas de seguridad ciudadana. Tenemos una red de encargados de seguridad, que son cerca de ciento y cuarenta y tantos*

*comités hoy día, que nos juntamos 2 veces al año y los capacitamos. En fin, los comités también participan de las mesas barriales y en todas las mesas barriales, que las presido yo, y hay siempre carabineros. Eso es importante”.*

También se puede observar que los vecinos valoran estas instancias de participación, ya que las identifican como espacios para comunicar a las autoridades locales sus preocupaciones y las necesidades del barrio. No obstante, en los propios relatos de los entrevistados se observan algunas dificultades para lograr una participación activa de la comunidad, en donde se promueva la corresponsabilidad y el ejercicio de una participación más autónoma.

*“Cuesta también porque nosotros a las mesas barriales a que vamos a quejarnos que no hay luz en la esta u otra cosa eso está pasando, o sea, esos encuentros cuando hay mesa barrial se están haciendo cosas con el consultorio. Y eso lo encuentro rico, está dando la autenticidad de tú estar participando en tu comunidad y si uno no la aprovecha, no la toma, va a perder la vecindad que está haciendo hasta ahora porque te dan las armas que tú necesitas”.*

### **Asociación – Redes - Concertación**

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

Esta dimensión pretende recopilar información relacionada con la funcionalidad y legitimidad de los actores a nivel local para la prevención de la delincuencia. Es importante conocer cómo se articula el trabajo municipal y cómo se activan las diferentes redes

disponibles para dar soluciones a diferentes problemáticas.

*“O sea, gestión comunitaria, comunidad y familia, dirección de obras, por todo el tema de iluminación pública, operaciones, que lleva consigo medioambiente, aseo, ornato e inspección municipal seguridad ciudadana, tránsito, educación. Esos actores, te diría, están bastante empapados, pero si voy a la dirección de finanzas, no creo que me la puedan describir y si voy a la dirección de cultura, tampoco”.*

*“La otra dinámica que nos ha resultado mucho como establecer, comillas, una cabeza de playa por donde entran todos los programas que es parte de la ventanilla única que dices tú, es decir, mesas barriales, Para nosotros, si bien no son la perfección máxima, bueno es el soporte hoy en día comunitario, que entren todos los programas de manera ordenada y evitar la sobre intervención, porque qué era lo que nos pasaba. De repente nosotros decíamos: “Ya, oye ¿qué estamos haciendo en Lo Hermida?” Antes de este plan barrial, de repente nos dábamos cuenta que estábamos súper sobre intervenidos y en un barrio estaba Previene, estaba OPD, estaba Centro de la Mujer, estaba, estaban todos, seguridad ciudadana, etc. y la verdad, que más o menos todos haciendo lo mismo y con resultados, con ley de rendimiento decreciente porque es obvio...”*

Un tema relevante se relaciona con la visión que se tiene sobre la articulación del trabajo en terreno, y la importancia que tiene una intervención planificada y coordinada entre los diferentes actores y las redes locales.

*“Los programas de seguridad ciudadana vienen a enriquecer el plan barrial que es el plan barrial no es otra cosa que un contenedor donde se van alineando o superponiendo los diferentes programas del municipio de manera ordenada para intervenir de manera eficaz si tú quieres en el barrio.”*

*“Siempre que nos metemos en estas zonas vulnerables determinadas por seguridad ciudadana, lo hacemos cuando seguridad ciudadana nos permite. En ese sentido, estamos a su disposición. Esa es la mirada que como CAF tenemos en estos lugares más vulnerables y por eso es importante la coordinación que tenemos. Por ejemplo, a nosotros nos han llegado reportes por ejemplo – y creo que es en ese mismo lugar reportes de explotación sexual, y nosotros vamos a meternos, pero lo vemos primero con seguridad ciudadana, porque nos dicen, por ejemplo, todavía no, porque yo estoy investigando más antecedentes respecto a eso, entonces hagámoslo bien, Entonces nos enfocamos a ESIS que es la institución más especializada, porque nosotros somos articuladores, con esa niña en particular que ESIS lo vea, pero mientras tanto, estar al*

*tanto del reporte, pero seguridad ciudadana también tiene sus formas de localizar”.*

*“En un principio si saltábamos con colores propios y a veces te dabas cuenta que habían diez intervenciones sobre una misma familia o sobre un mismo sector; eso es algo que se va trabajando con el tiempo y creo que hoy llegamos a esto y creo que además el levantar estos sistemas como el de alerta temprana, por ejemplo, nos ha ayudado a ir creando mejores instrumentos, un mejor sistema.”*

### Otros actores

Otras redes, ONG's y programas de gobierno central que participan en el tratamiento de temáticas de Seguridad Ciudadana

En torno a los diferentes actores que aportan al municipio en el abordaje de las temáticas de seguridad ciudadana, Peñalolén se destaca por el establecimiento de proyectos de trabajo e investigación con diferentes socios internacionales, principalmente municipios de diferentes ciudades del

mundo. Esta alianza no sólo significa un intercambio de experiencias, sino también la participación directa de trabajadores del departamento de seguridad ciudadana y de otros departamentos del municipio, quienes logran involucrarse en los temas de la seguridad ciudadana y con ello generan una visión compartida de trabajo en el municipio.

*“La alianza internacional. Hemos tenido 2, son proyectos internacionales por la Unión Europea estamos con varias ciudades aliadas en buenas prácticas, etc. Unas de espacio público y cohesión social y otras de comunicación e inclusión social (...).”*

Asimismo, el municipio de Peñalolén establece alianzas con otros municipios de la Región Metropolitana en temas e intereses afines.

*“(...) yo te diría alianzas con otros municipios, no necesariamente formales, pero con los cuales hemos trabajado juntos: Puente Alto, pero también hago mucho con Recoleta, con Macul”.*

En relación al gobierno central, desde el municipio de Peñalolén, surgen diversas visiones, en torno a su rol, a su relación con los gobiernos locales y en cómo traspasa recursos. Asimismo, se observa la relevancia del gobierno central en torno a ser el principal actor con recursos en la oferta local en temas de seguridad ciudadana. Además:

*“Yo creo que hay en todos los gobiernos. No en este no más. En el anterior también, una cuestión súper intervencionista. Cuesta mucho que tú digas esta es la política de Peñalolén. Usted tiene que presenciar las peleas para que la cuestión de comuna segura la persona que fuera de acá pudiera presentar nuestra política y no la política de gobierno. Como era plata de gobierno tenía que presentar plata de gobierno. Una política local nuestra no, no tenía que presentarlo en el gobierno. Entonces ahí había una cuestión como de rigidez.”*

*“ (...) fuimos capaces de llevarla ... alguien nos escuchó, nos dio los recursos, validamos un modelo y se empieza a masificar. Entonces hemos tenido espacios también para innovar, pero te diría que en general la visión del nivel central es híper asimétrica, en términos bien peyorativos, con el mundo local. Nosotros sabemos lo que hay que hacer, ustedes tienen que ejecutarlos, casi no se concibe que el mundo local. Yo creo que nos hemos ganado un espacio en eso como comuna tengamos cosas que proponer, que podemos criticar lo que están haciendo los otros, que podamos inclusive, oye, decir mira este no es el camino, este es otro camino, eso es como impensado y yo creo que nosotros hemos ganado un espacio en esa línea”.*

Sobre este mismo tema, el municipio de Peñalolén, en temas específicos de seguridad ciudadana ha generado alianzas o redes de colaboración con distintas instituciones pertinentes a los temas específicos.

*“Aquí pasa un poco lo mismo. Nuestro centro de mediación vecinal surge porque los principales delitos que se cometen en la comuna es lesiones, no por una noción teórica de que la mediación es súper importante porque tenemos ese problema y creamos una unidad de víctimas propia vinculada con fundaciones y ONGs (...)”*

La relación con el gobierno central ha sido destacada como un elemento clave y por tanto crítico de la gestión en este municipio. Relatando una historia marcada por una fuerte dependencia inicial, que se vincula a todo el proceso de instalación del tema dentro de la comuna en estrecha relación al apoyo de recursos financieros por las políticas centrales. El proceso de independizarían y autonomía del municipio respecto de los lineamientos centrales maraca una relación que beneficosa genera espacio al conflicto entre ambos ámbitos.

Un aspecto complicado es la dificultad de los diseños centrales para dar cuenta e incorporar todas las variables de la realidad local, por ejemplo en términos de necesidades. Lo que el nivel central percibe como necesario, para el municipio o los mismos beneficiarios no lo es, y entonces se requieren esfuerzos adicionales, para el equipo municipal, en cuanto a ejecutar con sentido para el nivel central (mandante) y los vecinos (los beneficiarios).

*“No es fácil, no es fácil porque uno tiende a tomar la política pública del nivel central y querer llevarla a cabo y decir bueno, tengo que cumplir con estas metas porque, en general es una de las grandes críticas que uno le hace a los niveles centrales es que generalmente llegan con programas muy acotados a una realidad que no es. No. De implementación, como que tienen objetivos claros de lo que tienes que lograr, estas grandes misiones digamos, pero ¿cómo las vamos a trabajar?, nosotros tenemos posibilidad de proponer. En el caso del SERNAM vienen unas veces muy acotados, por ejemplo dice: “tienes que hacer once talleres de...”, no se poh, tal cosa y en realidad lo que la comunidad necesita es otra”*

Una forma en que se acorta la brecha entre lo que planifica el nivel central y la realidad local es por una parte incorporar a todos los operadores de programas centrales como funcionarios municipales, promoviendo su identificación y compromiso con las gestión edilicia. Además llevan sus propuestas a los niveles de planificación central para que, sin sacrificar los objetivos propuestos se pueda flexibilizar las metodologías.

*“ Estás en una realidad local y sentirte municipal también, que uno entra con los equipos (...) central y otros equipos que en el fondo están comprometidos con lo que pasa en la realidad local, entonces a sido importante el trabajo de diagnóstico que se les hace hacer a los equipos pa que efectivamente podamos proponer seriamente a los niveles*

*centrales la forma en que queremos implementar, cumpliendo con los objetivos que ellos proponen y en la flexibilidad que tenga el diseño del programa pa asumir la realidad local.*

Se releva la dificultad que resulta la fragmentación con que se definen las metodologías de trabajo desde el nivel central, dividiendo la realidad de una manera que dificulta la ejecución directa con las personas, que viven y perciben su situación de modo integral.

*“Ahí lo ves con una perspectiva más familiar. Esa perspectiva familiar, de los niveles centrales por ejemplo, todos te hablan entre sus principios, ¡todos hablan de familia!, pero al momento de implementar, hablan del sector y del sujeto de atención que es “la mujer” o que es “el niño”, entonces, no te permiten en cuanto a la propuesta de sus metas, no te permite trabajar integralmente.”*

La falta de concertación para la acción es otro elemento que se menciona dentro del ámbito de las dificultades, mostrando que las políticas centrales se definen de un modo vertical, que impacta negativamente en la ejecución de las acciones diseñadas y dificulta la necesaria gestión local.

*“Pero me gustaría que fuera más en la alianza, eso sería más facilitador si además vinieran asesorándote, más que sólo supervisando. Yo entiendo las labores de supervisión, yo también trabajé en el nivel central, encuentro que es lógico y sobre todo la supervisión financiera, también la encuentro relevante o sea, hay un tema de transparencia que es súper importante, de probidad y de que uno esté ocupando las platas efectivamente en lo que uno dice que lo está ocupando. Pero a veces hay un entrampe, también inclusive en el tema financiero, de que a veces, en otras cosas que tienen que ver con el programa, pero que no son tan... El tema presupuestario a veces es una joda, entre comillas.*

A los entrevistados les cuesta observar en la actualidad el rol facilitador esperable, del nivel central con respecto a la política comunal de seguridad. Es probable que el nivel de autonomía y desarrollo que ha alcanzado la temática de la seguridad en este municipio no ha ido acompañado de un cambio en el modo en que el nivel central entiende la relación entre ambos, y por tanto no incorpora la autonomía dentro de los factores que la modulan

*Facilitadores, ¿sabí que cuesta verlo desde, desde...? Me cuesta, porque en general estamos muy estratégicamente siempre lidiando con ellos, porque así que realmente te crean, y a veces acá te come la realidad, entonces uno lo tiende a ver como obstaculizador porque es mucho tiempo, todos los meses tienes que hacer reportes.*

A pesar que se entiende que en pro de la transparencia y responsabilidad frente a fondos públicos, es necesario contar con mecanismos de control y fiscalización, se observa que estos son burocráticos y que a la gestión local sólo sirve para rendir cuenta administrativa, por cuanto no hay devolución ni análisis técnico de la información por parte de los estamentos centrales que la solicitan.

*“El caso del SERNAM además, una vez al mes tienes que hacer un informe narrativo que no sabes si lo leen, porque tampoco recibes de vuelta, como algo que podría ser un facilitador y que al final obstaculiza es por ejemplo la subida del CN INFO del sistema, ¡nunca recibí de vuelta!, que te digan: “¡sabí que, ojo con esto, una alerta!”*

*“Todos los meses subimos la información, pero no nos devuelven estadísticas por ejemplo, lo hemos pedido formalmente a través de oficios y todo. Queremos saber cuántos niños de distintos hogares (de menores) de Santiago viven en Peñalolén, por ejemplo.”*

Para el municipio de Peñalolén, el establecimiento de alianzas con universidades y centros de investigación ha sido un área de trabajo importante, no sólo para considerar la mirada de expertos, sino también para sistematizar experiencias y lograr conocimiento que permita ajustar y mejorar los programas y proyectos de trabajo.

*“La Católica, la Alberto Hurtado, Fundación Paz Ciudadana, la Raúl Silva Henríquez, con ellos hemos hecho un par de encuestas comunales, también donde los análisis no han sido muy buenos, pero ellos tienen buena infantería, lo que ellos tienen es una escuela de sociología nueva. Entonces lo que a ellos les interesa es que los chiquillos apliquen las encuestas y que les interese más bien el instrumento más que todos los análisis posteriores, porque ellos no tienen gente para hacer análisis profundos de seguridad ciudadana, pero sí aplican los instrumentos. Entonces a nosotros nos entregan un resultado que con eso nosotros podemos hacer otras cosas”.*

### 3.Oferta programática barrial

#### Planificación/Estrategia

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

Se comprende como relevante la dimensión de la planificación y estrategia, en cuanto es fundamental para que las intervenciones en los barrios sean organizadas y se alcancen los objetivos propuestos, para lo cual se entiende que deben llevarse a cabo diferentes pasos e

instancias que respondan a una lógica con sentido.

*“Yo diría que mi departamento como la principal misión es como levantar el dato... es como diagnosticar porque finalmente nuestra unidad es la que trabaja en el territorio y es la que tiene más contacto permanente con la comunidad entonces por un lado es yo te diría que nuestra función o aporte más importante a esto es, primero. generar el soporte para que bajen los programas del plan barrial, pero por otro lado también detectar de manera temprana o a tiempo algunas cosas que no sé, los basurales, los focos de delincuencia y promover por cierto también toda la oferta que tiene seguridad ciudadana”.*

*“También el levantamiento de diagnóstico también es un tema....Eso es mi parecer, desde mi perspectiva es como el factor más relevante. Además de la intervención, cómo vas poniendo recursos ahí también, como físicos, mejorar una plaza. Ese recurso tienes que aprovecharlo muy bien, si es en seguridad ciudadana tenemos que ir muy bien coordinados para que llegue a las manos de la gente que queremos que llegue, que sea ocupado por la gente.”*

Podemos observar que en el municipio no sólo es relevante que se construyan objetivos y visiones comunes respecto de los distintos problemas, también es importante el cómo se construyen estas visiones. En este caso, lo principal es que se lleven a cabo procesos participativos, los cuales son liderados por el Alcalde.

*“El Alcalde Orrego se instala acá en diciembre del 2004. En marzo del 2005 se hace una jornada con 150 directivos, profesionales, jefes de*

*departamentos, donde se definen ejes estratégicos para el municipio y donde además se define tanto la misión como la visión. La visión la da el Alcalde y es redactada después por todos, con su visión global y la misión se construye entre todos, no sabes cómo se llegó a eso, yo llegué en febrero del 2005 y cuando se definen los objetivos estratégicos uno de esos objetivos definidos elegidos por todos los directivos municipales con todos los profesionales, fue el de seguridad ciudadana, a partir de ahí convirtiéndose en unos de los objetivos estratégicos a mí me toca hacerme cargo de este tema. Acá lo que existía era el Secretario Técnico del programa de Comuna Segura”.*

### **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.

En el municipio de Peñalolén, en general, se potencia una mirada amplia sobre el territorio en materia de seguridad ciudadana, en donde se considera la perspectiva de distintos actores relevantes. En este punto, la construcción de la visión de seguridad en el territorio considera diversas fuentes. Una de ellas se relaciona con el

conocimiento que ofrecen las experiencias internacionales, en donde diferentes municipios han abordado los temas de seguridad ciudadana con énfasis particulares y en donde interesa conocer no sólo los resultados exitosos sino también los errores o problemas que surgen en el desarrollo de un proyecto o experiencia en temas de seguridad a nivel local.

*“Con el tema que son las políticas a nivel local en lo teórico, segundo un análisis comparado de experiencias de otros países, de otras ciudades donde efectivamente han habido bajas en los índices de temor y criminalidad y por otro lado, o se habían producido cambios en la ciudad en la línea de seguridad ciudadana. Entonces tenía que ver con ciudades, los inicios de Medellín, Barcelona y el trabajo que se había hecho con el infanto-juvenil en Portsmouth con los niños. Miré un poco en esta comuna en la línea de salud de Rosario, también lo que se había hecho en Córdoba en términos de la incorporación de la comunidad, ...*

*Diadema y dentro de eso había un importante en el liderazgo del Alcalde y de algunas líneas que se habían seguido y frente a eso como sacando de cada uno para donde tenían que ir, sacamos las 5, en ese momento líneas de acción, como tenía que ver con la línea de control, la línea de apoyo jurídico, de diseño urbano”.*

Asimismo, el municipio de Peñalolén ha tomado la decisión de hacer partícipe central a la comunidad. Por ello, en territorios con alta complejidad desde el punto de vista de la violencia y delincuencia, considera el establecimiento de confianzas con la comunidad como una meta fundamental que posibilita el trabajo a mediano y largo plazo en territorios con estas características.

*“Que se vayan generando también algunos grados de confianza con la comunidad, porque ojo, en estos barrios lo que ocurre muy habitualmente es que desconfían de todo, o sea, desconfían del accionar de los carabineros, desconfían del accionar municipal, desconfían del gobierno, de todos. Entonces, más bien, qué es lo que pasa: “No, yo ya no denuncio a los carabineros porque en realidad son ellos mismos los que les avisan a estos gallos que nosotros los denunciamos” y que en las torres 1, 2 y 3 pasa mucho que ustedes se lo van a encontrar cuando les toque hablar con la comunidad, pero desconfían del municipio. Entonces si uno no va amarrando acciones más o menos concretas con la comunidad que les devuelvan un poco la confianza.”*

Por último, la elaboración y uso de información estadística en temas de percepción de inseguridad y de victimización ha sido una nueva fuente de conocimiento para el municipio. En este punto se ha comenzado el desarrollo de diversas encuestas de seguridad a barrios y territorios de la comuna.

*“Fundamentalmente de estadísticas, tanto de percepción como de victimización”.*

## Mecanismos e instrumentos de medición

Existencia mediciones previas a las intervenciones.

Para conocer una realidad determinada, es importante que se efectúen mediciones, a través de las cuáles se puedan proponer planes de intervención que se ajusten a las realidades locales y

permitan que se cumplan los objetivos propuestos y que se generen cambios positivos en los territorios en cuestión.

*“Un plan barrial. Lo que pasa que en el 2007, iniciamos en el 2006, iniciamos un proceso que era DIDECO en ese instante. Y siempre trabajar a nivel territorial y esta comuna que tiene una densidad territorial tan importante que es más fuerte todavía. Los barrios no son iguales unos con otro. Entonces desde la DIDECO nos llevamos muy bien con el Jefe de gestión comunitaria e implementamos un Plan Barrial, un Plan Barrial que lo probamos primero en Lo Hermida y ahí yo tuve 50.000.000 de apoyo de lo que fue Fondo Social Presidente de la República con esto y esto y nos demoramos como 1 año y medio en ejecutarlo porque fuimos levantando mesas barriales en Lo Hermida e ir probando levantamos las mesas barriales y ellos elaboraron un plan de acción y íbamos diciendo lo que ellos necesitaban, íbamos diciéndoles depende de lo que ellos necesitaban, íbamos poniéndoles lo que ellos necesitaban. Teníamos cuestiones definidas, pero iban surgiendo como en la comunidad entonces como de centro, mejoramos 2 plazas, equipamos una sede, la mejoramos, y eso a partir de pequeñas mesas barriales e hicimos una línea base, o sea, para mejorar y definir los barrios trabajamos mucho, hicimos un índice de vulnerabilidad propio, lo creamos. Yo trabajé con una socióloga que pasó por un tiempo por acá y se dedicara a todo esto y un alumno en práctica me ayudó con la Alberto Hurtado y se dedicaron a levantar todos los indicadores del plan barrial.”*

A partir de esas mediciones se observa cómo el equipo de profesionales del municipio logra establecer líneas de acción, las cuales logran conectar la realidad de los barrios con los ejes de acción y las prioridades del municipio a la hora de intervenir.

*“Teníamos líneas bases, mira las líneas bases tenían que ver con vulnerabilidad primero los barrios la vulnerabilidad la definimos en por ejemplo empleo, mujeres jefas de hogar, empleos precarios, en educación, escolaridad, en salud como definiendo algunos indicadores y tuvimos indicadores de vulnerabilidad que eran 2 que tenían que ver con indicadores que fue lo que más nos costó levantar, no fue capital social propiamente tal, pero fue un poco una parte como de generación de organización. Entonces cruzamos cuanta gente estaba inscrita que nos costó cuando la gente estaba inscrita en los registros cuantos fondos concursables habían postulado un seguimiento de un año si se relacionaba o no se relacionaban.”*

*“(...) aplicamos después una encuesta, una tercera variable, una de vulnerabilidad que la levantamos, una segunda variable de dinámica comunitaria y una tercera variable tenía que ver con porque si no podía ser sólo vulnerabilidad, entonces la idea era que los barrios tuvieran un tipo de potencia, algún tipo de recursos. Entonces también fue la variable de los recursos que existían y la otra la proyección que tenían estos barrios para el resto de la comuna y cómo ellos están haciendo un modelo como un ejemplo de buena gestión, entonces estas tres variables las cruzamos (...) y salieron los datos”.*

### **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.

Un aspecto importante es conocer mediante qué procesos se lleva a cabo la focalización, cómo se definen las estrategias específicas de intervención. Es importante conocer tanto los criterios como las visiones que se tienen sobre qué procesos de intervención son los prioritarios para cada sector.

*“La construcción que le estamos haciendo, que estamos organizando, hoy, que estamos terminando la etapa de creación. Ahora empezamos la etapa de implementación, que nosotros creemos que, si perdemos a los niños del colegio, los perdemos, los perdemos de vista, y creemos en el colegio como uno de- primero debiese ser la familia, y creemos que es la familia- pero uno de los principales espacios, aunque no sea de los mejores colegios, por lo menos tenerlos en un sistema. Entonces también eso es preventivo y también de alguna manera apunta a prevenir que los niños estén en la calle y empiecen a llenarse de más factores que propendan que los niños entren a las carreras delictuales.”*

También se observa que es relevante que los criterios de focalización hagan referencia a las necesidades de los territorios, comprendiendo sus necesidades y otorgando la importancia que cada uno de ellos necesita para que se implementen las intervenciones adecuadas.

*“(…) por ejemplo ahora nos están entregando todas las podas, todas las solicitudes de podas, entonces nosotros que vamos hacer, estamos georreferenciando las solicitudes de podas y nosotros decimos haber ¿dónde están? Y si tienen que ver con la seguridad o con la luminaria, y cuando tienes georeferenciado tú ves el manchón, entonces tú dices, vamos a ver, entonces el plan de podas de ellos es más efectivo, entonces eso tiene que ver que ellos van aportando a la seguridad.”*

### **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.

En primer lugar, se hace referencia a la conexión que existe entre el gobierno central y las unidades locales, específicamente el municipio de Peñalolén, en donde se manifiesta una intensa preocupación por llevar a cabo un trabajo de intervención que les permita abordar las problemáticas territoriales, entregando y construyendo

una oferta programática integral.

*“La oferta programática de proyectos también están asociados a los nudos de conflicto que cada una de estas comunas eventualmente pudiesen tener en sus territorios. Por lo tanto, hay una coherencia interna de la estrategia nacional de seguridad pública, y luego la estrategia comunal de seguridad pública, en la lógica de cómo estos proyectos inciden en el diagnóstico más específico de cada comuna”.*

*“En muy combinado porque por una parte nosotros hacemos intervenciones psicosociales según lo ameriten, e intervención situacional con la comunidad y todo lo demás, pero nunca le damos tan específicamente a la gente este carácter de seguridad ciudadana”.*

*“Nosotros queremos allí, buen se han realizado también, operativos de control y fiscalización, de control policial, algunas obras de prevención situacional, trabajo con jóvenes y en este año estamos trabajando en un área distinta que tiene que ver con la convivencia, en ese barrio también”.*

En segundo lugar, se observa cómo la comunidad percibe la aplicación en el terreno de esta oferta programática. La comunidad tiene la percepción de que la oferta programática municipal se ajusta a sus necesidades y es algo positivo para sus territorios.

*“La vigilancia policial es bien recurrente, no hay nada, se ven los vehículos dando vueltas por las calles y los pasajes sobre todo los fin de semana por las canchas, lo encuentro seguro con respecto a como estaba antes. (...) nosotros tenemos un sectorialista súper bueno (...) no ha tenido ningún problema, también le plantemos cosas, se preocupa, nos conversa, nosotros lo llamamos para esto y esto, igual está pendiente de nosotros”.*

## Evaluación y control de programas

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

En las entrevistas realizadas a los funcionarios de la municipalidad de Peñalolén, no se mencionan formas de evaluación y control de los programas municipales. No obstante, existen mecanismos de control y cumplimiento

de actividades que se han establecido en el desarrollo de cada programa o proyecto. Con ello, se logra el desarrollo de las actividades comprometidas en los tiempos que previamente se han establecido. Además, se previenen posibles focos de conflicto.

*“Sí, nos juntamos cada tanto para ir evaluando como sigue su plan digamos y para ir resolviendo conflictos también”.*

## V. Síntesis y conclusiones

### Gestión interna municipal



El municipio de Peñalolén presenta características interesantes para el desarrollo de un gobierno local en el contexto municipal chileno, el cual en general, se muestra precario en recursos y facultades, pero con diversas responsabilidades en temáticas fundamentales para el desarrollo de los territorios y comunidades. La seguridad ciudadana es una de estas responsabilidades y para este municipio, se ha transformado en

uno de los ejes de su trabajo.

En primer lugar, se destaca la **importancia** que representan los temas de seguridad ciudadana dentro de las políticas municipales.. En este sentido, se observa una trayectoria del tema de seguridad ciudadana en donde no sólo se han generado las instancias institucionales-formales para el abordaje de la materia, es decir, otorgar un espacio visible en el municipio, sino que el tema de seguridad ciudadana se ha hecho presente, como eje de trabajo, en los distintos departamentos municipales. Se observa el desarrollo de una visión compartida y conocida, materializada mediante una política local de seguridad ciudadana, en la cual la presencia de diferentes liderazgos y el desarrollo de una estrategia comunicacional, tanto interna como externa, son fundamentales para la diseminación de la visión municipal en esta materia.

Cabe destacar en este aspecto, que la importancia del tema dentro de la gestión de este municipio, reconoce por los propios actores municipales entrevistados, una fuerte **base comunitaria**, por cuanto se origina en la necesidad que ellos mismos observan en los habitantes de la comuna. De allí surge la motivación municipal para abordar los temas relacionados con la seguridad de las personas, característica que se ha

mantenido dentro de una estrategia que valora y promueve la participación de los mismos vecinos.

El municipio de Peñalolén ha tomado como forma **de gestión de los recursos** el salir de las fuentes tradicionales de financiamiento. El gobierno central sigue siendo la principal fuente de recursos, sin embargo, el municipio ha tomado la decisión de buscar nuevas fuentes de financiamiento. Diversas iniciativas ligadas a la gerencia de seguridad ciudadana o a proyectos relacionados a temas de seguridad y prevención son desarrolladas o apoyadas con recursos internacionales logrando un nivel de independencia de los recursos estatales y motivación a otras áreas del municipio a desarrollar estrategias de búsqueda de recursos nuevos. En el caso específico de la seguridad ciudadana, el perfil de los recursos internacionales ha permitido conocer y compartir experiencias novedosas de prevención de la violencia y delincuencia. Por ello, el municipio logra posicionarse como un gobierno local que muestra sus experiencias y aprende de otras experiencias internacionales. En este último punto, se observa una gran ventaja no sólo para quienes trabajan en esta área del municipio, sino para otros departamentos, ya que la participación en este tipo de instancias (seminarios, congresos, etc.), es abierta para distintos funcionarios y trabajadores del municipio. Con ello, además de ser un aspecto valorado positivamente por los funcionarios del municipio, es una instancia de visibilización de los temas de seguridad ciudadana en todo el municipio.

En el municipio de Peñalolén, se ha desarrollado una **mirada territorial de la comuna y sus barrios**, lo cual es muy relevante para el desarrollo de estrategias y acciones propias de la seguridad ciudadana. El concepto que se observa es que a menor escala en el conocimiento de los territorios, mayor es la precisión del trabajo que pueda desarrollar el municipio. Asumiendo que los recursos para trabajar en un municipio son escasos y que las necesidades de los territorios y comunidades son diversas, es necesario conocer en la mayor profundidad posible las características de estos territorios, lograr reconocer sus recursos, necesidades, problemas, culturas, son aspectos que permiten focalizar y ajustar las políticas que un municipio pueda llevar a cabo. La opción de este municipio es no desarrollar respuestas homogéneas, ya que cada territorio y en específico, cada barrio presente particularidades y características específicas, con lo cual un acercamiento homogeneizado sería menos eficiente y eficaz. En este mismo punto, la necesidad de ajustar las acciones a cada territorio y comunidad, exige que los profesionales y técnicos cada vez estén más capacitados

para dar respuesta a las diversas demandas en el desarrollo de acciones relacionadas a la seguridad ciudadana. El municipio ha tomado la opción de ampliar la cantidad de personal dedicado a temas de seguridad ciudadana y de capacitar constantemente a estos profesionales.

Como ya se ha señalado, este municipio ha considerado como un punto relevante la **participación ciudadana** en el desarrollo de todas las acciones relacionadas a seguridad ciudadana. Sobre ello, se han construido diversas instancias de participación en distintos niveles y formas de participación: comités de seguridad, mesas barriales, cabildos, etc. Estas instancias de participación tienen objetivos diferentes en relación al tipo de participación ciudadana posible. En algunas de ellas el objetivo principal es la información, desde el municipio y desde la comunidad; en otras, es la participación en identificación y priorización de necesidades y problemas en los territorios y en otras, es la participación directa y concreta en el desarrollo de algunos proyectos territoriales. Sin embargo, esta opción por la participación no está exenta de complejidades y dificultades. En este punto desde el propio relato de los entrevistados surgen visiones que plantean la dificultad de generar espacios de participación activos en donde la alternativa de hacer más que construir es muy fuerte. Esto se suma a patrones de participación más tradicionales y clientelares que muchos dirigentes vecinales y también funcionarios municipales aun desarrollan, con lo cual la posibilidad de ejercer una participación más directa y autónoma es resistente. Asimismo, para el municipio de Peñalolén la coordinación y el establecimiento de alianzas con otros socios (académicos, otros gobiernos locales nacionales e internacionales, organismos de apoyo internacional, etc.), ha sido una opción relevante tanto para conocer nuevas experiencias y sumar aliados, como para presentar aquellos proyectos y formas de gestión municipal que han resultado ser exitosos. En proyectos de seguridad ciudadana, el establecimiento de alianzas ha sido fundamental para afianzar el desarrollo de la temática y para ir abriéndose a nuevas formas de afrontar los cambiantes desafíos que existen en la comuna en materia de seguridad.

La necesidad de conocer en profundidad los territorios de la comuna es una fórmula que el municipio de Peñalolén ha venido desarrollando de manera sistemática. Esta opción ha sido relevante para el trabajo que el municipio genera en temas de seguridad ciudadana, en donde el trabajo sigue un criterio territorial, es decir, existe una planificación y una adecuación de las políticas locales de seguridad, en donde es importante el conocimiento que se tenga de cada barrio y sector que permita tomar la

mejor decisión sobre cómo abordar el trabajo en el barrio y sectores. Para lograr esto, es necesario invertir recursos materiales y humanos que permitan observar diferentes aspectos relevantes del barrio y la comunidad. Con ese levantamiento de información se pueden generar instancias de participación de la comunidad, con lo cual se valida y legitima el trabajo del municipio y se pueden ajustar las acciones a las particularidades de cada territorio. Algunos mecanismos relevantes para el levantamiento de la información son la georreferenciación (de distintos aspectos relevantes: servicios públicos, denuncias, comercio, etc.), las mesas barriales, las encuestas de victimización barrial, entre otras. En este punto es pertinente mencionar que todos los esfuerzos que significan levantar información a nivel territorial-barrial, sólo generan efectos relevantes cuando sirven a la toma de decisiones, en este caso de las autoridades municipales. Además, es importante mencionar que el mayor conocimiento de las particularidades de un territorio y por ende del trabajo que se quiere llevar a cabo en esos territorios, en diversas ocasiones significa comprender que la respuesta adecuada no es posible generarla desde un municipio (considerando los recursos humanos, técnicos y materiales disponibles). En los relatos de los entrevistados emerge esta visión en algunos temas de seguridad ciudadana de alta complejidad. Este mismo conocimiento sobre los territorios ha exigido al municipio de Peñalolén que actualice constantemente su oferta programática local, sin embargo, en muchos temas de seguridad ciudadana que se detectan como relevantes para algunos territorios, no existe una oferta programática adecuada para abordar el problema. Ante ello, el municipio debe hacer esfuerzos extra para dar respuesta, sin que necesariamente los resultados puedan ser los deseados. Un último tema que se relaciona a la oferta programática local, tiene relación con la existencia de mecanismos de control y evaluación de programas. Según los relatos de los entrevistados, existen mecanismos de control de desarrollo de los proyectos y programas en funcionamiento, principalmente el control de las actividades que han sido planificadas y la resolución de focos de problemas que impiden el normal desarrollo de un proyecto o actividad. Sin embargo, no se observa el desarrollo de mecanismos de evaluación de los programas, como una herramienta difundida en profundidad en el municipio.

En cuanto al **sistema organizacional** implementado para abordar la labor, se percibe la existencia de estructura, funciones y tareas definidas para el desarrollo de los conceptos asociados a la seguridad ciudadana a nivel local. Que dan coherencia organizacional a la intencionalidad en estas materias.

Al mismo tiempo se presenta el desarrollo de una visión, que es compartida al interior de la estructura municipal, sobre la prevención de la violencia y delincuencia. Así como, Además se evidencia un trabajo coordinado y participativo en la construcción de una política local de prevención, tanto en lo municipal como en lo comunitario. Es posible entonces señalar que esta política local se asume desde una perspectiva transversal al interior de las estructuras municipales e incorpora una adecuada intersectorialidad para su ejecución.

En cuanto a los nodos complejos, un punto relevante y siempre en tensión, es la relación del municipio con los vecinos y su propósito de desarrollar estrategias que potencien la corresponsabilidad de los vecinos en su diseño e implementación.

Del mismo modo, se identifican dificultades en la relación con el Gobierno Central. Uno de los temas en este aspecto se relaciona con la implementación de programas o iniciativas del gobierno central, en cuanto a que sus diseños o bien no se ajustan o no son suficientemente flexibles a las características de los territorios y comunidades.

Una de las prácticas valoradas por los actores locales y que se presenta como innovadora en este campo, es el hecho que el municipio sale a observar distintas experiencias de prevención de la violencia y delincuencia, tanto a nivel nacional como internacional, recogiendo experiencias que van más allá de la propia.

La política y estrategias municipales de la seguridad y su prevención, se dan en un contexto delimitado por una estructura clara y definida en cuanto a los ejes y propósitos de acción en torno a las problemáticas de seguridad ciudadana. Se desarrolla un intenso trabajo interno, municipal, con el objeto de lograr mayor coordinación y consenso en todos los equipos y departamentos municipales. Lo que se ha logrado también capacitando a funcionarios de diferentes áreas del municipio en temas propios de seguridad.

Desde la visión que se tienen en este municipio, y en relación con el nivel central, se visualiza que el quehacer del municipio amplifica las acciones de las políticas públicas de nivel central en materia de seguridad.

En cuanto a los recursos financieros disponibles, éste da cuenta de la creciente valoración por el tema dentro de la gestión global, en tanto muestra un aumento sostenido de los recursos financieros que dispone el municipio para el desarrollo de iniciativas de seguridad ciudadana. Recursos que además ya no dependen de

exclusivamente de la oferta pública, como sucedía inicialmente. Otras fuentes de financiamiento se han incorporado mediante disponibilidad de recursos del propio municipio, convenios con privados o proyectos con fondos internacionales.

Para la coordinación y ejecución de las políticas municipales es muy relevante la figura del alcalde y su capacidad de **liderazgo**. Muy relacionado con este aspecto, se observa como relevante la presencia constante del alcalde en diferentes instancias comunales, con el objetivo de conocer de primera fuente la realidad de la comuna. Esta presencia permite además comunicar y difundir la visión y perspectiva del tema, además de motivar la corresponsabilidad y participación. No sólo en el nivel comunitario sino también al interior del mismo municipio, mediante las entrevistas se refleja como para los funcionarios municipales, la figura del alcalde es valorada como motivadora y comprometida.

Dentro de la política local de seguridad, la **gestión de la comunicación** es un eje central, que se encuentra explícitamente incorporado.

Es probablemente el interés mostrado por el Involucramiento del municipio para conocer necesidades de la comunidad en temas de seguridad, lo que les ha permitido desarrollar una mirada respecto al tema en el territorio. Se trata de percibir la comuna no como un ente abstracto, sino de ir a los diferentes sectores y barrios, no sólo para conocerlos, sino también para ocuparlos, en el sentido de tener presencia y desarrollar acciones en ellos. En Peñalolén, el municipio utiliza una estrategia de territorialización de la comuna, cuya unidad es el barrio, y que comprende el global de la gestión municipal; es la manera en que el municipio va hacia sus vecinos, con independencia de la temática que se trate (salud, educación, seguridad, etc.). Las mesas barriales son la herramienta metodológica que permiten esta interacción permanente entre municipio y comunidad y que facilitan, el abordaje integral de las necesidades identificadas en cada territorio

En lo referente al **recurso humano**, se destaca el interés por dotar a cada uno de los departamentos municipales de los profesionales capacitados. Esto se ha traducido en una sostenida conformación de equipos especializados en problemáticas específicas de seguridad ciudadana, al que siempre se está incorporando nuevos integrantes que amplíen y diversifiquen las intervenciones. En general, el contexto municipal, es percibido como un factor que dificulta el reclutamiento de profesionales con altos estándares de competencias profesionales, con directa incidencia en la disminución del

atractivo de este mercado laboral.: inestabilidad laboral y bajos sueldos, en relación con la disponibilidad de plantas, se traduce en que se requieren esfuerzos adicionales para captar a profesionales con el nivel de competencias técnicas y especialización requeridas. En este municipio una de las formas de estimular a sus funcionarios, es apoyar la capacitación continua: gestionando posibilidades de capacitación dentro y fuera del país, colaborando con su financiamiento y otorgando las facilidades que permitan la asistencia de sus empleados.

## Cohesión Social



En cuanto a la **relación del municipio con la comunidad**, ya se ha señalado que forma parte de la visión general del municipio la incorporación de los vecinos a las estrategias implementadas por el municipio en todo ámbito, lo que bajo la promoción del valor de la corresponsabilidad busca que sea la misma comunidad junto al municipio quien se haga cargo de resolver sus problemas y satisfacer sus

necesidades.

El paradigma de seguridad utilizado por el municipio concibe la seguridad como una consecuencia de la integración social de los territorios, y promueve, desde el entendimiento de la complejidad del fenómeno, su construcción.

Esto se traduce en la preocupación por generar de diversas instancias de **participación ciudadana** en general y también para abordar las diversas situaciones de seguridad que afectan a los habitantes de la comuna. Estas instancias de participación sirven también como espacios de información y de comunicación con los vecinos, percibiéndose como un espacio útil para comunicar la visión y paradigma desde el cual se aborda la inseguridad y la prevención en los barrios. A pesar de esto, se identifican algunas dificultades para generar participación ciudadana como potenciadora de

corresponsabilidad, principalmente relacionadas con la visión más bien “paternalista” de los mismo vecinos, lo que significa un esfuerzo adicional de los equipos en terreno por lograr que las personas se comprometan en el desarrollo e implementación de soluciones a su necesidades y problemas.

En cuanto a **asociación** en redes de trabajo colaborativo, el municipio se muestra activo en promover y buscar espacios para trabajar junto a otros organismo e instituciones de diversa naturaleza. Este aspecto también se menciona como parte de la estrategia global de gestión local llevada cabo por el municipio, pero se evalúa particularmente beneficiosa para el desarrollo de la temática de seguridad ciudadana dentro del ámbito municipal. En primer lugar se observa la articulación del trabajo específico de seguridad con las restantes tareas municipales, que implican el involucramiento del equipo especializado con áreas como obras, aseo, educación, entre otras.

Muy ligado con la incorporación del tema de seguridad a la gestión municipal, ha estado una beneficiosa **relación con el gobierno central**, a quien se le reconoce valor en cuanto impulsor, formador y agente financiero de las primeras iniciativas desarrolladas en la comuna. Una vez que el municipio asume la tarea como propia, va transitando con una creciente autonomía de este nivel de gobierno, y busca nuevas alianzas estratégicas que le permiten desarrollar e innovar en cuanto a su política de seguridad, particularmente en los aspectos relacionados con la prevención. Sin embargo, desde esta autonomía y desarrollos logrados, la relación con el gobierno central se ha transformado en un nodo crítico que muchas veces se traduce en obstáculos e interferencias para el logro de las metas y propósitos diseñados localmente. Particularmente se señalan aspectos relacionados con la rigidez de los diseños de las políticas públicas centrales, su inadecuación con el contexto local y desde ahí su dificultad para responder a las necesidades concretas de la comuna y sus barrios. Se enfatiza la escasa participación local en el diseño de las iniciativas que luego deben implementarse en el territorio comunal y la falta de recursos que son puestos a disposición de los municipios para asumir la tarea de promover la seguridad.

Un aspecto señalado como clave para el desarrollo y crecimiento del área de la seguridad ha sido el establecer variadas redes de trabajo con otros actores relevantes para materias de seguridad ciudadana. Algunas de ellas se relacionan con el intercambio de experiencias de gestión en seguridad con otros municipios del país y del extranjero, se menciona como una técnica beneficiosa ir a aprender de otras prácticas.

Así ha sido posible construir redes con municipios y gobiernos locales en otros países. Otras redes se vinculan al análisis y el estudio de problemáticas en seguridad con instituciones ligadas a universidades, centros académicos y de políticas públicas. Y también se menciona la participación en redes focalizadas en temas específicos: espacios públicos, prevención, entre otras.

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



De acuerdo a sus actores, el trabajo en el ámbito de seguridad se inserta dentro de esquemas de planificación estratégica , dentro de las cuales se otorga relevancia a la planificación del trabajo orientado a los barrios. Esta orientación barrial se traduce en el establecimiento de instancias de participación ciudadana en la validación de la visión del trabajo municipal y en la masificación de la

misma.

De acuerdo con lo señalado se el trabajo desarrollado se sustenta en el conocimiento de las necesidades del territorio. Para la construcción de una visión de seguridad en el territorio se considera la diversidad de conocimientos: experiencias internacionales, particularidades de los territorios y de las comunidades, por lo que es posible detectar que se despliegan diversas formas de conocer el territorio y sus particularidades.

Mención especial se hace al necesario proceso de generación de confianzas con la comunidad en barrios complejos desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, como punto de partida de cualquier estrategia barrial a desarrollar.

Se utilizan diversos mecanismos e instrumentos de medición, desde diagnósticos ad hoc hasta la instancia de mesa barrial. En general se menciona la existencia de mediciones previas a intervenciones, por cuanto os equipos profesionales del municipio establecen líneas bases previas a la acción.

Se menciona así mismo el uso de diversos criterios de focalización, incluida la criticidad de los barrios. Se destacan aquí, los procesos de georeferenciación de la comuna, como fórmula que permite tener un panorama mayor y de diversidad de datos de cada territorio.

Se expresa la intención de elaborar una **oferta programática integral y focalizada** para dar respuesta a las necesidades comunales y barriales, las que no siempre se pueden traducir en su consecuente oferta programática, habitualmente debido a la falta de recursos disponibles para su ejecución. Por su parte desde la comunidad existe una visión positiva en torno a los esfuerzos del municipio para generar una oferta apropiada.

Sin embargo este es un aspecto en que se requiere avanzar aún más, para dar cobertura a las necesidades y problemas diagnosticados en los barrios.

En general, se identifican procesos de control, más bien de tipo administrativos, asociados a la ejecución de las actividades y la adecuada rendición de los fondos utilizados en ellas, muchos de estos procedimientos son requerimientos que se imponen desde el nivel central cuando supone el uso de sus recursos financieros en la comuna.

No se identifica el uso sistemático de procesos de evaluación de los programas, en cuanto a logros y resultados. Y nuevamente el factor que incide es la no disposición de recursos públicos destinados a estos fines.

## 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.