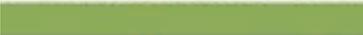


**SISTEMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN
MUNICIPAL EN SEGURIDAD CIUDADANA
EN BARRIOS VULNERABLES**

**INFORME DE RESULTADOS
ESTACIÓN CENTRAL**

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

Universidad Alberto Hurtado

Almirante Barroso 10

Santiago – Chile

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
Factores de éxito asociados a la gestión del gobierno local.....	17
Marco metodológico.....	20
Hipótesis o preguntas directrices.....	20
Objetivos.....	21
Objetivo general.....	21
Objetivos específicos.....	21
Productos.....	21
Diseño.....	21
Muestra.....	22
Definición de las variables de gestión municipal recopiladas en la literatura especializada.....	23
Definición y operacionalización de las variables de gestión municipal utilizadas en el estudio.....	26
Prevención en seguridad ciudadana.....	26
Fuentes de información.....	29
Primarias.....	29
Secundarias.....	29
Técnicas para levantamiento de Información.....	29
Grupo focal (focus group).....	29
Entrevista semi estructurada.....	29
Revisión de documentos.....	30
Observaciones en terreno.....	30
Análisis cualitativo de la información.....	30
Objetivos.....	30
Apreciaciones generales respecto de la metodología de análisis.....	30
Fases del análisis cualitativo.....	31
Introducción al proceso de análisis.....	31
Reducción de datos.....	32
Reconstrucción del sistema de significados.....	32
Comparación de resultados.....	32
Plan de trabajo desarrollado.....	33
Resultados fuentes de información primaria.....	35
Trabajo de campo.....	35

Análisis cualitativo según cada una de las variables de gestión municipal definidas para la comuna de Estación Central.....	36
Gestión interna municipal.....	37
Sistema organizacional.....	37
Cohesión social.....	53
Otros actores.....	58
Oferta programática barrial.....	60
Síntesis y conclusiones.....	70
Referencias.....	76

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 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 la 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, con una vasta y reconocida experiencia en el ámbito de la seguridad ciudadana, tanto en Chile como a nivel internacional. La Fundación Paz Ciudadana, creada en 1992, es una institución sin fines de lucro cuya misión es aportar con conocimiento (información, metodologías, herramientas) al diseño y evaluación de las políticas públicas para la seguridad ciudadana. Comprendiendo que la delincuencia es un fenómeno multifactorial, Fundación Paz Ciudadana asume una perspectiva integral y promueve la intervención sobre las causas, manifestaciones y efectos tanto en infractores y víctimas como en el rol de las instituciones en la prevención, control y reinserción, enfocándose en las situaciones que generan la inseguridad, en 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 2003, al

alero de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, se propone contribuir a la política pública en materia de seguridad desde una perspectiva ciudadana, desarrollando investigación, docencia y extensión desde la óptica de la seguridad urbana. Particularmente, busca generar nuevos actores que contribuyan a la seguridad, ciudadanos organizados que promuevan la participación de las comunidades junto a las instituciones del aparato estatal que tradicionalmente ejerce la función de mantener la seguridad de la ciudadanía. Conscientes que en el país se hace prioritario el mejoramiento de las políticas públicas, sus estrategias e instituciones y aprovechando el capital acumulado en sus respectivas trayectorias, ambos centros de estudio han establecido una alianza estratégica que busca contribuir al fortalecimiento de la gestión municipal destinada a la promoción de la seguridad local en ciertos barrios definidos como vulnerables, vulnerados o críticos a la acción delictual, mediante un proceso que sistematice experiencias locales que resulten promisorias a este propósito.

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

El imperativo de la prevención hoy en Chile es evitar que la escalada de violencia y delincuencia alcance los niveles que hoy exhiben ciertos barrios de otras ciudades de América Latina y que así se siga deteriorando la calidad de vida de un sector de la población especialmente vulnerable, disminuyendo la calidad de la democracia y afectando la gobernabilidad del país. Ésta 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. El municipio es, 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 la Fundación Paz Ciudadana busca precisamente ser un instrumento para la gestión municipal, **destinado a apoyar la intervención focalizada en los barrios denominados vulnerados o críticos, cuyo horizonte es el perfilamiento de modelos de gestión local que garanticen**

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

La experiencia acumulada en el abordaje del complejo fenómeno de la delincuencia y sus manifestaciones permite reconocer que los buenos resultados en la prevención del delito se vinculan a procesos de construcción social en el que todos los actores involucrados toman parte. En este espíritu, el presente estudio sistematizará las

capacidades en gestión de la seguridad, que municipios nacionales despliegan en sus barrios vulnerables 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 buenas prácticas ha permitido avanzar en el conocimiento respecto de 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, comienza definiendo como objetivo general el identificar factores clave de la gestión local municipal para la prevención de la delincuencia en barrios vulnerables, que aporten a la construcción de estándares para intervenciones de esta naturaleza. Se trata así, de realizar un estudio exploratorio que permita identificar variables de gestión municipal propuestos por la literatura especializada, que en la práctica se presentan como relevantes y que sean cotejados con lo existente en el ámbito comparado.

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

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

De este modo se consensúa que, de modo específico, el estudio se enfocará en sistematizar los procesos de prevención local orientados a barrios vulnerables, en el ámbito de la seguridad ciudadana en tres barrios de estos tres municipios de la Región Metropolitana. Por su parte, la información resultante de este proceso se analizará buscando elementos comunes y distintivos que se perfilen como claves de la gestión

local para la consecución de los objetivos de prevención. En paralelo, se recopilará información para conocer los modelos de experiencia internacional en prevención del delito identificando las brechas de mejora en la gestión municipal que surjan de la comparación con los resultados de la sistematización, cuyo fin será instalar mejores prácticas locales de prevención. Finalmente, se establece la necesidad contribuir al debate sobre el tema, comunicando, difundiendo y promoviendo el análisis en torno a sus resultados.

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

En cuanto al diseño, se define de tipo descriptivo-exploratorio, dado que busca especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. En este sentido, lo exploratorio surge en cuanto a que su principal foco de interés es la gestión de tres municipios en el trabajo de prevención dirigido a un barrio con características particulares de violencia, delincuencia, precariedad, entre otras. Para desarrollar una investigación más integral, no sólo se aproximará a la gestión del municipio tomándolo en cuenta como fuente principal de información. De este modo, además de entrevistar a los responsables, encargados y equipos del municipio, también contará con la incorporación de las mismas comunidades barriales y fuentes secundarias de información disponibles.

Como fuentes de información primarias se contempló la realización de entrevistas en profundidad semi estructuradas, a funcionarios municipales claves, relacionados con la gestión de la seguridad. Y también la realización de *focus group* con la participación de vecinos de los barrios seleccionados para el estudio. Información que fue analizada utilizando metodología cualitativa y cuyos resultados se presentan en este informe.

II. Marco teórico y discusión temática

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

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 delictual¹ elaborado por la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, al reconocer su utilidad como instrumento de focalización, aun cuando reconoce que sus datos requieren de una mayor precisión a nivel barrios.

Según lo recogido por Fundación Paz Ciudadana (2010)², 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 no sólo porque incide en el consumo, sino además por un aumento de la violencia asociado 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 bajo este contexto aumenta. Así, una encuesta realizada por la Universidad Católica en el año 2003, indica que aproximadamente el 70% de los encuestados, pertenecientes a los grupos socio económicos 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 interno de trabajo: "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 delincuencia³ viven en este tipo de barrios. Carabineros de Chile en el año 2005 realizó una georreferenciación de los domicilios de personas menores de 18 años ingresadas a una comisaría por infracción a la ley o por vulneración de derechos, con la 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 infantil. Se plantea que la pobreza impactaría negativamente en la capacidad de los padres para responder adecuadamente ante 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 prevención del delito, se recoge cierto consenso en diversas experiencias que la confianza, el sentido de comunidad y la participación social son factores protectores de la penetración delictual en los espacios sociales.

3 En experiencia piloto de Fundación Paz Ciudadana, realizada en el barrio 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 cual existen diferentes fenómenos: físicos, sociales y culturales; 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 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 que cuente 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 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 donde 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 los 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 2003, remarcaba que “los gobiernos locales deben encabezar la creación de comunidades más seguras”, bajo el supuesto que el mecanismo básico para desarrollar 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, que 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 la 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 que 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 ciudadanía⁴. Entonces resulta comprensible, que se señale (Dammert, 2008) que existe una fuerte presión pública por el aumento de la inseguridad a la que estarían siendo sometidos los gobiernos locales.

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

Por otra parte, una gestión municipal eficiente, moderna e innovadora puede producir efectos significativos sobre aquellos factores sociales asociados a la delincuencia y que según la evidencia empírica, se concentran en barrios que experimentan un progresivo deterioro urbano y social. En América Latina, las administraciones locales han demostrado tener la capacidad para enfrentar la inseguridad y a pesar del contexto de 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 teórico y empírico 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 allí se entiende entonces, la creciente importancia que se le otorga al involucramiento de los gobiernos locales en estas tareas.

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

Factores de éxito asociados a la gestión del gobierno local

En la medida que se ha ido valorizando el rol de los gobiernos locales en la prevención del delito y la promoción de la seguridad de las personas y los territorios, muchas han sido las formulaciones, que de forma aun 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, pertenecientes a las comunas de Peñalolén, Estación Central y San Joaquín, identificar factores relevantes de la gestión local, municipal en este caso, que se asocien a la prevención de la delincuencia, la violencia y el temor, 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 a 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 el 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, 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 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 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** necesaria para entender y penetrar en el fenómeno.

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

Recogiendo estos y otros elementos, se ha planteado (Munizaga, 2010) que para lograr un impacto positivo y una gestión territorial con estándares de calidad en materia de prevención y seguridad ciudadana es necesario contemplar ciertos aspectos claves como la visión territorial, en el sentido de considerar al barrio como unidad de análisis, focalización en sectores socioeconómicos más bajos, en consideración a que muestran mayores índices de revictimización y de percepción de temor. En cuanto a la gestión

municipal, algunos elementos que permiten caracterizarla serían: liderazgo del alcalde, conocimiento del municipio de los problemas de seguridad que afectan su territorio, énfasis y prioridades asignados al tema de la seguridad, nivel de redes sociales establecidas con otras instituciones presentes en la comuna, nivel de ingresos y recursos municipales, con incidencia en la capacidad del municipio para atraer programas y profesionales de mejor calidad, y relacionado con esto, 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 orientada 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 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 los actores institucionales claves acerca de los logros obtenidos y los aspectos claves del proceso?, ¿Bajo qué formato?

Objetivos

Objetivo general

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, 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.
 - a. Conocer la gestión local de la prevención dirigida a barrios vulnerables en San Joaquín, Estación Central y Peñalolén.
 - b. 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.
 - a. Identificar las variables de gestión local relevadas por las experiencias seleccionadas.
 - b. Identificar las brechas de mejora en la gestión municipal.

Productos

- Informe de resultados cualitativos.
- Jornada de análisis del equipo executor 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 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 contará con la participación de informantes dentro de la misma comunidad y de 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 será tres barrios de tres comunas de la Región Metropolitana, que representan Municipios con un grado 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 en este estudio exploratorio. Junto a los equipos de cada una de estas comunas se definió el barrio, en función a que sus características particulares permiten observarlos como vulnerados o críticos.

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

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

BANCO MUNDIAL (2003)

<p>Prioridad de la seguridad ciudadana dentro de la estrategia municipal y según esto ubicación de la estrategia de prevención dentro del gobierno local</p>	<p>Las estrategias de prevención se pueden ubicar dentro de una función sectorial, de apoyo o estratégica. Sectorial cuando está dentro de áreas de seguridad pública, servicios de protección, seguridad de la comunidad, o policía metropolitana. De apoyo, cuando se inserte en áreas de planificación o unidades de estrategia urbana. Estratégica, cuando se inserta en la oficina del director ejecutivo, administrador o alcalde de la ciudad. Las soluciones a este punto son y deben ser ajustadas a las prioridades locales, por lo que no hay cánones fijos.</p>
<p>Fondos y disponibilidad de los mismos</p>	<p>Los fondos deberían permitir disponer de un coordinador de prevención de la violencia y delincuencia, contar con apoyo secretarial y administrativo, cubrir los costos de administrar los proyectos y de la realización de análisis, permitir la ejecución de los proyectos propiamente tal, y realizar seguimiento y evaluación de la estrategia. La obtención de fondos es una actividad permanente, que se requiere para cubrir aquellas actividades de prevención que no se cubren con la oferta inicial, e incluso podría considerar utilizar un recaudador de fondos calificados que busquen dentro de las posibilidades existentes.</p>
<p>Nivel de asociación</p>	<p>Forma de usar los recursos y destrezas de una comunidad, de modo que todos los socios se beneficien y se reduzca la violencia y la delincuencia.</p>
<p>Comunicación y participación de la comunidad.</p>	<p>Promueve los objetivos de la estrategia de prevención de la delincuencia e informa a la comunidad de los logros, estimulando la participación. La participación forma parte integral de todo el proceso como enfoque subyacente y regulador de todos los aspectos. Significa la intervención activa en la toma de decisiones acerca de la planificación y aplicación de los procesos, programas y proyectos que la afectan</p>
<p>Planificación de la estrategia</p>	<p>Los programas de prevención se basan en soluciones simples que abordan unos pocos problemas. Se distinguen cuatro etapas: <ul style="list-style-type: none"> ☐☐ identificar los problemas, ☐☐ elaborar una estrategia, ☐☐ gestionar y aplicar la estrategia y ☐☐ seguimiento y evaluación de la misma. </p>

PAULSEN (2005)

<p>Liderazgo</p>	<p>Capacidad de poner a un grupo en el futuro, de generar visiones compartidas, que sean capaces de generar adhesión y confianza, que permita salir del círculo del derrotismo que inmovilizan tanto a población como a los gobernantes.</p> <p>Generación de confianza, basada en la fiabilidad, en la predictibilidad del comportamiento por parte de actores públicos y privados, un liderazgo que muestra a la ciudadanía coherencia y una orientación valórica tras sus acciones.</p> <p>Capaz de gestionar significados, en el sentido de compartir una visión; capaz de gestionar la atención, relacionado con saber comunicar esta visión de cambio a través de una eficaz gestión de las comunicaciones.</p>
<p>Conocer y ocupar el territorio,</p>	<p>El adecuado uso del liderazgo estratégico debe incorporar no sólo un diseño para la población objetivo de sus acciones, sino que debe considerar una importante cantidad de recursos para concertar a los agentes públicos en su “visión” en el territorio y “ocupar” ese territorio, en el sentido de ejecutar sus políticas y programas de manera coordinada y concertada, respondiendo al mismo propósito, intentando lograr el mismo objetivo final.</p>
<p>Uso de estrategias integrales.</p> <p>Se proponen tres ámbitos de acción estratégicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☑️ medición, ☑️ participación ciudadana ☑️ concertación en la acción 	<p>Dado el carácter multicausal del delito y la violencia, la visión integral es necesaria para entender y penetrar en el fenómeno.</p> <p>Medición, distinta del diagnóstico, permite el conocimiento del territorio objeto de la acción. Es una etapa de pre-intervención, pre-estrategia, en que se busca ser lo más observador y lo menos interviniente, para armar un mapa del territorio, una mirada amplia, con información sobre los actores que participan del fenómeno: policía, delincuentes, organizaciones sociales, víctimas, etc., proveniente tanto de fuentes primarias como secundarias, de carácter cuantitativa y cualitativa, con datos de victimización y percepción, información demográfica, educacional, de salud, económica, de vivienda, etc.</p> <p>Participación de la población, dada la envergadura del problema y los cambios requeridos en su solución, permite la responsabilización ciudadana y la colaboración en la estrategia de la que serán coautores. Pasar de una conciencia de derechos a una conciencia de deberes y responsabilidades, son parte de la ciudadanía activa que promueve el desarrollo humano.</p> <p>Concertación en la acción, vinculada también a la multicausalidad del delito, supone un abordaje que asocie a los agentes públicos, privados y a los representantes y actores relevantes de la sociedad civil.</p>
<p>Uso de criterio de focalización local</p>	<p>Parte del considerando que las administraciones locales han demostrado tener capacidad para enfrentar la inseguridad que afecta a las poblaciones en América Latina y 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 que conoce más detalladamente el territorio que administra. Y en ese sentido ofrecen oportunidades singulares y experiencias relevantes.</p>

MUNIZAGA (2010)

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

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

Prevención en seguridad ciudadana

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

1. **Gestión interna municipal:** descrita en términos generales cómo 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 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). Brecha entre lo ideal y lo materializado.
Rol (tarea asignada – tarea asumida)	Nivel de protagonismo y empoderamiento de la gestión municipal (agentes locales) en materia de seguridad.
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.)
Recursos financieros	Recursos disponibles por diversas vías de financiamiento Cantidad del presupuesto y la prioridad en porcentaje del presupuesto total municipal.
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.
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.
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.
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.

II.COHESIÓN SOCIAL

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

III.OFERTA PROGRAMÁTICA BARRIAL

INDICADOR/VARIABLE	OPERACIONALIZACIÓN
Planificación/Estrategia	Identificación de un plan definido para el barrio, con sus respectivos pasos previos e instancias lógicas desarrolladas.
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.
Mecanismos e instrumentos de medición	Existencia mediciones previas a las intervenciones.
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.
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.
Evaluación y control de programas	Uso de mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos, resultados e impacto de las intervenciones.

Fuentes de información

Primarias

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

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

Secundarias

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

Técnicas para levantamiento de Información

Grupo focal (focus group)

Son grupos de discusión conformados por el investigador. El moderador propicia una discusión con preguntas específicas que estimulan a los participantes a compartir sus percepciones e ideas sobre un determinado tópico, de forma libre y menos estructurada. Las sesiones hacen posibles 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 asemeja una conversación donde se genera un buen vínculo y empatía. Interesa conocer las respuestas verbales y no verbales del sujeto (entonación, ritmo, voz, silencios, pausas, pronunciación, etc.), dando cuenta de los marcos de referencia del entrevistado, es decir, las motivaciones, valoraciones, deseos, creencias, entre

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

Revisión de documentos

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

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

Observaciones en terreno

La observación en terreno, es aquella que intenta observar cómo un programa se implementa, será de utilidad para ver en qué medida el discurso de los equipos de trabajo y encargados o responsables, en relación a sus formas de implementación de la política, se traspaasa 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, en la cual se abordan de manera integrada los objetivos de la investigación, los datos disponibles y el prisma a través del cual se observará. Es posible considerar que la

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

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

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

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

Fases del análisis cualitativo

1. Introducción al proceso de análisis

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

2.Reducción de datos

- Análisis de unidades de significado por comunas.
- Identificación de segmentos significativos del texto según las variables definidas previamente.
- 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.
- 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 determinarán los segmentos a escoger según:

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

Plan de trabajo desarrollado

Fase I. Convenio con municipios y diseño del estudio

- Reuniones con alcaldes para acuerdos macro.
- Definir equipos municipales contrapartes del estudio.
- Revisión y análisis de la información diagnóstica disponible por barrio.
- Definir criterios de sistematización y plan de trabajo.
- Producción de instrumentos de levantamiento de información y matrices para la recopilación de la misma.
- Definir marco común de trabajo con 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 coordinación y retroalimentación del proceso (frecuencia quincenal).
- Entrevistas en profundidad (5 por municipio): producción municipal, realización, transcripción y análisis estadístico cualitativo equipo investigador
- Focus group (1 por barrio): producción municipal, realización, transcripción y análisis estadístico cualitativo, equipo investigador.

- Análisis experiencia comparada. Modelos de referencia que han probado tener éxito en la gestión municipal de la seguridad ciudadana basados en la evidencia: revisión de la literatura, resumen y elaboración documento de síntesis.

Fase III. Sistematización y análisis

- Recopilación y organización de la información recogida en matriz de análisis previamente definida.
- Identificación de los factores clave en la gestión municipal para la intervención con barrios vulnerables.
- Identificación de las brechas con modelos comparados.
- Elaboración informe de análisis.
- Elaboración de informe final que incluya presentación y síntesis de principales hallazgos y recomendaciones.
- Edición de informe final para transformarlo en publicación: contraparte ejecutora propone publicación, es revisado por contrapartes directivas, corrección documento contraparte ejecutora, envío a municipios para su revisión, recepción correcciones, corrección documento contraparte ejecutora y validación directiva.

IV. Resultados fuentes de información primaria

Trabajo de campo

En primer término el Municipio de Estación Central definió que el barrio que sería foco del análisis serían las unidades vecinales 37 y 38, que forman parte de la población Robert Kennedy.

El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de julio a octubre del año 2010 y contempló la realización de 5 entrevistas en profundidad, un *focus group* con vecinos, 2 observaciones de actividades del municipio con la comunidad y una encuesta de victimización barrial.

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

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

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

1. Alcalde, Sr. Rodrigo Delgado.
2. Directora de Desarrollo Comunitario, Sra. María José Larraín.
3. Director de Seguridad Ciudadana, Sr. Felipe Fernández.
4. Encargado de Operaciones y Seguridad Comunitaria, Sr. Eugenio Lagos.
5. Coordinador Programa Previene (CONACE), Sr Hernán Castillo.

Se realizó un *focus group* con la participación de 6 vecinos del barrio seleccionado. Esta actividad fue dirigida por un investigador y acompañada por el resto de los miembros del equipo investigador que observaban la actividad y registraban aspectos de interés. Esta discusión grupal, también fue grabada en audio y transcrita para su posterior análisis.

En complemento además, se acude a observar dos actividades en las cuales los equipos municipales interactúan con la comunidad en torno a temas de prevención para la seguridad ciudadana.

Análisis cualitativo según cada una de las variables de gestión municipal definidas para la comuna de Estación Central

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

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

En el presente apartado se presentan los resultados 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 lo ilustran 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 Estación Central se organiza para abordar el tema de la seguridad ciudadana se encuentra, al momento del estudio, en proceso de transformación. Proceso que alude tanto a la visión municipal del tema como a la definición del estamento dedicado a este fin. Se trabaja en rediseñar los aspectos

organizativos internos. A juicio de los actores municipales, este proceso refleja la institucionalización de una nueva perspectiva de la seguridad ciudadana, que ha ido construyendo el municipio a partir del trabajo que ha venido desarrollando. Se reconoce que ha sido clave en este cambio, el contexto dado con el inicio de una nueva gestión alcaldía, luego de la elección municipal de 2008.

“En temas de seguridad, estamos ordenando todavía, con todo lo que te conté estamos tratando de darle una identidad, un sello”.

“Generar como el primer eje la institucionalización de la dirección, crear una dirección de seguridad pública que permite tener cierta autonomía”.

“Lo que hemos hecho es generar un Departamento de Seguridad Pública”.

Se describe que en la base del proceso de reorganización, está el objetivo de contar con una Dirección Municipal que genere todas las políticas de seguridad y prevención del delito, concentrando todas las facultades de las que dispone el municipio en esta materia.

“Yo lo asumo mientras tanto y paralelamente potencio para que esto sea una dirección que es así el objetivo principal que tenemos y hemos conversado con Felipe, generar todas las políticas necesarias que...y

dentro de las facultades que tenemos como municipalidad en temas de prevención y en materias de todo lo que es seguridad ciudadana y prevención de delito”

La reorganización de la estructura encargada de los temas de seguridad es un proceso en marcha que se relaciona con un cambio en la visión de lo que es la seguridad, hacia un enfoque más integral y preventivo de lo que se venía realizando. En una dimensión más práctica se busca la articulación de la oferta programática en beneficio de los vecinos.

“Principalmente los objetivos están dirigidos a la integración de los programas para darle un mejor servicio a la comunidad como a generar un trabajo integral, integrado con todos los agentes de seguridad”.

“Hoy queremos apoyar y ordenar todas las facultades que estén relacionadas al tema de seguridad y al tema de prevención, y por eso, por ejemplo, la OPD, el Previene, Estación Esperanza, todo lo que es el manejo del 24 horas, todo lo que tenga relación al Centro de la Mujer, todo lo que son los casos de violencia intrafamiliar, más... Es como generar una gran red de apoyo de prevención del delito y obviamente de materias de seguridad”.

La integración además alude a una dimensión territorial y de participación de la comunidad, que se presenta como una estrategia de la acción municipal en su globalidad, que se viene impulsando desde la Dirección de Desarrollo Comunitario.

“La visión de nosotros es la integración total de la comuna, en este caso, de los vecinos que la habitan, es la integración a participar. Digamos con todos los entes que tienen que ver con el tema de seguridad”.

“Queremos reorganizar todo eso, más con una división territorial”.

El punto de partida de esta nueva estructura fue un programa de seguridad ciudadana que se insertaba dentro de la Dirección de Desarrollo Comunitario, el que ahora se está transformando en una Dirección de Seguridad Pública, como primer eje del proceso de institucionalización, que la dotará de mayor autonomía, lo que es valorado por los propios actores en lo relativo al aspecto del financiamiento.

Se señala que este proceso de institucionalización es un reconocimiento y valoración del trabajo que se ha venido realizando desde el programa de seguridad pública y busca potenciarlo. Y recoge la evaluación positiva y negativa de la experiencia.

“Existe un convencimiento al interior del municipio de lo que es la temática y respecto a algunas acciones que de un tiempo a esta parte se han ido implementando con tal de contribuir, poder potenciar en un principio lo que digamos nació como un programa de seguridad ciudadana propiamente tal”.

“¿Qué pasó hoy? Que nos dimos cuenta que muchas veces por un tema que yo creo más bien organizacional, pasaba mucho que seguridad ciudadana terminaba haciendo un traslado de los enfermos de aquí pa'allá, de aquí pa'allá y como tal de seguridad ciudadana, poco”.

En la descripción de la nueva estructura se mencionan diversos ámbitos de trabajo: prevención situacional, prevención psicosocial, rehabilitación, coordinación interinstitucional y trabajo en redes, que aluden a la integralidad del enfoque que sustenta el trabajo.

“Como municipio tener una mirada integral que falta muchas veces, que falta el conocimiento, que un alumbrado va de la mano a prevención, que el tema de no se de intervenciones tan chiquititas, como de tránsito. Va de la mano a temas de seguridad y lo que nos falta hoy en día y que estamos trabajando es que tenga esa visión integral”.

En este punto se destaca la dificultad que hay desde la institucionalidad municipal, determinada por la ley orgánica municipal, para definir una estructura en este tema (y en cualquier otro) que responda a las necesidades específicas de la comuna de Estación Central. Haciendo que este proceso de creación de una dirección sea más lento de lo que se requiere dadas las necesidades detectadas por los entes municipales. Se menciona que agrega burocracia y quita flexibilidad al diseño.

Prioridad / énfasis

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

Se menciona la seguridad como un tema prioritario para la gestión alcaldía, partiendo del alcalde mismo hacia el resto del municipio. Valorándose como un tema que permite estrechar vínculos con los vecinos.

“Yo veo que el tema seguridad, el tema de emprendimiento, son claves en la gestión del alcalde, lo veo. Su eslogan siempre ha sido mostrar un municipio cercano a la gente y hemos trabajado en que todas las direcciones de cierta forma estemos más cercanas a la comuna”.

Se menciona que esta prioridad se materializa, entre otras, en el interés por la creación de la nueva Dirección de Seguridad y la búsqueda de recursos por parte de la autoridad edilicia.

“Se observa principalmente en el interés por crear la Dirección. Se observa también en los vínculos que está generando el alcalde con el gobierno central también para los temas de seguridad”.

Rol (tarea asignada–tarea asumida)

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

Aun cuando esta variable no se menciona en específico y de forma directa en las entrevistas, aparece como elemento tras el proceso de reestructuración municipal descrito. De acuerdo a lo relatado por los actores municipales, es posible distinguir en este

proceso de cambio, la expansión del rol que el municipio se asigna y asume en materia de seguridad, buscando y promoviendo un mayor protagonismo y empoderamiento de sus agentes.

Política municipal/Estrategia

Visión del fenómeno de la seguridad en general y de la 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.)

Se señala que en el proceso de transformación de la institucionalidad municipal en materia de seguridad ciudadana, y lo que se puede observar a partir del discurso, es que este hecho traduce un cambio mayor, de enfoque, de perspectiva y visión del fenómeno de la delincuencia y la seguridad. Proceso en marcha, en plena dinámica de construcción.

“Nosotros estamos en un proceso de creación de una unidad de seguridad pública) que en el fondo aglutina todos los programas que en el fondo tienen

que ver de alguna manera con seguridad y por lo tanto, estamos en un proceso de creación de una visión”.

Dentro de este enfoque se incluye la integralidad del fenómeno, la prevención como parte de las estrategias de intervención y la coordinación como estrategia para alcanzar esos propósitos.

“Yo creo que acá los elementos: uno, tiene que ser coordinación; dos, tener misión súper clara de los que... porque la misión se determina por tal, pero que venga dado del gobierno central hacia nosotras las municipalidades y obviamente como municipio tener una mirada integral que falta muchas veces. Que falta el conocimiento, que un alumbrado va de la mano a prevención, que el tema no se de en intervenciones tan chiquititas como de tránsito, va de la mano a temas de seguridad y lo que nos falta hoy en día y que estamos trabajando es que tenga esa visión integral”.

Se menciona, asimismo, como parte de esta visión, la integración de la comuna, aludiendo de este modo a la participación de y con los vecinos, no sólo desde los temas de seguridad, sino de un enfoque global de trabajo municipal, encabezado por su alcalde. Se señala, en este aspecto, el rol que se espera de la participación de la comunidad en cuanto mecanismo para conocer sus problemas y necesidades cotidianas y la retroalimentación del quehacer municipal.

"Yo me propuse un objetivo bastante transversal que es justamente poder lograr más cercanía con la comunidad como municipio y esa cercanía se traduce obviamente en distintas aristas y una de ellas es la seguridad pública o la seguridad ciudadana".

"Claro, porque en el fondo la "Estación más cerca de ti" lo que busca es acercar el municipio y todas sus temáticas a la gente. Y las temáticas más relevantes dentro de un municipio en este minuto en Chile, el tema de la seguridad está dentro de los tres, cuatro o cinco temas más importantes".

"Es una visión compartida, una visión que tiene el Alcalde que es tener "El Municipio en tu barrio", de atacar directamente y es una visión que tiene la comunidad".

"Yo creo que es un desarrollo más como un tema de visión o sea de observación. Lo que pasa es que estamos en un cambio. Entonces el cambio, hablemos de lo que es la imagen corporativa, de lo que va ser seguridad pública, en lo que va a ser en un futuro".

Es precisamente a partir del trabajo en terreno y de escuchar los problemas y necesidades de los vecinos que se ha ido perfilando esta visión y consecuentemente el área de seguridad.

Sin embargo, no sólo se menciona la participación de los vecinos, sino también de los equipos que trabajan en los programas relacionados con la seguridad, los que organizados en mesas temáticas han ido realizando los diagnósticos, construyendo los enfoques, definiendo los conceptos y levantando las propuestas, que han ido incorporándose a esta nueva visión en desarrollo.

"Mesas temáticas donde nosotros sentamos a la gente que trabaja en materias, por ejemplo, específicas de educación y participación (...).

Qué vamos a hacer en educación, dónde están los problemas en educación, qué es lo que han visto”.

Esta perspectiva sobre el tema de seguridad, que se ha ido construyendo, es la que se recoge en la nueva institucionalidad definida desde el municipio de Estación Central, con la creación de la Dirección de Seguridad Ciudadana. Su estructura refleja ciertos conceptos a la base, que se expresan en diferentes líneas de acción: prevención (situacional y psicosocial), de control y sanción (vigilancia, articulación de instituciones de persecución) y de rehabilitación. Sin embargo, no se encuentra aún plasmada en una política comunal.

“No obstante, que existen diagnósticos como te digo, creo que lo relevante es poder generar el día de mañana una política comunal de seguridad pública que te indique debidamente y decididamente qué se va hacer, cómo se va hacer, en que tiempo y cuáles son los actores que se ven involucrados”.

Los actores municipales entrevistados refieren que, externamente al municipio, ya se percibe este proceso de cambio interno.

“...Sino que sistemáticamente la gente se ha ido dando cuenta que en el interior del municipio, del cambio que ha sufrido el tema de seguridad ciudadana a lo que es el desarrollo de seguridad pública, sino que en algún momento vamos a tener que nosotros explicarlo y decir en qué estamos, porque es un avance interno”.

Recursos financieros

Recursos disponibles por diversas vías de financiamiento.

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

Los recursos financieros disponibles para desarrollar programas de seguridad ciudadana son evaluados como insuficientes para este fin por los actores municipales entrevistados. Se manifiesta aquí que este factor es crítico para la continuidad de los programas y estabilidad laboral para los equipos responsables de la oferta programática,

lo que afecta especialmente la implementación de estrategias de mediano y largo plazo, como ocurre con las acciones dirigidas a la prevención.

De acuerdo a su procedencia, algunos de estos recursos provienen de fondos propios municipales que son particularmente relativos a inversiones, infraestructura y recursos humanos. Otro porcentaje mayoritario proviene de aportes del nivel central o regional del gobierno, que en el caso de Estación Central se produce a través del financiamiento de programas como Previene del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), Casa de la Mujer del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y Oficina de Protección de los Derechos (OPD) del Servicio Nacional de Menores (SENAME); a lo que se agregan los aportes provenientes de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior a través de proyectos financiados por medio de los FAGM y transferencias directas, como la usada para financiar la remuneración del secretario técnico de seguridad.

A juicio de los entrevistados no es posible financiar la ejecución de políticas de seguridad sólo con financiamiento municipal. Por lo que se requiere incorporar recursos externos. Sin embargo, esto plantea una dependencia de recursos externos, que se registra como un punto bastante crítico a la gestión municipal en esta materia. Se generan muchas dificultades, particularmente porque los plazos de ejecución suelen ser anuales, sin continuidad asegurada para los programas exitosos, los tiempos para la transferencia de recursos no se ajusta a los ejercicios presupuestarios municipales, y tampoco a los procesos técnicos de los programas. Se menciona que lo que más afecta negativamente la calidad del trabajo es la demora en la entrega de los recursos comprometidos. El trabajo se ve afectado de varias formas. En algunos casos, retrasa el inicio establecido de los programas y en el caso de programas ya en marcha se requiere que el municipio disponga de recursos propios, que absorban los gastos necesarios durante el retraso, de modo de darle la continuidad requerida. Se hace especial mención a que estos retrasos pueden ser de hasta varios meses. Se menciona como ejemplo el año 2010, en que al mes de junio aún no se transferían al municipio los recursos destinados para el funcionamiento de los programas del período, lo que supuso el cierre de al menos un proyecto con buenos resultados (24 horas) porque no hubo capacidad de mantener a los equipos con fondos municipales. Mencionan que esto trae consecuencias negativas para los recursos humanos, para la propia comunidad y para la eficiencia de los programas. Se pierde recurso humano capacitado y entrenado para el trabajo, se produce un ambiente laboral de inestabilidad que afecta

la motivación para llegar a trabajar o para mantenerse trabajando, las intervenciones se dan de modo discontinuo, se alteran los objetivos y resultados planificados y se produce una pérdida de confianza por parte de la comunidad en las acciones municipales y de gobierno que impactan en su efectividad.

“Hay apoyo para gestionar los recursos en temas de seguridad. Desde el gobierno central 60% externo, 40% municipal para todo. No es sostenible generar ejecución de políticas en seguridad con recursos solamente municipales. Se requiere el gobierno central. Se atrasan todos los temas por la transferencia de recursos.”

Otro aspecto evaluado negativamente en relación a esta transferencia de fondos hacia el municipio, es la pérdida de tiempo profesional para responder a la burocracia que se necesita para rendirlos.

“Nosotros los días 20 a más tardar, generamos la rendición con las debidas copias que van digamos a control, a DIDECO, Tesorería, nosotros y CONACE y eso se entrega a más tardar el último día hábil de cada mes o el primer día hábil del mes siguiente. Eso se hace todos los meses”.

Se identifican distintos tipos de liderazgos vinculados a la gestión municipal para los temas de seguridad en esta comuna.

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.

Se identifican características y roles del líder formal, el alcalde, algunas de las cuales son genéricas y otras específicas a los temas de seguridad. Se le atribuye cercanía con las personas, capacidad de escuchar sus necesidades, liderazgo en el proceso interno de reestructuración municipal con la creación de la nueva Dirección de Seguridad. Se le reconoce

un liderazgo más político del tema y frente a la comunidad, que se define desde un interés real y concreto con la problemática.

“Yo creo que fue una necesidad que el Alcalde se dio cuenta cuando asumió como alcalde”

“El alcalde sea la cabeza y él quiere ser como la cabeza del tema.”

“El que ya se vaya a generar una dirección de seguridad pública propiamente tal, es porque el tema se ha tomado en términos bastante serios, responsable respecto de diagnósticos que ha habido incluso de situaciones que han inducido al alcalde, en este caso, a tomar una resolución al respecto”

“Él se hace con la persona que está muy en terreno viendo los problemas de la gente y absorbe mucho y capta mucho el tema, de lo que es seguridad y el cual lo pueda reunir y el cual lo pueda dar información de cuál es la visión que él mantiene o la que él cree y nosotros la desarrollamos, indistintamente que nosotros también tenemos nuestra propia visión, que también nosotros se la damos a conocer a él, de los problemas que hay en la comunidad.”

En los temas de gestión, se reconocen otros liderazgos para los temas concernientes a la seguridad, como el de la Directora de Desarrollo Comunitario, dependencia del actual programa de seguridad y del encargado de este programa, futuro Director de Seguridad. Ambos aparecen fuertemente vinculados al proceso de reestructuración municipal. Al encargado del programa de seguridad, además, se le reconoce liderazgo en la gestión técnica del tema en la comuna, particularmente vinculado con los equipos que desarrollan la oferta programática disponible. Aparece definidamente la interacción entre los liderazgos políticos, comunicacionales, de gestión y técnicos, en un proceso de colaboración dentro del municipio que se muestra adecuadamente coordinado, y que es valorado por los mismos actores como una buena combinación de mirada técnica, territorial y social.

"El liderazgo lo toma María José Larraín, que es la Directora de Desarrollo Comunitario y Felipe Fernández, como jefe del departamento."

“Lo que nosotros hacemos frente a todas las propuestas, armar digamos el asunto digamos y presentárselo al alcalde y él es el que aparece como la figura que la presenta digamos. Y si bien existe todo

un proceso previo que en el fondo lidera la iniciativa quien se muestra a la comunidad como liderando es el alcalde.”

“Felipe tiene en este caso la experiencia, la vocación, la técnica, tiene todo y por otro lado, está Rodrigo que en terreno cacha que el terreno es prioritario. Entonces, como que yo hago como el puente. Ese es el tema, a mí me pasa que el tema de protección social lo estamos desarrollando con la unidad social, yo llevo el puente social”.

Se menciona que en la relación con la comunidad, es el alcalde quien tiene el papel protagónico y en la relación cotidiana con los vecinos y sus problemas se reconocen también al Encargado del Área de Operaciones del Departamento de Seguridad y a los encargados territoriales de la dirección de Desarrollo Comunitario.

Desde la perspectiva de los vecinos, se expresa una expectativa de un liderazgo del alcalde centrado en la tarea y participativo y cercano a la comunidad.

“El alcalde tiene que estar con todos los dirigentes y trabajar par a par con ellos.”

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.

Los actores municipales en alguna medida tienen conciencia que más allá de transmitir y comunicar lo que el municipio hace en favor de los vecinos, tienen un rol que cumplir en cuanto a comunicar una idea, una visión, un concepto que trasciende la perspectiva tradicional de seguridad.

“En el fondo, es poner a disposición de las personas una visión mucho más integral, de

familia, de comunidad cierto, una visión finalmente de todas las redes disponibles para esa persona.”

“En el ámbito de seguridad, yo diría que los principales logros es que la comunidad capte que hay un tema de seguridad y que hay una

dedicación en sus problemáticas, que el municipio en este caso está sobre estos temas que son realmente puntuales”

En estrecha relación con los liderazgos, la comunicación se gestiona a través de diversos canales: alcalde, DIDECO, departamento/programa de seguridad.

Se identifican diversos elementos que deben estar presentes en este proceso: abordar el tema de la seguridad en general, y el de reestructuración en particular, para lo cual se han implementado actividades específicas.

“Mira yo diría que estamos en un proceso previo a eso, sin embargo, nosotros a través de nuestro trabajo hemos ido desde nosotros más que de instalando el tema. Vamos a relaciones públicas, contamos lo que estamos haciendo. Vamos a gabinete sabe lo que estamos haciendo, con el director de tránsito, de obra, de inspección”.

“Porque tenemos una imagen que hay que renovar y también darle un impulso fuerte a un tema de también percepción ambiente, que es lo que se respira, que la comunidad siente”.

"En el fondo es poner a disposición de las personas una visión mucho más integral, de familia, de comunidad cierto, una visión finalmente de todas las redes disponibles para esa persona. Por eso te digo, yo estoy súper contento con este programa, pero creo que todavía estamos en pañales, creo que todavía tenemos que seguir obviamente”.

En este proceso de comunicar, los actores municipales de Estación Central identifican al menos dos interlocutores claros: la comunidad y el resto del municipio.

En el ámbito de seguridad yo diría que los principales logros es que la comunidad capte que hay un tema de seguridad y que hay una dedicación en sus problemáticas, que el municipio, en este caso, está sobre estos temas que son realmente puntuales, el tema del fracaso en el ámbito de seguridad yo creo que es lo que va en el tema social que ellos te podrían decir, o sea el tema de 24 horas, de niños con vulnerabilidad que se puedan estar dando un trabajo y que no haya resultado yo creo que en ese tema, en el tema del fracaso yo creo que es un tema que yo no te lo podría decir.

Respecto de ambos grupos identificados se han desarrollado intencionadamente acciones tendientes a comunicar. Asumiendo, eso sí, que es un aspecto poco desarrollado aún.

“Hoy en día te diría que afortunadamente tenemos una validación por parte de la comunidad y por parte de la municipalidad que es bastante satisfactoria”

Visión territorial (Conocer y ocupar el territorio)

Unidad territorial de análisis usada para orientar la gestión.

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

A partir de una visión territorial promovida por el mismo alcalde, que se desempeñó como Director de Desarrollo Comunitario del municipio anteriormente e impulsado por la actual Directora de esa misma dependencia, se está dando inicio a una forma de trabajo, que divide a la comuna en 4 sectores, y para cada uno de ellos existe una persona encargada. Esta territorialización también es asumida por la nueva Dirección de Seguridad, con la idea de instalar equipos de trabajo en cada uno de los sectores.

Este mecanismo de división se entiende desde la necesidad de reconocer diferencias en cada uno de los sectores,

para focalizar las estrategias de intervención.

“Dentro de, nosotros tenemos claro que dentro de nuestra comuna existen diversos niveles de estas villas o poblaciones en donde obviamente hay distintos tipos de delitos, lo tenemos muy claro, y eso obviamente es materia de análisis para poder focalizar”.

Y también representa en lo práctico, un mecanismo que parece ser más eficiente y organizado en la aproximación del equipo responsable a los territorios, sus vecinos y a sus necesidades, que promueva el conocimiento, la confianza y el trabajo colaborativo.

“Los desafíos principalmente van a cómo ganarse la credibilidad de los territorios, a cómo llegar a los territorios. O sea, el desafío primero es que la gente conozca que existe un programa, una dirección de seguridad, que eso se logra de varias maneras”.

Respecto a los mecanismos que se han usado para conocer la realidad de los diversos territorios en materia de seguridad, además de los relacionados con la interacción e involucramiento con la comunidad, se mencionan el análisis de las estadísticas delictuales (Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUSC), denuncias en Carabineros, información de causas en la Fiscalía), georreferenciando la información para evaluar los sectores que concentran ocurrencia de delitos o de denuncias. Además, se han implementado mesas temáticas en las que participan los equipos de los programas relacionados, las que han levantado diagnósticos y propuestas.

“Que se vinculen con los colegios, con los centros de madres con los clubes de adulto mayor, con las organizaciones territoriales, de juntas de vecinos funcionales. Y también con los organismos que están insertos en la comunidad, las iglesias, los colegios”.

“Con los funcionarios que éramos trabajamos en 4 territorios de la comuna en 3 temáticas distintas. Trabajamos mediación comunitaria, trabajamos mediación escolar, trabajamos violencia intrafamiliar”.

“Más que una unidad territorial específica lo que hemos hecho para ir mejorando nuestras focalizaciones es ir mirando nuestros mapas de referenciación del delito (...) Si se entregan mapas por comuna y por delito y entonces ahí vamos mirando dónde están los manchones”.

Los vecinos valoran positivamente los esfuerzos del municipio tendientes a conocer y ocupar los territorios. Sin embargo, no atribuyen estos esfuerzos al municipio, sino que los relacionan directamente con los programas ejecutores; por ejemplo, Previene de CONACE.

“Todo, cuando empezamos con este cuento, ellos recorrieron la población entera, la recorrieron arriesgándose a todo, no conocían y eran dos”.

Respecto al Municipio, los vecinos expresan la expectativa de que sea más integrado al barrio, no sólo en el sentido que haya un conocimiento de los territorios, sus

organizaciones, sino que haya un conocimiento mutuo entre los funcionarios municipales y los vecinos.

“(el municipio) En mi opinión debería ser más integrado, pero yo los conozco. No al resto, no vienen ellos a los sectores, aunque ahora se dividieron el sector y trabajan con colegios, juntas de vecinos, jardines infantiles. Falta que ellos se integren acá y que la gente y que ellos sepan la realidad que hay”.

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.

De acuerdo a lo señalado por los actores municipales se busca como perfil del recurso humano, una especialización técnica, una visión de la seguridad ciudadana afín a la del municipio y competencias más inespecíficas, como son las relacionadas con el trabajo en terreno, de modo que puedan responder a las necesidades de los vecinos.

“Como perfil digamos son personas con especialización en las materias específicas que les toque abordar dependiendo de donde estén situados y con una visión general de lo que comprende y de lo que involucra la seguridad ciudadana. O sea que por una parte, especializados en las materias que les competen digamos, por otra parte también tengan competencias más generales con respecto a cómo debe funcionar y cuál es la visión que nosotros buscamos en seguridad ciudadana”.

Se reconoce que existen dificultades para atraer personal ad hoc, no sólo en este tema, sino que estructuralmente los municipios son poco competitivos como oferta laboral.

“De un 100% de los funcionarios municipales, un 80% es de planta, un 20% son a contrata y la verdad es que la posibilidad de poder decir sabes que mira aquí vamos a buscar, la posibilidad de salir a buscar gente al mercado, la verdad es que es súper complejo, básicamente por los recursos con los que cuentan los municipios”.

Por ello, una limitación que ha habido para implementar la nueva Dirección de Seguridad Ciudadana, ha sido la necesidad de reconvertir a funcionarios municipales de planta, con poca calificación técnica y que desempeñaban otras funciones a las nuevas tareas definidas para el área. En ellos se ha privilegiado seleccionar según atributos, como su disposición y experiencia en el trabajo con la comunidad o en terreno.

“Ahora con la gente que nosotros tenemos, bueno el perfil ha sido la expertise durante esos años que han trabajado en terreno digamos lo que es en el ámbito de seguridad”.

En este contexto de reconversión de funcionarios municipales a la nueva institucionalidad, visión y tarea, se visualiza la necesidad de otorgar incentivos, para superar la inercia en la que vienen trabajando muchos de los funcionarios de planta con los que será necesario contar.

“Primero que nada el incentivo, el incentivo al apoyo, de poder incentivar al funcionario que lleva una chorrera de años trabajando en el municipio que se está dando cuenta de un cambio y poder ir explicando de manera muy al debe de lo que nosotros queremos como visión. Como una misión para que él lo pueda desarrollar. Lo de las plantas profesionales. Es muy complicado hacer un cambio, súper complicado, pero sí se han ido dando cuenta de los frutos que se han ido obteniendo, de la respuesta de la gente”.

De este modo, se mencionan como estrategias que facilitan la reconversión, el apoyo, el comunicar y motivar a los funcionarios destacando el que las personas puedan darse cuenta y valorar el impacto de su trabajo en los habitantes de la comuna.

Para aproximarse activamente al perfil deseado en la conformación del nuevo equipo, también se ha usado la capacitación técnica especializada en temas de seguridad.

“Es que tiene como dos mezclas. Uno territorial, que esté en terreno y lo otro que tenga la técnica, o sea, y por eso viene la capacitación de la Alberto Hurtado donde le vamos a dar una vuelta, que el gallo sepa qué hacer, dónde hacerlo, cómo enfrentarlo, qué decir y cómo decir en temas de seguridad”.

De parte de los actores municipales se valora, del equipo actual, la experiencia que ha ido adquiriendo, las experiencias que han ido conociendo, el trabajo que desarrolla y la capacidad de proyectar el tema, en función de los beneficios que reportará a la comunidad.

“Me tiene muy, muy contento el equipo, cómo está trabajando y de una forma eso va redundando en que ellos vayan tomando experiencias no solamente comunales, regionales, nacionales o internacionales, sino que también ellos de alguna forma, yo sé que ellos no tienen límite en eso, entonces de repente... me gusta, me gusta que sueñen, porque finalmente la que gana es la comunidad”.

2.Cohesión social

Participación Comunidad/ Interacción con la comunidad

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

El municipio expresa en relación a la participación de la comunidad un propósito de integración de la comuna completa con los estamentos municipales encargados del tema de la seguridad.

“La visión de nosotros es la integración total de la comuna, en este caso, nuestros vecinos que la habitan, es la integración a participar digamos con todos los entes que tienen que ver con el tema de seguridad”.

Se valora el concurso de la comunidad para el trabajo que se desarrolla en este tema, razón que la motiva como actividades específicas: el involucrarse con los vecinos, promover el intercambio con ellos y fomentar los mecanismos de participación.

“Nosotros sin la comunidad no podemos hacer absolutamente nada, así que te diría que el rol es totalmente participativo. Nosotros nos debemos preliminarmente al trabajo de cómo realizar con las organizaciones sociales, tanto territoriales como funcionales, y eso conlleva que hoy día nosotros estemos insertos trabajando con las

juntas de vecinos con los adultos mayores con los centros de madres, clubes deportivos, centros culturales, centro juveniles. Comprometer más la participación de los vecinos a través de las distintas organizaciones sociales que existe en cada uno de estos territorios”.

El rol que se le define a la comunidad, valorado como fundamental para el municipio, hace referencia a que ellos puedan aportar su perspectiva a las estrategias que se diseñen, que ésta se asuma como una participación activa.

“Yo creo que es fundamental el rol de la comunidad. Yo creo que toda la estrategia que uno pueda crear son estrategias basadas en la comunidad y miradas desde la problemática que uno recoge día a día. A mí me encantaría llegar a un nivel de participación mayor, me encantaría llegar a un modelo donde de verdad tengamos la posibilidad de que la gente participe más activamente en la estrategia”.

Desde el municipio se atribuye a la participación de la comunidad una mayor valoración de los resultados y un aporte a la identidad de los barrios.

“Cuando la gente participa, la gente obviamente valora mucho más el resultado y un poco con todo lo que decía al principio: una comuna tan diversa necesariamente la gente tiene que participar y poder de alguna forma darle el sello del barrio”.

En cuanto a los mecanismos y estrategias usadas se menciona el escuchar sus inquietudes, el dotarla de voz y voto en la definición de proyectos a través de la participación de las unidades vecinales en el consejo comunal de seguridad pública. Además, se ha identificado que cierto tipo de oferta programática se vincula de mejor manera con el propósito de promover la participación de la comunidad.

“También la prevención situacional y entender que la modificación del espacio público es una excusa para, para promover principalmente la participación de los vecinos”.

“Todas las políticas que se han generado en prevención van relacionadas a la comunidad. El trabajo que nosotros hacemos hoy con las alarmas comunitarias, parte por la comunidad que se organice y asume la responsabilidad que si el día de mañana se está cometiendo

algún delito toquen el timbre o se organicen y eso va directamente relacionado con el tema”.

Si bien el municipio valora y promueve la participación de los vecinos en el barrio del estudio los vecinos cuestionan que haya un trabajo hacia la comunidad y cuando lo ha habido consideran que la participación no ha sido un mecanismo útil para resolver sus problemas, porque no se han traducido en cambios observables por ellos mismos.

“Lo que es primeramente seguridad para mí, seguridad es sentirme segura y yo no me siento segura porque no hay un trabajo hacia la comunidad en seguridad”.

“Ellos deberían participar en buscar solución”.

“Nos llevaban a reuniones con Carabineros se han hecho cosas, pero eso quedó ahí solamente es conversar, pero no hay soluciones nada concreto, algunas unidades vecinales dieron a conocer los problemas específicos que habían y a las otras reuniones llegábamos y tenían los mismos problemas no había ninguna solución, o sea, es más incluso la gente se sentía amedrentada y asustados por dar a conocer lo que pasaba en su sector, pero mayores cambios de ver algo así”.

Los vecinos mencionan también que la participación de la comunidad no es sólo tarea de la municipalidad sino que los mismos vecinos o sus dirigentes pueden ser sus promotores.

“En una oportunidad el Carlo hizo una reunión acá con la Junta de Vecinos, con los encargados de los pasajes de la manzana y con los agentes municipales. Vinieron varios y se enteraron de muchas cosas que ellos no tenían idea”.

“Cuando un dirigente es comprometido y se mueve y todo la gente lo apoya, y si tú no lo vienes a ver te va a ver a la casa”.

Asociación / redes / concertación

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

Desde el municipio hay un sentido definido para el trabajo colaborativo o en asociación con otros, como parte integrante de una política, en cuanto a colaboración para generar beneficios en los vecinos.

“Lo que más me interesa a mí es la generación de redes, poder apoyarnos en las instituciones, que realmente a nosotros nos pueda generar un beneficio para la comunidad”.

“La información de redes de apoyo que el canal de injerencia dentro de una política, no pasa solamente por una visión del alcalde, sino también con Carabineros en este caso con las otras divisiones, con las otras unidades, con los otros ministerios”

“A través de mesas técnicas, mesas ampliadas, de la intervención de intervenir en forma más directa”.

Desde el municipio se identifica y valora como actores vinculados al trabajo en seguridad a Carabineros, Policía de Investigaciones, Fiscalía, Centro Jurídico Antidrogas de la Corporación de Asistencia Judicial. Con todos ellos se han generado espacios de interacción y trabajo coordinado, en los que además se ha integrado a la comunidad representada por sus organizaciones funcionales.

“Nosotros hemos interactuado mucho digamos con las policías, con investigaciones, con las Juntas de Vecinos y con la Comunidad en sí, organizada ellos, sí se están dando cuenta del cambio y ven el cambio digamos, y lo perciben, llega directo, llega rápido”.

“Es fiscalía, centro jurídico, claro ahí están representados a través de las uniones comunales, abordar la temática al interior del consejo”.

Todas estas instituciones son percibidas como importantes, desde el municipio, en función de distintas tareas y roles. Para el ámbito de control y sanción de los delitos se valora el aporte en la implementación de operativos e intervenciones en las

poblaciones. Y también se les reconoce como actores para abordar la prevención, no sólo situacional, sino también psicosocial.

“Con otras instituciones yo creo que las alianzas con Carabineros, las alianzas con Investigaciones que en este caso es la PDI han sido súper importantes, el tema en la parte prevención en la parte psicosocial y social en la intervención de estas poblaciones, ha sido súper importante, de hecho se han hecho actividades, el año pasado si no mal lo recuerdo, y el año antepasado estando en operaciones sabía que se estaban haciendo trabajos directamente con estas poblaciones digamos”.

Para el trabajo coordinado, uno de los mecanismos usuales es el establecimiento de comisiones, mesas temáticas o consejos.

“O sea más representativo diría yo desde el punto de vista de lo que es la comisión comunal de la prevención del consumo”.

En opinión de los vecinos, la comunidad misma es un aporte a la asociación para el trabajo en seguridad en cuanto a que ellos tienen la información de primera mano respecto a dónde y cómo ocurren los delitos y de cómo están funcionando las instituciones responsables de su control y persecución.

“Uno sabe todas las partes donde venden”.

Respecto de estas instituciones de persecución de los delitos, los vecinos se plantean con mucha desconfianza porque los resultados no son los esperados, los culpables salen libres, las investigaciones judiciales no se realizan por falta de antecedentes, las policías no resguardan la identidad de los denunciantes y hay quejas respecto de los niveles de corrupción.

“Y no sacas nada porque lo van a tomar preso hoy día y van a salir mañana, y lo más divertido que son los mismos vecinos, son amigos de los pacos, de los fiscales, de los tiras, juntaron la plata y salieron, pero le pagaron y salieron”.

“Lo demandé, hice todo lo que tenía que hacer y de Fiscalía me llega un documento diciendo que el caso se cierra porque no amerita, porque no hay pruebas suficientes, siendo que di los nombres, fui con los

Carabineros y los papás lo reconocieron y todo, pero no ameritaba, no habían pruebas suficientes”.

“Les dijo el mismo oficial y el mismo Carabinero y les dijo con estas mismas palabras el cabro de la esquina nos mandó a llamar, si a mi hermana igual le dijeron “la señora que está allá”, cualquier embarazada te piden tu nombre y apellido, eso mismo le dijimos al comisario nosotros”.

Otros actores

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

En relación con el gobierno central, el Municipio reconoce el aporte y el trabajo de varias reparticiones públicas que ejecutan programas en la comuna. El Ministerio del Interior a través de la División de Seguridad Pública, que con los FAGM financia algunos proyectos en

Estación Central y mantienen un secretario técnico; y el Programa Previene del CONACE. El SERNAM a través del programa Casa de la Mujer. El SENAME mediante la Oficina de Protección de Derechos (OPD).

“Tengo entendido que está metido Esperanza, Centro de la Mujer también está haciendo algo, a través de seguridad, algo se está haciendo, un asunto de alarmas también, hay distintas acciones ahí”.

“La parte psicosocial también involucramos ahí, y hoy estamos trabajando con el previene, con la OPD, con Estación Esperanza que es esta estación que controla y ve todo lo que es 24 horas, estamos trabajando con el centro de la mujer que ve todo el tema del SERNAM y todas las mujeres que ven vulnerados sus derechos y que sufren.

“Hacemos vinculaciones con el SERNAM, con el SENAMA (Servicio Nacional del Adulto Mayor) o sea, hacemos como la generación de red”.

Las universidades también han sido utilizadas como fuente de apoyo profesional especializado, para capacitar, para asesorar o para tareas como la realización de diagnósticos y diseño de intervenciones.

Nos conseguimos con la (Universidad) Alberto Hurtado, con el Centro de Seguridad Urbana. Con ella nos conseguimos una capacitación bien interesante que son 28 cronológicas, en las cuales nosotros vamos a meter como te contaba a toda la gente de operación y seguridad comunitaria. En el fondo van a tener una primera aproximación para la gente de los programas sociales, para que la gente entienda la lógica de intervención y también puedan tener claridad con respecto a la visión que queremos desarrollar”.

“...lo que hicimos fue contar con el apoyo de psicólogos de la USACH que en el fondo terminó levantando las necesidades que nosotros habíamos empezado y diseñó una intervención, la presentamos al colegio y la llevamos a la práctica. Al final de eso nos dimos cuenta que el impacto iba a ser muy mínimo por el período de tiempo que había y decidimos hacer un proyecto de convivencia escolar el año 2009”.

Los vecinos, por su parte reconocen el aporte del Previene del CONACE (Ministerio del Interior), algunas iglesias evangélicas del barrio, juntas de vecinos, Consultorio Municipal de Salud, OPD. Y al evaluarse ellos mismos como actores reconocen que les ha faltado la capacidad de llevar adelante sus proyectos.

“Nosotras empezamos a trabajar algo en la comunidad con programas con CONACE, con las otras Juntas de Vecinos e invitamos a los hermanos evangélicos a trabajar y llegaron. Había interés, la gente decía vamos a trabajar en esto, en el colegio y juntarnos, pero nos falta alguien que nos empuje. Claro que nos ayude, porque nosotros tenemos las ganas. Lo malo que no tenemos una organización como clara y quedaron dentro de Previene de venir hacernos”.

“(consultorio) si hay una persona para este caso puntual, ya sea con alcohol o drogas se ve por intermedio del Asistente Social, médico tratante y se puede”.

3.Oferta programática barrial

Planificación/Estrategia

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

En relación al barrio seleccionado, desde el municipio no existe un plan de trabajo definido para el barrio.

En relación al proceso de planificación o estrategias más generales, que organicen la oferta programática para la comuna, se menciona que se trabaja

pensando en la intervención; luego, en la obtención de los recursos económicos, humanos y otros que recojan la realidad de los barrios vulnerables.

“Primero que nada tener clara la intervención, qué se va hacer, el tipo ya está definido. Lo otro, disponer de recursos, que son medianamente necesarios, un equipo de profesionales idóneos, es una cuestión mínima, pero fijate que el asunto de movilización a veces es complejo sobre todo en territorio de ese tipo en donde tú normalmente tienes que entrar a trabajar después de las 7 de la tarde sobre todo porque antes no las encuentras en una población, en donde en la noche te cuesta salir”.

Pareciera ser que la estrategia se ha ido estructurando más bien a partir de la oferta pública que el gobierno central pone a disposición de los municipios: secretario técnico de seguridad, fondos concursables, programa Previene, Casa de la Mujer, oficina de protección de derechos, lo que en general limita bastante la posibilidad de intervenir la realidad específica a partir de diseños elaborados por el mismo municipio, porque los programas vienen predefinidos externamente (nivel central o regional).

“Envían la oferta un poco estructurada de afuera, a veces más estructuradas que otras, a veces algunos programas te dan más libertad. Sobre todo cuando hay, no sé, imagino, una de las cosas que siempre son más atractivas para los municipios son los fondos concursables”.

El programa Previene del CONACE, como programa menciona haber realizado un proceso de planificación con diversas etapas, en el que se incorporó la perspectiva de los vecinos y sus organizaciones, el Municipio y el propio Previene.

“Realizamos un trabajo con las distintas organizaciones sociales de la comuna, una digamos para saber cómo sentían ellos que se presentaba la problemática al interior dado eso tuvimos las primeras luces y al margen de las metas que son propias del CONACE existen también metas propias del municipio y metas propias de nosotros como Previene y tú partes ahí básicamente. Primero de acuerdo a la información que recibiste, focalizar aquellos territorios o barrios en donde la problemática se presentaba o se generaba con mayor complejidad, la verdad es que no estábamos lejos, producto de la misma información que nos entregaron los vecinos. Hoy día nosotros hemos focalizado nuestra acción en 5 territorios básicamente que también coincide afortunadamente con territorios que abordan nuestros programas, llámese de Santiago, Robert Kennedy, Villa Francia, La Palma, Los Nogales concretamente”.

Conocimiento de necesidades del territorio

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

Respecto al barrio seleccionado para el estudio, no se muestra por parte del municipio un conocimiento que haya permitido generar una visión de seguridad para este territorio en particular.

Sí se menciona el proceso en que se encuentra el municipio de elaboración de la panorámica de la seguridad y la

delincuencia en la comuna. Se usan como fuente de información, con este propósito, las estadísticas de Carabineros, es decir, la información sobre denuncias recibidas por ellos, la guía de recursos locales elaborada por la Subsecretaría de Carabineros, los datos de la ENUSC y la información que obtienen de cada sector de la comuna proveniente de la interacción con la comunidad.

“Nos ayuda mucho la información que nos da Carabineros, nos da un mapa”.

“Con la denuncia principalmente y con todo lo que venía en lo que era estadística de la parte central es en donde nosotros nos situamos y también con información de Carabineros, con su parte estadística digamos”.

“Tenemos una guía de recursos locales”.

“Yo creo que a partir de la denuncia a partir de las estadísticas nosotros es la mirada que nosotros a nuestra comuna, también nos enfocamos en los barrios o por su historia, por una historia ya sea nunca tampoco como clasificando no, pero sí por el tipo de denuncia”.

“Yo creo que la cantidad de información que llega de cada sector, o sea que tipo de información, que tipo de denuncia que llega de cada sector, que problemática tiene cada sector, según por problema, la discriminación al tema donde nosotros nos vamos a focalizar”.

“Bueno tomamos también en seguridad ciudadana agarramos los resultados de la ENUSC”.

Otras fuentes para conocer las necesidades de los territorios proviene del análisis que se hace de los reportes que lleva el Departamento de Operaciones de la Dirección de Seguridad Ciudadana, que recoge la información de los móviles de seguridad, las situaciones reportadas a través de un número telefónico disponible para la comunidad y los encargados territoriales.

“Del ámbito de la emergencia, del ámbito de la seguridad, del ámbito de las problemáticas del sector de lo que le puede atañer en su diario vivir y esas se van recogiendo y se van llevando a una estadística”.

“Hoy en día sí, se lleva una plantilla única en la cual tiene un denuncia, tiene una petición, tiene un desarrollo, tiene quién la recoge y tiene quién la efectúa y cuándo es efectuada”.

Mecanismos e instrumentos de medición

Existencia mediciones previas a las intervenciones

No se refieren desde el municipio mediciones específicas para conocer la situación de la delincuencia, la inseguridad u otros afines en el barrio. Para el ámbito de la comuna, tampoco se refiere la realización de mediciones

previas a las intervenciones realizadas.

Criterios de focalización (local, territorial/barrial, NSE, Factores de riesgo).

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

Para el barrio seleccionado para el estudio no se reportan criterios de focalización que orienten las estrategias de intervención.

En cuanto al nivel comunal, si bien no se refieren criterios de focalización usados en la elección de las intervenciones desarrolladas, sí se mencionan algunos criterios de focalización que están presentes en las estrategias más generales: el socioeconómico, el

territorial, cultural, tipo de habitante, sector residencial y comercial.

“Yo creo que acá la estrategia de focalización, no solamente hay que entender la focalización como decir: sabes que, en realidad quiero llegar al quintil más... ¡no, no, no! aquí también hay un tema de la cultura local de cada lugar y sobretodo comunas como ésta, porque uno podría decir: sabes que mira si esta comuna tiene 200 años, y uno podría hablar de la identidad comunal”.

“Ahora se van a clasificar por sector para poder trabajar”.

“Hay una estrategia que tiene que ser focalizada en la población flotante y en los sectores donde tenemos servicios comunales”.

Para el tema de drogas se ha visto la necesidad de focalizar la intervención en la población que presenta consumo problemático o abusivo, y por lo tanto, requiere acciones de rehabilitación, y también el problema del tráfico de estas sustancias.

“Proponer que Estación Central cuente con un centro porque nosotros hemos percibido la necesidad, desde el 24 hrs, desde el Previene, la necesidad de no dar abasto con los tratamientos y también darle un enfoque más psicosocial, más integral a la intervención que se realiza y no tanto como únicamente el tratamiento en salud mental no sé, o de rehabilitación digamos”.

“Narcotráfico dentro del territorio es bastante considerable y esto lo retomamos nosotros a partir del 2007”.

Pareciera ser que el criterio que ha permitido instalar la intervención, más que una focalización por necesidades ha sido aprovechar la disponibilidad de recursos de la oferta pública, generalmente de nivel central. Y partir de esto, se articula con las necesidades determinadas a partir del conocimiento de la realidad comunal, en tanto los programas den margen para incorporarlos.

“Posteriormente aparece el Centro de la Mujer, ahora el proyecto de Estación Esperanza, y así se han ido anexando programas. De una y otra manera permiten interrelacionarnos respecto de distintas materias que van en beneficio de lo que es abordar el tema preventivo bajo todo punto de vista”.

“De las nuevas cosas que van llegando y nosotros como equipo técnico vamos proponiendo cosas, por ejemplo, nosotros lo último que propusimos fue ver el tema de los diez centros eh tratamiento de drogas para niños (mm) que en el fondo salió ha sido publicitado, pero no se sabe al menos yo no sé donde van a estar los diez centros”.

Para los vecinos, los resultados de los programas implementados en el barrio son dudosos. En parte porque no se estaría focalizando adecuadamente en la población que presenta mayores necesidades, proponiendo, desde su propia perspectiva, prioritario el trabajo preventivo con niños.

“No porque van siempre los mismos, son siempre los mismos niños los que participan”.

“Pero en el tema de la seguridad, lo que te podría hablar que acá lo que nos hace falta a nosotros. Estoy cansado de decirle al municipio, estoy cansado hablar, cuántas cosas más para salvar a los cabros chicos y ahí primero salvarlos cosa que los cabros chicos. No tenemos buena plaza, no tenemos cosas para arreglar a los cabros chicos, no tenemos taller, talleres de folclore, talleres de muchas cosas, clases de danza que les gusta a los niños, cosa de entretenerlos, cosa que los motive. Eso es lo que queremos, pero mientras no hayan estas cosas no. Hay un puro taller que es el día lunes, que es de zanco y batucada, pero tienen que esperar de un lunes hasta el otro lunes, son muchos días, entonces en esos 4 días podrán tener otras cosas, traerles al municipio, traerles títeres, traerles esto que les encanta de malabarismo, música. Ahora yo empiezo un taller de folclore para los niños. Enseñarles aquí, pero aquí faltan más cosas culturales, o sea, nos tienen abandonados como somos de este lado como que, es que también estamos como estigmatizados porque para adentro es más malo hay mucho tráfico”.

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.

De la descripción que se hace de la oferta disponible en la comuna, pareciera ser que ésta no se circunscribe a un territorio específico de la comuna, sino que está disponible para todos los habitantes de ella. En este sentido no existe oferta disponible para el barrio, ya sea generada a partir de necesidades específicas, ni tampoco localizadas en el mismo.

En el ámbito del control se mencionan las coordinaciones con los organismos de persecución como las policías (Carabineros y Policía de Investigaciones), la Fiscalía, Centro Jurídico Antidrogas, apoyados por el sistema de vehículos de vigilancia municipal.

"Nosotros estamos con un programa, por ejemplo, de oficinas móviles en terreno".

“A través de nuestra central, nosotros contamos con equipo de radio, móviles en terreno y según la necesidad que según lo que se esté presentando en ese territorio, es como nosotros actuamos”.

En el ámbito situacional de la prevención, se mencionan como proyectos la instalación de cámaras de seguridad, alarmas comunitarias y botones de pánico. Y como desafíos futuros se menciona la recuperación de espacios públicos, como espacios seguros.

“Hoy en día hemos aplicado distintas tecnologías, al tema de lo que es la prevención, instalando cámaras de seguridad, organizando a la comunidad en lo que es alarmas comunitarias y bueno todo ha ido creciendo”.

“Poner botones de pánico en los negocios, por ejemplo, en puntos estratégicos. En 5 de abril con las Rejas se hizo ese piloto, se puso un botón de emergencia en una botillería, en un Ekono que estaba ahí. Entonces cuando llega el momento que se comete un acto ilícito, la gente aprieta el botoncito y la cámara se posiciona sobre la... y se prende una luz roja, pero si no hay nadie mirándola”.

“Nuestros desafíos van en lo que es el ámbito de la prevención, en el ámbito de la recuperación de espacios públicos, en el ámbito de la intervención”.

En el ámbito psicosocial de la prevención, los actores municipales mencionan ofertas disponibles en la comuna como mediación para la convivencia escolar, prevención el consumo de drogas, detección e intervención con niños y jóvenes vulnerados en sus derechos e infractores de ley, prevención selectiva del consumo de drogas.

“Por ejemplo, nosotros tenemos un programa de mediadores de bullying dentro del colegio, súper interesante. Que son los mismos niños que se eligen algunos que son estos mediadores, pero no es el pega más fuerte no, tú ves de todo, niña, niño y son personas que tiene algún tipo de ascendencia o liderazgo en sus compañeros y son niños que previenen y si tú ves la tasa de denuncia de bullying en la comuna”.

“Previene tiene estrategia muy participativa aunque son fondos de afuera, pero que finalmente la bajada es mucho más local y eso permite de alguna forma que la oferta también sea distinta”.

“Prevención universal que como nuestro, pero ahí concretamente nosotros trabajamos con niños adolescentes que consumen”.

“Nosotros contamos con distintos departamentos, el tema 24 horas, el tema de la OPD, el Centro de la Mujer”.

“El Centro de la Mujer, por el tema de la violencia que es súper fuerte, con la OPD, con el sistema de Fundación Esperanza, tratar de generar instancias (desde el municipio) pa’ que la gente se sienta cómoda, no sé. Nos conseguimos las canchas de tenis que están ahí en Las Rejas y nos vamos a hacer actividades ahí”.

“Tenemos un fondo especial que se llama, ese es un proyecto bastante simpático que operado por una dupla psicosocial, que se ejecuta en un territorio focalizado y ahí específicamente nosotros hablamos de lo que es prevención selectiva”.

También se menciona la dimensión comunitaria deseada de la oferta programática disponible en la comuna.

“Desafío que en que las personas se sientan cercanas a lo que es el municipio y el municipio a las personas, en lo que es el ámbito de la seguridad y en la organización de los barrios”.

Para los vecinos, en tanto, lo más reconocible es la oferta en organismos de persecución del delito. Dentro de los cuales reconocen también al SENAME. Como parte de las iniciativas de prevención reconocen el trabajo del programa Previene en la comuna.

“Carabineros e Investigaciones, todo lo que sea policía, lo hacen bien, el problema es la Fiscalía, ahora ponte tú que a los menores de edad los encierran en el SENAME. El SENAME es la mejor escuela para el delincuente, es peor que la cárcel”.

“(CONACE) van para los 3 años ya que están trabajando y reúnen bastante. Mira ayer la cancha estaba llena de niños cualquier cantidad de niños. Ahora son comprometidos con los niños, súper comprometidos. Y no sólo con los niños, sino con los jóvenes también y adultos mayores también”.

“También hay de los dos, el grupo de música que tiene CONACE, trabaja tanto con niños drogadictos consumidores, como con niños que no consumen”.

“Con el SERNAM de la mujer ahí sí hay apoyo psicológico”.

Evaluación y control de programas

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

No se describen mecanismos habituales y estandarizados de seguimiento y evaluación de los programas implementados a nivel municipal. Los programas muestran sus resultados en función de entregar insumos a la cuenta pública de la gestión municipal.

“No, entre comillas somos nosotros los que la llevamos ahí y solamente entregamos resultados para lo que es la cuenta municipal, pero hoy día no existe por parte del municipio digamos algún sistema”.

Los controles que se describen son en general de carácter administrativo, en su mayoría externos al municipio, de la instancia que aporta los fondos. Su mecanismo habitual es la rendición de fondos, o algunos formatos de descripción de procesos, cumplimiento de actividades y población atendida.

“Nosotros los días 20 a más tardar, generamos la rendición con las debidas copias que van digamos a control, a DIDECO, Tesorería, nosotros y CONACE y eso se entrega a más tardar el último día hábil de cada mes o el primer día hábil del mes siguiente. Eso se hace todos los meses”.

En cuanto a la evaluación que el mismo municipio hace de los procesos, se evalúa positivamente la instalación de la temática, el incorporar una perspectiva que supera los paradigmas de control policial, la visibilización de los problemas de seguridad, la relación con la comunidad y las instituciones.

“Logro, primero instalar intervenciones o sea cómo visibilizar las necesidades que se generen en el barrio, no solamente destinadas al control”.

“Pero me atrevería a decir que una de las cosas que ha tenido mayor que ver con la instalación de temáticas”.

“El municipio por lo menos las acciones que ha implementado de un tiempo a esta parte han tenido muy buena llegada, llámese plazas públicas, mejoramiento del alumbrado, un jardín que había, no sala cuna, no sé exactamente en los Nogales y por parte del Previene donde más posesionados estamos hoy en día como te digo es en los colegios, ahí entre en la 36 San Alberto y Maria Goretti creo que se absorben en un gran porcentaje de esa población excepto los que estudian fuera en otros colegios”

De parte de los vecinos, el único programa respecto del cual emiten un juicio evaluativo de resultados, a partir de lo observado por ellos, es respecto del Previene del CONACE.

“El CONACE por lo menos acá de los chicos que yo conozco nunca han dejado de consumir el 100%, pero consumen mucho menos y que son jóvenes que pertenecían a la Capilla y que están gracias a Dios volviendo a la Capilla también y que es gracias al CONACE que los cabros no están peor, entonces los trabajos que hacen los chiquillos es súper”.

V. Síntesis y conclusiones

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

Gestión interna municipal



El área de la seguridad ciudadana dentro de la Municipalidad de Estación Central se encuentra inmersa en un proceso de cambio, que es caracterizada, de acuerdo a lo señalado por los mismos actores municipales, como una reorganización en torno a la creación de una nueva estructura, la Dirección de Seguridad Ciudadana. Es posible destacar que este cambio, que parece inicialmente como un hecho organizacional, es el aspecto visible de la visión que el municipio ha ido

desarrollando respecto del fenómeno de la seguridad, desde que lo asume dentro de sus tareas hasta el momento del estudio, y en ese sentido muestra una evolución. Esta perspectiva incorpora la complejidad y multidimensionalidad del mismo, superando el paradigma clásico y asumiendo uno integral que enfatiza los aspectos preventivos para ir más allá que el sólo control del delito. La decisión de darse una nueva estructura, se sustenta en contar con una estructura que organizacionalmente recoja esta mirada integral que las intervenciones requieren. Por ello, se proponen potenciar los ámbitos de prevención junto a los mecanismos de control ya existentes, facilitar la focalización territorial y promover la participación de la comunidad.

Se entiende entonces este cambio en la institucionalidad como la concreción de un enfoque integral que se ha venido construyendo, que incorpora al ámbito del control la preocupación por la prevención y la rehabilitación, en referencia tanto a los aspectos situacionales como psicosociales. Dicha orientación no sólo se asocia con el espacio técnico de la seguridad, sino también con el marco más general del desarrollo comunitario en este municipio.

En el proceso de cambio mencionado confluyen varios factores. Por una parte, la experiencia recogida durante la trayectoria de este municipio con el tema de la seguridad ciudadana, que se inicia con la instalación de un programa/departamento de seguridad pública adscrito a la Dirección de Desarrollo Comunitario, y a partir del cuál se instala la temática dentro de la gestión municipal, lo que permite catalizar y visibilizar las necesidades existentes en esta materia.

El antecedente más inmediatamente relacionado con el cambio estructural se produce con el inicio de una nueva gestión municipal, resultado de la elección de un nuevo Alcalde en el último proceso electoral municipal. Varios espacios de oportunidades se reconocen en este contexto. El hecho que el Alcalde en ejercicio provenía del mismo municipio, donde se había desempeñado como Director de Desarrollo Comunitario, probablemente ayuda a equilibrar la innovación con el reconocimiento a lo realizado. De esta manera, lo que se observa es un desarrollo hacia la profundización de los logros obtenidos en este ámbito. Junto a esto, el ejercicio del cargo anterior más la experiencia de la campaña, sirvió al alcalde de mecanismo de sensibilización respecto del lugar que ocupa la seguridad dentro de las prioridades de las personas que viven en la comuna dentro de todos sus problemas, necesidades y demandas, se hace referencia a que su conocimiento sobre la importancia que esto tiene en la calidad de vida de las personas se funda en su experiencia directa, más allá de la información teórica que pueda tener.

La interacción con la comunidad, eje estratégico de la gestión municipal, promovida desde la cabeza municipal, con la idea de un municipio en terreno, facilita esta misma experiencia directa, y que así todos los actores municipales conozcan y ponderen el lugar que ocupan los temas de seguridad en la vida cotidiana de los vecinos.

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

Para el Municipio de Estación Central, la seguridad ciudadana es una prioridad que no sólo es una valoración en abstracto, sino que se ha plasmado en la práctica. Muestra de ello es la creación de la Dirección de Seguridad dentro del municipio, con la carga de trabajo y de recursos que esto conlleva; así como también es muestra de la proactividad del Alcalde; en particular, al promover una alianza de trabajo con el gobierno central y que ha significado proponerse para que la comuna sea incorporada en los piloto de

varios programas e iniciativas, particularmente con aquellas que se efectúan por medio de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior.

En el proceso de construcción de la visión municipal del tema, ha participado el Alcalde, las instancias técnicas relacionadas (programa seguridad pública, Dirección de Desarrollo Comunitario), también los equipos de los programas de seguridad de la comuna articulados en mesas temáticas que han ido levantando propuestas de trabajo y la comunidad que se incorpora a instancias como el consejo comunal, además de lo que se va recogiendo en el terreno desplegado.

En cuanto a la variable de participación tiene más bien asociado un fin de mejorar la gestión municipal y la satisfacción de las necesidades de los vecinos, sin mencionar elementos de cohesión social presentes en la visión municipal.

El tema de los recursos financieros parece ser un tema crítico en cuanto a continuidad de las actividades, equipos y confianza en los vecinos respecto a la intervención municipal.

La visión de los territorios que tiene el municipio está estrechamente vinculada con el reconocimiento de la necesidad de focalizar. Al asumir que para intervenir es necesario conocer en qué lugar ocurren los hechos delictivos y que la realidad delictual o de inseguridad no es la misma en cada territorio. Aun cuando la división inicial de la comuna en cuatros sectores comprende un territorio demasiado grande, parece ser un adecuado punto de partida para un abordaje territorializado.

En coherencia con la visión del tema, se ha definido que el perfil ideal, para la selección del recurso humano. Es una combinación de aspectos técnicos específicos según la tarea a desempeñar y habilidades para el trabajo en terreno y cercano a la comunidad. Sin embargo, no se cuenta con el personal que cumpla con el perfil técnico requerido, en parte por problemas de recursos económicos para atraerlos y por limitaciones de movilidad dada por la ley de planta, lo que ha obligado a conformar el equipo de la nueva Dirección reconvirtiendo a funcionarios antiguos a nuevas tareas y funciones.

Se han utilizado distintas estrategias para paliar esta situación e intentar que este nuevo equipo logre adaptarse a sus nuevos roles: se mencionan el apoyo de la jefatura, mantener una comunicación clara, la motivación a partir del compromiso con el impacto en los vecinos y la capacitación, entre otros recursos.

Existe satisfacción con el equipo municipal de seguridad, particularmente en cuanto a la experiencia que ha ido adquiriendo y con la capacidad de proyectar el trabajo hacia futuro.

Cohesión social



En lo referente a la cohesión social, dentro de la gestión municipal parece haber claridad respecto a la necesidad de trabajar con la participación de los vecinos y en colaboración con otros actores, organizaciones e instituciones.

La integración se define a partir de la necesidad de ser un municipio interiorizado de la realidad de las personas y cercano a ellas. Se valora la participación de la comunidad en

tanto aporte a mejorar los diagnósticos, a garantizar resultados y de algún modo aportar a la identidad de los barrios. Con este objetivo se han utilizado diversos mecanismos de acercamiento: reuniones con los vecinos, definición de una estrategia territorial que involucra nuevas tareas para los móviles de seguridad ciudadana a existentes, elaboración participativa de proyectos, entre otros. Para los vecinos del barrio, estas actividades no satisfacen sus requerimientos respecto a la participación, particularmente porque no ha impactado en resultados que mejoren sus condiciones de seguridad.

Resulta interesante de observar cómo la comunidad se auto responsabiliza de su participación, al entenderla no sólo como resorte municipal, sino que también reconocen que ellos mismos y sus dirigentes vecinales juegan un rol en la dinamización de los barrios donde viven.

La asociación más claramente reconocida y valorada es aquella que se da con las instituciones policiales, a las que se agregan otras instituciones siempre ligadas al ámbito del control y la sanción: Fiscalía, Centro Jurídico Antidrogas. Desde el municipio se les reconoce aporte también en las áreas ligadas a la prevención. Por su parte, la comunidad plantea mucha desconfianza y suspicacia en relación con éstos,

relacionándolo fundamentalmente con que los denunciados suelen no quedar detenidos, que las investigaciones se archivan tempranamente y que usen a los vecinos como fuente principal de información y además no se mantenga reserva de sus identidades.

Los programas que se ejecutan en la comuna de Estación Central con presupuestos provistos por otros niveles del gobierno son: programa Previene de CONACE, Casa de la Mujer de SERNAM y la Oficina de Protección de los Derechos del SENAME; siendo todos ellos distinguidos tanto por los agentes municipales como por los vecinos. De todos el más mencionado y valorado es Previene, lo que supone que de todos ellos, éste es el que tiene mejor inserción en la población Robert Kennedy.

Desde el Municipio, además se menciona la coordinación con la División de Seguridad Pública, en lo formal mediada fundamentalmente por el Secretario Técnico de Seguridad o por los FAGM. Como otros actores destacados por cuanto se han establecido alianzas provechosas, se encuentran las universidades o centros de estudio ligados a ellas.

Los vecinos identifican otros actores con un rol en prevención de temas de seguridad, como son las iglesias evangélicas, los consultorios de salud y las juntas de vecinos.

Oferta programática orientada a barrios

El nivel de barrio, si bien es recogido por el municipio como un tipo de focalización necesaria y relevante desde el punto de vista de su gestión. A partir del análisis, se observa que aún no forma parte de la matriz de planificación de la oferta programática. Si bien en términos generales desde el municipio se están desarrollando acciones destinadas a planificar, desarrollar estrategias y conocer las necesidades de los territorios, éstas aún se encuentran abocadas a la comuna como nivel de análisis. Por lo que tampoco es posible identificar a nivel barrial, factores que orienten la oferta, ni oferta que responda a la realidad específica del barrio estudiado. De hecho, la oferta programática existente a nivel comunal, que es la misma disponible en el barrio, pareciera que se ha ido articulando más bien a partir de aprovechar los recursos disponibles para el nivel local, que si bien se relacionan con necesidades presentes en la comunidad, no necesariamente responden a una priorización estratégica de problemas o factores causales.



A nivel comunal se menciona la utilización de diversos mecanismos para aproximarse a la realidad delictual, de la seguridad y del temor, dentro de los cuales se encontrarían: estadísticas de delitos denunciados entregadas por Carabineros y su georreferenciación, denuncias o reportes hechos al Departamento de Operaciones y seguridad comunitaria del municipio, y los datos de la ENUSC del Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadística. Con

esta información se trabaja en elaborar un plan comunal que oriente la labor de la creada dirección de seguridad municipal.

En cuanto a la oferta existente, no se reportan mediciones específicas previas a las intervenciones que se puedan usar como líneas base. Y se registra la incorporación de ciertos criterios que se han considerado en la implementación de algunas acciones en el área: nivel socioeconómico, criterio territorial, factores de identidad cultural, tipo de población (habitante o visitante) y uso del territorio comercial o residencial. Los vecinos por su parte, expresan la necesidad del barrio en cuanto a focalizar esta oferta en la población más expuesta a factores de riesgo, de modo que sean éstos los participantes de las actividades y no se beneficien siempre los mismos. Desde la perspectiva de los vecinos del barrio en estudio se requiere generar estrategias preventivas con niños y jóvenes. La oferta programática disponible en la comuna, abarca, con mayor o menor profundidad, todos los ámbitos: control, prevención situacional y prevención social, mediante actividades de diversa índole, como son la coordinación con las policías, instalación de cámaras de seguridad, proyectos de alarmas comunitarias, piloto de botones de pánico en sector comercial, vehículos de vigilancia municipal, programa de prevención de drogas, casa de la mujer, oficina de protección de los derechos de los niños y jóvenes, programa 24 horas.

Más allá de los mecanismos de control administrativo y financiero de los programas, no se mencionan otros mecanismos habituales de evaluación y seguimiento.

VI. Referencias

- Araya, J. (2009). *Índice de vulnerabilidad social delictual. La incidencia de los factores de riesgo social en el origen de conductas delincuenciales*. 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.