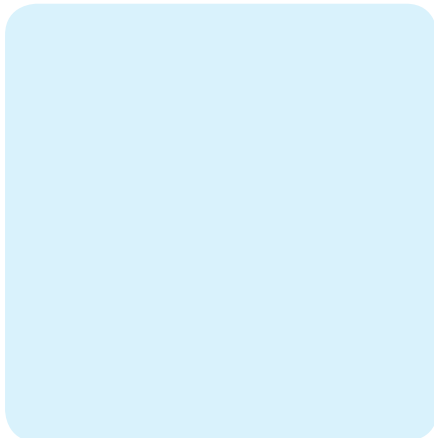


CONCEPTOS

Edición N° 23 Septiembre de 2011

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA



Gestión municipal de la prevención en seguridad en barrios vulnerables:

su articulación con el nivel
central de gobierno, un
factor clave





Gestión municipal de la prevención en seguridad en barrios vulnerables: su articulación con el nivel central de gobierno, un factor clave

Lucía Trujillo Carrasco¹

Juan Pablo Arévalo Zuazagoitia²

1. INTRODUCCIÓN

En las áreas urbanas de América Latina, la violencia es cada vez más cotidiana, común y omnipresente (Moser, 2009), por lo que no extraña que la seguridad sea una de las mayores preocupaciones expresadas por la ciudadanía en las encuestas (Fundación Paz Ciudadana, 2010; PUC-Adimark, 2008), y fuente de permanente demanda hacia las autoridades políticas y de gobierno.

Fundación Paz Ciudadana (2011) en el "Balance de la Delincuencia 2010" señala que, para la población en Chile, y de acuerdo a las mediciones de la última década realizadas por el Centro de Estudios Públicos, la delincuencia es un problema relevante pues se encuentra dentro de las cuatro principales preocupaciones de la población, junto a salud educación y empleo.

Y aun cuando la delincuencia en Chile cruza transversalmente a todos los grupos sociales, la evidencia indica que el problema afecta esencialmente a los más pobres (Mertz, 2005).

Esta vinculación entre pobreza y delincuencia, sin embargo, no es nueva. Ya a inicios del siglo XX las teorías de la Escuela de Chicago observaban que dentro de los núcleos urbanos e industrializados se ubican determinados espacios físicos, geográfica y socialmente delimitados, que concentran las más elevadas tasas de criminalidad. Son áreas deterioradas, con pésimas condiciones de vida, pobres infraestructuras, desorganización social y lugar de residencia de subgrupos más conflictivos y pobres (García-Pablos, 2008).

Las explicaciones dadas al fenómeno de la violencia, una vez superada la hipótesis de los factores individuales, se han orientado hacia interpretaciones más estructurales. En primer término, emerge la pobreza como único factor explicativo, para luego llegar hasta las consideraciones más recientes, que la sitúan junto a la desigualdad grave y a las condiciones de exclusión de la vida urbana de los pobres, como agentes potenciadores de la aparición de conflictos, delitos o violencia (Moser, 2009).

1. Psicóloga, Universidad de Chile. Master en Psicología Clínica Legal y Forense, Universidad Complutense de Madrid. Investigadora Área de Prevención, Fundación Paz Ciudadana.

2. Licenciado Sociología Universidad Alberto Hurtado.



Tanto la literatura especializada como la experiencia internacional señalan que el abordaje de la delincuencia necesita de un enfoque territorial, con un rol que debiera ser cumplido por los gobiernos locales con la participación de la ciudadanía, que permita los procesos de co-construcción subyacentes a las políticas y estrategias más promisorias en la materia (Blanco, 2005, Federation of Canadian Municipalities, 2000; Red 14 et al, 2006). El estudio efectuado en Chile por Acevedo (2009), concluye, de modo general, que las iniciativas de prevención del delito necesitan de un enfoque territorial y que es el municipio la institución más adecuada para asumir esta tarea.

En Chile, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.965) dictamina que es finalidad de las municipalidades "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas" (Art. 1). Y en particular para el tema de seguridad, establece que ellas, "en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas (entre otras) con el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación" (Art. 4, inc. j).

Las ventajas de los niveles locales de gobierno en relación con la satisfacción de las necesidades de la comunidad han sido destacadas por diversos aspectos. En términos generales, dada su mayor proximidad física con los ciudadanos les permite estar más cercanos a sus necesidades. Ofrecen me-

nos trabas burocráticas, facilitando de este modo gestiones más eficientes en cuanto a planificación y focalización de recursos que los niveles regionales o centrales (Sule, 2007; ONU-Hábitat, 2009a; Asociación Chilena de Municipalidades, 2007). Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, se enfatiza que los gobiernos locales contribuyen a satisfacer las necesidades de liderazgo, coordinación, participación permanente y contacto con la comunidad; todas ellas, condiciones del trabajo asociativo requerido para la prevención de la delincuencia (Banco Mundial, 2003).

Estos planteamientos son coherentes con la percepción ciudadana, tal y como se ha recogido en diversos sondeos realizados en Chile. En particular, la Encuesta Bicentenario (PUC-Adimark, 2009: 16) concluye que de una lista de instituciones públicas que pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de la población el municipio es, por lejos, (38%) la más reconocida por la población en la solución de sus problemas, superando al gobierno central, las juntas de vecinos y otras. Este reconocimiento está asociado a un fuerte sesgo socioeconómico, ya que es particularmente clave para el estrato bajo. Además, en la misma encuesta queda de manifiesto la demanda ciudadana por seguridad hacia los gobiernos locales. Se menciona a la delincuencia junto a los consultorios de salud, como las principales preocupaciones a las que debieran abocarse los municipios (PUC-Adimark, 2009: 17).

Esta valorización del espacio para el cometido local se encuentra inserta en el fenómeno global de modernización del Estado, que alude al proceso mediante el cual el rol y la definición del Estado han sufrido profundas



transformaciones marcadas por los cambios de paradigmas económicos con un consecuente impacto sobre la estructura de los gobiernos locales. De hecho, se considera que, dentro de ella, la reforma municipal juega un papel estructural básico (Sule, 2007). Asimismo, se considera actualmente que la descentralización eficaz es un elemento de la buena gobernanza y una expresión de la práctica democrática y de una administración pública eficiente (ONU-Hábitat, 2009a:7).

El fortalecimiento municipal chileno, si bien se inicia en la década de los 80 por medio de un proceso de descentralización administrativa, no es hasta la siguiente década, con el advenimiento de la democracia, que se amplía hacia su autonomía política. En paralelo y progresivamente, se incrementan los recursos financieros municipales, los que se han mantenido relativamente estables desde hace dos décadas. Actualmente, se estima que los municipios en Chile representan aproximadamente el 12,5% del gasto del Gobierno (Horst, 2009). Aun cuando el rol municipal es tema de debate y la descentralización pareciera estar aún en desarrollo (Waissbluth, Leyton e Inostroza, 2007), existe un amplio consenso respecto de su importancia dentro de los procesos de modernización del Estado.

Los criterios modernos de gestión requieren el esfuerzo de las administraciones en torno a logros asociados a la eficiencia y eficacia en sus procesos. Por ello, se ha tornado relevante contar con instrumentos de apoyo a fin de asegurar resultados e impactos, unidos a la utilización racional de los recursos. De este modo, han sido reconocidos por el Gobierno

de Chile como uno de los ejes que sustentan los pilares de la descentralización del gobierno (Subdere, 2010), y han impulsado un proceso de Diagnóstico de la Calidad de la Gestión Municipal. Éste, a modo de censo, se propone tener una línea base nacional de la gestión municipal, conocer el nivel actual de calidad de cada uno de los municipios y beneficiar a los municipios en cuanto a que dispondrán de una “radiografía” de su gestión que les permita reorientarla en el sentido de la mejora continua hacia la excelencia.

Si bien desde diversos sectores y niveles, se valora la participación de los gobiernos locales en las políticas públicas en general y en seguridad ciudadana en particular, es un proceso que recién comienza. Fundación Paz Ciudadana (2010) dentro de las conclusiones del “Balance de la Delincuencia 2009” menciona que uno de los muchos desafíos pendientes en materia de seguridad es perfilar el rol que deben cumplir las autoridades y los gobiernos locales en materia de prevención y de seguridad ciudadana, tarea que requiere no sólo de un examen detenido, sino también de un diseño apropiado que se traduzca en una reforma sustantiva de la institucionalidad vigente.

Sin lineamientos claros, los municipios locales han desarrollado una multiplicidad de estrategias para enfrentar este tema, prioritario en sus comunidades, en un proceso de aprendizaje caracterizado por el ensayo y error y la observación de buenas prácticas, nacionales e internacionales.



Por ello, se ha considerado que contar con un modelo de gestión municipal resultaría útil como instrumento de apoyo a las políticas públicas sectoriales para contribuir al logro de la excelencia en la tarea municipal dirigida a la promoción de mejores condiciones de seguridad en sus comunas. Así, el Área de Prevención de Fundación Paz Ciudadana y el Centro de Seguridad Ciudadana de la Universidad Alberto Hurtado realizaron durante el año 2010 un estudio cuyo objetivo era, a partir de información empírica, caracterizar la gestión municipal en la prevención de la delincuencia en barrios vulnerables o críticos. Se incorporaron las características propias del país, distinguiendo cuáles son los ámbitos en los que se puede desagregar, y detallando las dimensiones, criterios e indicadores que operacionalicen y sienten las bases para la construcción de estándares de esa misma gestión, y así contribuir a diagnosticar, evaluar y retroalimentar procesos de mejoramiento continuo.

A partir de la información obtenida en el proceso investigativo, el presente documento presenta el análisis de un elemento de la gestión municipal que se perfila como clave para los procesos de instalación y desarrollo de las estrategias de promoción de la seguridad en general y de la prevención local en particular, como es la relación con el nivel central de gobierno y las políticas públicas que de él emanan en esta materia.

Se revisan, en primer lugar, los conceptos fundamentales, tanto teóricos como prácticos que se recogen en la literatura especializada, y a partir de los cuales se ha construido el marco de referencia respecto de la gestión

municipal. Con este propósito, se presentan las formulaciones revisadas sobre seguridad ciudadana, prevención del delito e intervención dirigida a barrios vulnerables, que cuentan con un grado razonable de aceptación en la comunidad experta, y que se usaron como insumos para perfilar los ámbitos de gestión municipal en seguridad ciudadana que guiaron el estudio. Luego, se presentan y analizan las principales consideraciones que en los municipios estudiados se hacen respecto a sus vínculos con el nivel central de gobierno, en particular observando su rol como facilitador y obstaculizador de la prevención local de la seguridad de los ciudadanos.

1.1. Seguridad ciudadana

Uno de los grandes desafíos que enfrenta América Latina, en los albores del siglo XXI, tiene que ver con la seguridad interna. Actualmente, el importante aumento que han tenido la violencia y la delincuencia en las zonas urbanas preocupa gravemente a las autoridades de cada país. Este aumento se atribuye a “la rápida urbanización, la persistencia de la pobreza y la desigualdad, la violencia política, la naturaleza más organizada de la delincuencia y la aparición del uso ilegal de drogas y el narcotráfico” (Banco Mundial, 2003:4). La amplitud de estas causas ha provocado que el tema afecte en distintos grados a todos los segmentos sociales, dada la multiplicidad de efectos y costos que este fenómeno trae consigo.

La violencia genera costos directos e indirectos en el sistema económico (gastos en seguridad, pérdidas de oportunidades de inversión, encarcelamientos), costos no mo-



netarios (daños de la violencia sobre las víctimas), efectos multiplicadores económicos (consecuencias sobre la situación macroeconómica del país) y efectos multiplicadores sociales (erosión del capital social, mala calidad de vida, daños en el funcionamiento de la democracia). Así, se estimaba a principios del milenio que los homicidios cometidos en América Latina costaban a los estados \$27.737 millones de dólares anuales; o bien que los costos sociales del crimen, incluyendo el valor de las posesiones robadas, equivalían a 168 mil millones de dólares o 14,2% del producto interno bruto (PIB) de la región (Banco Mundial, 2003; Londoño y Guerrero, 1999; Fajnzylber et al, 2001). En Chile no se han desarrollado estudios comprehensivos en la materia.

Desde esta óptica, la violencia pareciera cruzar todos los ámbitos vinculados al desarrollo político, social y cultural de las sociedades latinoamericanas. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la violencia se define como “el uso intencional de fuerza o poder físico, como amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o contra un grupo o comunidad, que da como resultado o tiene una alta probabilidad de dar como resultado lesiones, muerte, daño fisiológico, falta de desarrollo o privaciones” (Banco Mundial, 2003:6). En ese sentido, cobra fuerza la idea de que donde existen importantes concentraciones de desigualdad en el ingreso, es posible también que existan factores sociales y económicos que lleven las relaciones sociales al plano de la violencia, la cual se concentra especialmente en ciertos sectores urbanos que exhiben estas características socioeconómicas.

En oposición, considerando la situación contextual del continente, la seguridad se define como “un fundamento para el despliegue de las capacidades humanas, la libertad, la solidaridad, la multiculturalidad y la creatividad. En la seguridad se juega no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad y de la ciudad” (ONU-Hábitat, 2009b:12). La connotación urbana dada en la última frase sitúa a la seguridad dentro de un contexto urbano, donde –curiosamente– se desarrolla más la violencia. Sin embargo, y ante el embate y crecimiento sostenido de los índices de delincuencia y violencia durante las últimas décadas, ha surgido el concepto de seguridad ciudadana, el cual se diferencia del concepto de seguridad pública (que sitúa al Estado como garante y proveedor de la seguridad) en que incorpora y “asume que otras instituciones locales y estatales (salud, educación, etc.) y sobre todo la sociedad civil, es decir, los ciudadanos y sus organizaciones sociales o barriales, y el sector privado, juegan un rol importante en la seguridad” (ONU-Hábitat, 2009b:31). En este sentido, el ciudadano es incorporado activamente a la participación de la construcción de un entorno seguro. Ahora, la seguridad se coproduce entre todos los actores involucrados: ciudadanos, gobierno central y gobierno local.

El paso de la seguridad pública a la seguridad ciudadana, refleja una transformación conceptual en los enfoques. Representa el transitar desde modelos en que el rol preeminente como productor de seguridad era del Estado y cuyas estrategias de actuación se focalizaban en el ámbito del control y la represión, hacia modelos en que se concibe a la seguridad como una co-construcción entre los distintos niveles de gobierno, la so-



ciudad civil y la comunidad, con un fuerte énfasis en la utilización de medidas que actúen antes de que se produzcan los delitos, evitándolos. Entonces, ante el alza en los índices de violencia y delincuencia, la respuesta tradicional de los estados centrales ha sido más control y más represión. Este enfoque, que no ha tenido los resultados positivos esperados en la reducción de las tasas de victimización, más bien han servido para aumentar la población carcelaria, sin tampoco lograr dotar a este mecanismo de las funciones rehabilitadoras esperadas.

Junto a esta reconocida falta de eficacia de la respuesta tradicional, se ha avanzado en el conocimiento que se tiene respecto de la delincuencia, la violencia, la inseguridad y sus causas. Tal y como se reconoció en el Foro Transversal para la Modernización Estatal en Seguridad Pública, actualmente se acepta que, “la delincuencia es un fenómeno heterogéneo y multidimensional. Incluso dentro de un determinado tipo de delito, los hechos varían fuertemente en cuanto a los tipos de autores, víctimas, “modus operandis”, motivaciones y circunstancias. Además, es reconocido que el comportamiento delictivo es multicausal, incidiendo elementos de muy distinta naturaleza, tales como factores: biológicos, psicológicos, valóricos, actitudinales, económicos, laborales y sociales, entre otros” (Fundación Paz Ciudadana, 2009:3).

Asumiendo lo anterior, la tarea de reducir el delito requiere necesariamente de enfoques integrales que aborden todos los factores que desencadenan la delincuencia, y preventivos, en cuanto impidan la aparición de conductas delictivas.

El enfoque integral, comprende a la comunidad como una totalidad y considera que todos sus miembros son tanto parte del problema como de la solución. Su eje central es la participación comunitaria y la cohesión social.

La consideración de la comunidad como miembro activo del diseño de políticas de seguridad, implica, según ONU-Hábitat (2009b:31), cuatro supuestos:

- Participación para empoderar y dotar de un rol más activo a los gobiernos locales en la formulación e implementación de estrategias y políticas urbanas de seguridad.
- Fortalecer redes sociales para desarrollar y robustecer el capital social.
- Participación comunitaria para ampliar el derecho a la seguridad y mejorar la calidad de vida de las personas a nivel ciudad.
- Participación de la comunidad para mejorar una deteriorada relación entre éstos y la policía.

Desde los modelos preventivos se trabaja en dos ámbitos específicos: prevención situacional y prevención social. El primero de ellos está referido a obstaculizar la ocurrencia del delito, aumentando las barreras de la oportunidad en que los delitos ocurren y el enfoque social, referido a intervenir en las variables individuales, familiares y sociales que facilitan la aparición de conductas delictivas o interrumpir carreras criminales. Se trata de “una intervención(es) dinámica(s) de distintos actores y fuerzas co-



munitarias para abordar solidariamente la criminalidad, considerando sus raíces y causas... es necesaria para facilitar la inclusión y la cohesión social, como también la reinserción de los victimarios y la protección de las víctimas” (ONU-Hábitat, 2009b:29).

Así, la evidencia ha mostrado que la prevención social asociada a los procesos locales de gestión en barrios vulnerados o críticos de América Latina ha resultado ser la que ha tenido mejores resultados. A modo de ejemplo, se puede mencionar que “varias ciudades de la región, como Bogotá, Medellín, Monterrey, Quito, Guayaquil, Diadema, Rosario y otras, han implementado políticas de prevención en el ámbito local que se han revelado exitosas” (ONU- Hábitat, 2009b:27). Así, se da cuenta de que ciudades que tenían graves problemas de seguridad (en cuanto a homicidios, secuestros, violencia) lograron superar con prácticas innovadoras y exitosas contextos criminales que parecían en extremo adversos.

1.2. Territorialidad/Vulnerabilidad

Desde los primeros planteamientos hechos por la escuela de Chicago, se ha venido haciendo hincapié en cómo dentro del espacio de las ciudades existen territorios específicos donde se produce una concentración de factores y condiciones que facilitan la instalación de la delincuencia, debido a que han ido acumulado 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 (Lunecke y Eissmann, 2005). Así, se hace necesario dirigir los esfuerzos en primer lugar 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 modo de orientar los esfuerzos de prevenir allí, donde es más probable que los delitos ocurran, mejorando la eficiencia de las intervenciones. Lo reconoce de este modo Araya (2009), quien a partir de la utilidad del índice de vulnerabilidad delictual³, señala que permite relevar la importancia de focalizar políticas de prevención a nivel local, a pesar de que para eso sus datos requerirían de una mayor precisión a nivel de barrios.

En estos espacios, 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 genera 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 asociada a la rivalidad entre traficantes y/o disputas de potenciales mercados. La violencia en barrios vulne-

3. El índice de vulnerabilidad sociodelictual (División de Seguridad Pública 2000 y 2008) muestra una 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).



rables 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. Una encuesta realizada por la Universidad Católica en el año 2003, indica que aproximadamente 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). Al analizar la información proveniente de encuestas de victimización a hogares, realizadas en barrios críticos de tres comunas de la región metropolitana por Fundación Paz Ciudadana y la Universidad Alberto Hurtado (2011), es posible observar que situaciones delictuales y de desorden social vinculadas al tráfico y consumo de drogas son efectivamente los fenómenos de más alta ocurrencia observados por los vecinos y parecieran relacionarse más directamente con las percepciones de inseguridad y temor que la victimización, la que resulta ser en estos vecindarios menor que a nivel nacional, regional e incluso comunal. Para los tres barrios estudiados en el año 2010, la situación de desorden más frecuente reportada fue el consumo de alcohol y drogas en la vía pública; entre el 77 y el 79% de los encuestados señaló que ocurría siempre o casi siempre en su barrio. En tanto que la venta y tráfico de drogas ocurría frecuentemente para un porcentaje de entre el 71 y el 74%. Probablemente vinculadas a éstas, los encuestados dan cuenta de otras situaciones que o bien ocurren o son temidas por ellos, y que evidencian altos grados de violencia en los espacios comunes, las cuales son: agresiones verbales, enfrentamientos con armas, balaceras, uso de armas (blancas o de fuego), entre otras.

La evidencia empírica además muestra que niños/as y jóvenes vinculados con delincuencia viven en este tipo de barrios. 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 juvenil. Se plantea que la pobreza impactaría negativamente en la capacidad de los padres para responder adecuadamente a 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, 2007).

La suma de las situaciones, como las recién descritas, impacta negativamente en el tejido social de las comunidades, puesto que se generan desconfianzas entre vecinos mermando las posibilidades de organización pro-social y el sentido de pertenencia. Se ha constatado que en sectores donde se concentran condiciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica, los delitos contra las personas tienen mayor prevalencia y mayor nivel de violencia, las redes de tráfico de drogas ocupan significativamente el espacio comunitario, y a su vez, explican un mayor nivel de violencia en los delitos. Se genera una espiral creciente de



conflicto y miedo en los habitantes, y el consecuente deterioro de los espacios públicos (Lunecke y Eissmann, 2005).

En sentido inverso, y aun cuando no existe una cuantificación sobre su efecto en prevención del delito, hay consenso en la literatura de que la confianza, el sentido de comunidad y la participación social son considerados factores protectores en este ámbito.

1.3. Barrios críticos

La concentración de condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y vulnerabilidad frente a la delincuencia en determinados territorios ha hecho emerger toda una conceptualización respecto a estos sectores particulares de las ciudades latinoamericanas. Al respecto, Guillermo O'Donnell (1993) se refiere "a un fenómeno que no sólo ocurre en América Latina, a saber, la desigual vigencia del sistema legal a nivel territorial y social. Es decir, alude a la existencia de zonas o áreas en que si bien se respetan los derechos políticos, la presencia del Estado es débil. Como consecuencia, los habitantes se debaten en la violencia y sus derechos no son respetados por los servicios públicos" (Frühling 2009:24). Por otra parte, según ONU-Hábitat y la Universidad Alberto Hurtado (2009), en América Latina "estudios disponibles permiten constatar cómo algunos componentes del 'proceso de deterioro social' inciden sobre el aumento de la criminalidad y la violencia", siendo factores claves la falta de empleo y las oportunidades de educación, la carencia de controles sociales, una débil estructura familiar, la exclusión social y los altos niveles de la pobreza y la indigencia" (ONU-Hábitat, 2009b:18). Todos los factores recién

mencionados se concentran geográficamente en los llamados barrios vulnerables, vulnerados o críticos.

Chile no es la excepción a esta problemática. Es una tendencia que desde hace varias décadas parece ir en aumento. Entre las múltiples causas que tiene esta alza, se incluyen las urbanísticas, "la construcción de conjuntos habitacionales o barrios con condiciones sociales en extremo precarias y la persistencia de gran parte de esas condiciones por décadas (...), produce una situación de exclusión tal que facilita el desarrollo de valores y conductas contrarias a las socialmente establecidas" (Manzano, 2009:253). En paralelo, y en ese mismo sentido, en estos barrios se ha observado el debilitamiento de los lazos sociales y la disminución de la capacidad organizativa de la comunidad, con profunda afectación de las redes y el capital social, los espacios públicos y las relaciones interpersonales de sus habitantes.

Esta descomposición del tejido social se entiende a partir de una serie de rasgos que muestran estos barrios. Lunecke y Eissmann (2005), señalan que en Santiago existen zonas con una concentración significativa de condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, donde sus habitantes sufren situaciones de alta vulnerabilidad y estigmatización social. Además de esto, diariamente se ven vinculados a situaciones como violencia ligada al tráfico de drogas, alto grado de temor a ser victimizados, abandono de espacios públicos, desconfianza de la policía y autoridades, violencia y delitos entre los más jóvenes. Todas estas situaciones tienen una incidencia negativa en la calidad de vida de las perso-



nas, quienes habitualmente manifiestan su deseo de emigrar.

Ahora, si bien los distintos conceptos de barrios registrados en la literatura comparten estas características, la complejidad de las problemáticas presentes en su territorio los sitúan en distintos niveles. Así, se considera un barrio vulnerable 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” (Manzano, 2009:37). Esta acumulación de desventajas sociales situaría al barrio como vulnerable a la delincuencia. No obstante, y ampliando el espectro teórico, esta condición se contrasta con la de barrio vulnerado, donde “la conjunción de diversas variables sociales ha producido altos niveles de violencia y criminalidad en ciertos territorios, y que ya no se trata de una condición en potencia (vulnerable), sino una realidad (vulnerado)” (Munizaga, 2009:7). Estas diferencias resultan fundamentales a la hora de definir, desde la gestión municipal, políticas de seguridad para un territorio específico.

Siguiendo la caracterización de los barrios, los barrios críticos lógicamente presentan características aún mucho más complejas que las de los barrios antes descritos. Tomando la descripción hecha en el año 2002 por el Programa Barrio Seguro, Ruiz (2008) toma una serie de elementos que los describen como barrios donde la violencia visible se ha

tomado el espacio público, control territorial del narcotráfico, alta exclusión económica, pobreza y desocupación, tejido comunitario debilitado y bajo nivel de participación en asociaciones y organizaciones, y una cultura arraigada de la violencia de larga data.

Este complejo panorama hace que sea imprescindible repensar la gestión de los gobiernos locales en seguridad, con miras a revertir la situación de estos barrios. Se puede poner el acento en el control del delito, en su prevención, en una política mixta. Lo que es indudable, como señala Manzano (2009), es que “se requieren más y mejores políticas focalizadas en este tipo de barrios... se deben proponer estrategias que busquen renovar por completo los barrios e integrarlos a la ciudad”. Sin embargo, estas propuestas parecieran tener una visión de más largo plazo. De momento, se piensa y se recomienda integrar a la comunidad como protagonista de las políticas en seguridad, manteniéndose siempre activa e informada. El enfoque local y participativo, pareciera ser fundamental para comenzar el saneamiento de estos barrios.

1.4. Gestión municipal: gestión local para la seguridad

En el año 2005, Blanco señalaba que la efectividad de una política en prevención de la delincuencia con resultados medibles, se vinculaba con dos aspectos fundamentales: la descentralización de la oferta programática y la focalización de la misma. El primero de ellos, relacionado al desarrollo de capacidades a nivel local para la implementación de estrategias específicas que permitan prevenir la delincuencia considerando la particularidad de cada comunidad. Y el segundo, en orden



a generar estrategias de intervención sobre grupos poblacionales, territorios o problemas delictuales específicos. Además, precisando que para el desarrollo de estas acciones, se requiere promover un diseño organizacional con atribuciones, recursos, conocimiento y estructura de programas, que permita que los municipios generen el despliegue adecuado de estrategias locales. El Banco Mundial, ya en el año 2003, remarcaba que “los gobiernos locales deben encabezar la creación de comunidades más seguras”.

La importancia del rol que le cabe a los municipios ya no es sólo una apreciación técnica de las instituciones especializadas en el control y prevención de la delincuencia, sino que también ha sido reconocida por la propia ciudadanía⁴. Así, resulta comprensible que Dammert (2008) señale 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 perspectiva técnica y ser coherente con la percepción ciudadana, recoge diversa evidencia internacional (Dammert, 2008). En ese mismo sentido corrobora Munizaga (2010), señalando que experiencias en Estados Unidos, Canadá e Inglaterra proveen suficiente evidencia respecto de la importancia de las estrategias locales en prevención y control del delito, en cuanto al impacto de sus resultados y rentabilidad so-

cial lograda. 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, la evidencia se orienta en esta misma dirección, señalando que las administraciones locales han demostrado tener capacidad para enfrentar la inseguridad que afecta a ciertos sectores, ya que 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 (Dammert, Paulsen, 2005).

Se reconoce así que, frente a un fenómeno complejo como es el de la delincuencia y la violencia, que requiere de abordajes integrales y multisectoriales, desde los ámbitos teóricos y empíricos del conocimiento, se reconoce la concentración territorial de la delincuencia, el valor del espacio local para desarrollar intervenciones dirigidas a su efectivo control y prevención y la importancia del involucramiento de los gobiernos locales en estas tareas.

Esta gestión local debiera contemplar, dentro de sus funciones, “la identificación y reducción de los factores de riesgo, con el fin de lograr en estos lugares entornos más seguros y amables para sus vecinos, prevenir que personas con mayor vulnerabilidad se vinculen con delincuencia, rescatar a delincuentes primerizos,

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 tienen 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 Gobierno, seguido por los Municipios.



interrumpir carreras delictuales (sobre todo los que comienzan a temprana edad), reducir las oportunidades para delinquir y disminuir la ocurrencia de hechos delictuales dentro del barrio” (Munizaga, 2009:8).

Una gestión descentralizada supone elaborar estrategias locales antidelictivas que identifiquen problemas, fijen prioridades entre ellos, determinen responsabilidades y distribuyan recursos, para lo cual se debe contar con diagnósticos locales, canales permanentes y fluidos de información desde y hacia la comunidad, objetivos específicos y claros, planes de acción con plazos explícitos, controles y evaluaciones periódicas de las acciones, que sean creíbles, y oportunamente difundidas, que demuestren la efectividad comparada con otras actividades y justifiquen el respectivo costo de oportunidad (Blanco, 2005).

Dado que se trata de un problema heterogéneo y multicausal, Mertz (2005) señala que la toma de decisiones de todos los actores que intervienen en éste, deben basarse en información y evidencia empírica de buena calidad, con el nivel de desagregación requerido, y con el conocimiento actualizado sobre las experiencias de otros países en estas materias.

1.5. Factores de éxito asociados a la gestión del gobierno local para la prevención en seguridad orientada a barrios vulnerables

Varios factores de la gestión local se han descrito, como elementos facilitadores para el éxito de las estrategias de prevención del

delito, la delincuencia y la inseguridad, en los territorios.

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

Desde esta óptica, las variables identificadas en relación con las estrategias locales serían: prioridad de la seguridad ciudadana dentro de la estrategia municipal, y según esto, ubicación de la estrategia de prevención dentro del gobierno local y su rol. Además, los recursos o fondos y su disponibilidad, el nivel de asociación involucrado y la comunicación y participación de la comunidad.

Por su parte Paulsen (Dammert, Paulsen, 2005) identifica, a 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 en-



tender 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 programas de manera coordinada y concertada, respondiendo al mismo propósito, intentando lograr el mismo objetivo final. El uso de estrategias integrales, dado el carácter multicausal del delito y la violencia: la visión integral es necesaria para entender y penetrar en el fenómeno.

Por otro lado, proponen la existencia de tres ámbitos de acción estratégicos: 1) la medición, para conocer el territorio objeto de la acción. Distinto al diagnóstico, sólo busca un mapa del territorio previo a la intervención; 2) la participación ciudadana que promueva la corresponsabilización y la ciudadanía activa; y 3) la concertación en la acción, referida a la integración de diversos agentes y entidades.

Desde otra perspectiva, pero ciertamente con elementos comunes, Munizaga (2010) plantea 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 uni-

dad de análisis, focalización en sectores socioeconómicos más bajos, en consideración a que muestran mayores índices de revictimización y de percepción de temor. En cuanto a la gestión municipal, algunos elementos que permiten caracterizarla serían: liderazgo del alcalde, conocimiento del municipio de los problemas de seguridad que afectan su territorio, énfasis y prioridades asignados al tema de la seguridad, nivel de redes sociales establecidas con otras instituciones presentes en la comuna, nivel de ingresos y recursos municipales, con incidencia en la capacidad del municipio para atraer programas y profesionales de mejor calidad, y relacionado con esto, el contar con equipos profesionales especializados. La oferta programática disponible dirigida a la prevención del delito con arreglo a criterios de a) focalización: territorial y según factores de riesgo, b) nivel de especialización, diferenciación e integralidad, c) coordinada con los agentes locales, d) oferta basada en la evidencia, como fórmula para rentabilizar.

De acuerdo con estos planteamientos, se asume 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. Reconoce que la exclusión social, asociada a ciertos territorios genera una retroalimentación negativa en la que los factores de riesgo inciden en mayores tasas delictuales, y en mayores niveles de temor, que termina por sostener un aumento del deterioro y la exclusión de determinados barrios, contribuyendo a hacerlos persistentemente más vulnerables frente al delito.



Consecuentemente, valora el espacio local y la gestión municipal 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, 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.

De este modo, a partir de la observación de experiencias exitosas en diversas partes del

mundo, se ha descrito un conjunto de variables relacionadas con la gestión de los gobiernos locales, que promueven la prevención de los problemas de seguridad en los barrios más vulnerables a la acción delictual, y que parecieran presentarse con cierta regularidad.



2. RELACIÓN CON EL GOBIERNO CENTRAL EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA: UNA MIRADA DESDE LOS ACTORES MUNICIPALES

A partir de las variables descritas, Fundación Paz Ciudadana y el Centro de Seguridad Ciudadana de la Universidad Alberto Hurtado realizaron durante el año 2010, un estudio exploratorio con el objeto de conocer y describir cómo estas variables se presentan en el nivel local de gobierno. Se seleccionaron municipios que hubiesen mostrado interés en el tema de la seguridad, que fueran proactivos e innovadores en su gestión global, que estuviesen dispuestos a participar del estudio y que en sus territorios hubiese algún barrio considerado crítico en materia delictual.

Se estudiaron los municipios de Peñalolén, Estación Central y San Joaquín para analizar las variables de gestión municipal descritas anteriormente. Se realizaron 5 entrevistas en profundidad y un *focus group* por municipio.

En cada municipio se entrevistó al alcalde, al encargado(a) de seguridad ciudadana, a un director municipal de un área afín a la seguridad, a un profesional del equipo de seguridad y a un profesional de un programa de prevención de ejecución local, pero con financiamiento central. En tanto, el *focus group* buscaba conocer la percepción de los vecinos, y en cada uno de ellos -tres en total- participaron en promedio 6 vecinos. Los municipios fueron elegidos en consideración a que representan casos de buenas prácticas en temas de gestión municipal, se sitúan en momentos diferentes de la incorporación y desarrollo de la temática de la seguridad ciudadana dentro de las tareas edilicias y en sus territorios hay barrios que son considerados especialmente vulnerables o críticos en materia delictual.



Dentro del contexto en que se han diseñado e implementado las estrategias para el mejoramiento de la seguridad ciudadana en Chile, el nivel central de gobierno ha jugado un rol clave. Por ello es que, a partir de la información obtenida en el estudio se ha considerado relevante conocer la relación que se ha establecido entre los niveles centrales y locales de gobierno en materia de prevención del delito y promoción de la seguridad.

A continuación se presenta el análisis de este aspecto a partir de las entrevistas y *focus group* realizados en el estudio de las variables asociadas a la gestión municipal en las comunas de Peñalolén, Estación Central y San Joaquín, poniendo de relieve aquellos elementos que desde los actores municipales de la seguridad se consideran facilitadores u obstaculizadores para el desarrollo e implementación de estrategias locales de prevención dirigidas a los barrios, en particular a los más críticos y vulnerables.

2.1. ¿Quiénes constituyen el nivel central de gobierno en materia de seguridad para los municipios?

En relación con el gobierno central desde los municipios se reconoce el aporte y trabajo de varias reparticiones públicas que ejecutan programas en la comuna, como son: el Ministerio del Interior a través de la División de Seguridad Pública, que con los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM) financia algunos proyectos en las comunas y mantiene secretaríos técnicos en cada una de las tres; el Consejo Nacional para el control de Estupefacientes (CONACE) a través del Programa Previene; el

Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) a través del programa Casa de la Mujer; el Servicio Nacional de Menores (SENAME) del Ministerio de Justicia, mediante la Oficina de Protección de Derechos (OPD); el gobierno regional mediante proyectos financiados con el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR). Se menciona también al Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).

Desde esta valoración se considera que un indicador de la prioridad que el tema de la seguridad tiene dentro del municipio es la proactividad del alcalde en incorporar estos temas dentro de la alianza de trabajo que busca establecer con el gobierno central, y que ha significado proponerse e incorporarse como comuna piloto de varios programas e iniciativas de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior.

2.2. Apoyo financiero desde el nivel central

Al momento de realizar el estudio, los principales aportes financieros a las estrategias locales de seguridad implementadas por los municipios, que provenían del nivel central del Gobierno, lo hacían en primer lugar desde la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior (actual Subsecretaría de Prevención del Delito) a través del Secretario Técnico de Seguridad, los FAGM, fondos de financiamiento directo y fondos concursables. Otro actor relevante desde el nivel central lo constituía el CONACE a través del financiamiento del Programa Previene de Prevención de Drogas. Por otra parte, algunos proyectos se financiaban mediante proyectos aprobados a través del FNDR, y algunos tenían pilotos



del “Programa de seguridad integrada para niños, niñas y adolescentes 24 horas” focalizados en jóvenes en riesgo por vulneración de derechos y/o infracción.

Se observan diferencias en los municipios estudiados, en cuanto a lo que representa el aporte propio y el aporte del gobierno central dentro del presupuesto destinado a seguridad en la comuna. Para algunos, la acción municipal es insostenible sin el aporte del nivel central; en cambio otros, logran financiarlo mayoritariamente con aportes propios o convenios con otras instituciones gestionados por ellos mismos. La tendencia que se aprecia es que, a medida que el municipio profundiza su estrategia de seguridad ciudadana precisa obtener recursos desde otras fuentes de financiamiento distintas del nivel central.

En lo que sí hay coincidencia es en reconocer que el presupuesto municipal no permite cubrir las necesidades de inversión requeridas para el adecuado desarrollo del tema.

También se observa que al inicio de la gestión municipal en seguridad ciudadana, cuando este ámbito recién se incorporaba dentro de las tareas municipales, la disponibilidad de recursos era mínima y generalmente se disponía de algún recurso humano a cargo de la tarea sin presupuesto asociado para ejecutar acciones o programas de intervención específicos.

Se mencionan diversas dificultades en cuanto al aporte de fondos desde el nivel central del Gobierno. Dentro de éstas, el desfase entre los inicios definidos de los programas y la transferencia efectiva de los fondos, de

modo que si el municipio no cuenta con recursos propios para solventar los periodos de desfase se afecta la continuidad de los mismos ya que se hace necesario atrasarlos, suspenderlos o bien cancelarlos. Se generan asimismo dificultades administrativas, porque los plazos para la transferencia de recursos no se ajustan a los ejercicios presupuestarios municipales, ni a los procesos técnicos de los programas, afectando negativamente la calidad del trabajo.

Otro aspecto evaluado negativamente en relación a la transferencia de fondos hacia el municipio se relaciona con la rendición de los mismos, debido a la demanda de tiempo profesional para responder a la burocracia asociada pues cada fondo tiene sus propios plazos, condiciones y formatos.

Además, los tiempos de ejecución de los programas son insuficientes para alcanzar los objetivos propuestos, lo que incide en que los destinatarios no puedan completarlos y los funcionarios queden en situación de incertidumbre laboral, dado que existe la posibilidad de que no se renueve la ejecución.

Se menciona por parte de los municipios que se ha trabajado en mantener una relación cercana con el Ministerio del Interior, específicamente en torno al interés por ciertos barrios que son objetivos estratégicos y/o emblemáticos. Esta relación se ha expresado en apoyo técnico y recursos financieros hacia el nivel local, de modo que no extraña que se reconozca que el municipio basa buena parte de sus políticas en directrices del gobierno central y desde ahí ejecuta sus políticas de seguridad pública. Lo anterior, es compartido



por los tres municipios estudiados al inicio del proceso de instalación del tema en las comunas, aunque a medida que se avanza en la implementación de la estrategia local se van independizando técnica y financieramente.

2.3. Incidencia en la oferta programática local- barrial

La oferta programática local depende mayoritariamente de la oferta disponible desde el nivel central para ejecutarla en las comunas. En ese sentido, la estrategia comunal se ha ido configurando en función de aprovechar la disponibilidad de recursos de la oferta pública, generalmente de nivel central más que a partir de una focalización en base a necesidades. El rol de los equipos locales ha sido sincronizar los recursos disponibles con las necesidades determinadas a partir del conocimiento de la realidad comunal, en tanto los programas den margen para incorporarlos.

La oferta pública puesta a disposición de las comunas tiene distintos grados de flexibilidad en su ejecución. Hay algunos programas cuyo diseño viene íntegramente dado por el nivel central (recursos, presupuestos, equipos, perfiles y objetivos); y hay otros programas que permiten a los equipos locales una participación mayor en cuanto a su diseño. Por esta razón, hay dificultades para estructurar una oferta específica de acuerdo a las características y peculiaridades de la población beneficiaria.

Lo anterior tiene relación con la evaluación que los vecinos hacen de los resultados de los programas que se implementan en sus barrios pues en algunos grupos se conside-

ran que éstos son dudosos, en parte porque no se estaría focalizando adecuadamente en la población beneficiaria, proponiendo como prioritario el trabajo preventivo con niños.

2.4. El desarrollo de una perspectiva integral

A partir del análisis de la información proveniente de los municipios, es posible vincular el proceso mediante el cual han desarrollado de una perspectiva amplia del fenómeno de la inseguridad con el marco conceptual desde el cual la División de Seguridad Pública ha orientando su actuar y bajo el que se establecen las relaciones con el mundo local y con el nivel municipal de gobierno.

Este vínculo entre la visión comunal y el nivel central se reconoce en la guía que han ofrecido diversos instrumentos de gestión, dentro de los cuales se menciona la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Algunos de los equipos municipales explicitan como logro, en beneficio de la integralidad de las intervenciones, la coherencia alcanzada entre las estrategias de seguridad del gobierno nacional y las estrategias locales generadas por el nivel municipal.

2.5. El recurso humano

Respecto a los recursos humanos se menciona que la capacidad de conformar un equipo apropiado está limitada, tanto por el presupuesto municipal disponible, como por las restricciones que imponen los diversos programas e instrumentos de apoyo a la gestión implementados por el Ministerio del Interior.



Respecto a los programas y sus funcionarios, existe una doble dependencia entre el nivel local (Municipio) y el nivel central (División de Seguridad Pública). Pese a ello, si bien las directrices se imparten desde el gobierno central, los funcionarios se sienten, de cierta manera, independientes de éste.

2.6. La focalización y la territorialización de las estrategias

A juicio de los equipos locales, de cierta manera se ha configurado la visión territorial a partir de las intervenciones propuestas por la División de Seguridad Pública, lo que ha influido especialmente en la delimitación e identificación de nuevos barrios, facilitándose la focalización de recursos financieros según territorios, que inicialmente lo constituía la comuna y últimamente ha sido el barrio como unidad.

Sin embargo, la territorialidad no es el único criterio de focalización. También, y desde una mirada previa, se refiere a la consideración de la existencia de organizaciones sociales, o bien, a la ocurrencia de ciertos delitos en el sector definido. Estos dos criterios están alineados con el acento puesto desde el municipio en la mirada que integra la prevención y el control del delito.

2.7. Mecanismos de control y evaluación

En el aspecto relativo al control y evaluación de las acciones implementadas en los territorios, es el nivel central quien define. Se menciona que en la mayoría de los programas se realiza control de los mismos, el que prefe-

rentemente es de tipo administrativo y formal en referencia a los recursos financieros. Se destaca a los programas de mediación por contar con mecanismos de evaluación, cuyos lineamientos vienen dados por el Ministerio del Interior, de quien dependen.

La tendencia observada muestra que preferentemente los programas que son diseñados y propuestos por el Ministerio del Interior cuentan con una evaluación independiente de los ejecutores, la que a veces es percibida como una obligación que sobrecarga las tareas que los equipos deben desarrollar.

Se observa asimismo que las evaluaciones que se realizan se envían al nivel central y desde allí no se usan para retroalimentar directamente el trabajo realizado localmente.

2.8. Desde lo local a lo central

A pesar de reconocer la importancia y el valor que tiene la influencia que proviene desde el gobierno central, los equipos municipales entrevistados plantean la expectativa de alcanzar una relación de mayor interacción entre ambos niveles, de modo que las intervenciones recojan de mejor manera la particularidades de cada realidad.

2.9. Los roles de ambos niveles de gobierno

En relación al gobierno central, desde los municipios en estudio, surgen diversas reflexiones en torno a su rol, a su relación con los gobiernos locales y en la forma cómo se traspasan los recursos. Asimismo, se observa la relevancia del gobierno central en torno a ser



el principal proveedor de recursos en la oferta local en temas de seguridad ciudadana.

Se plantea como algo negativo la asimetría que se establece muchas veces entre ambos niveles, y las dificultades que tienen los municipios para validarse como actores y generar alianzas de trabajo con el nivel central como un par.

Frente a esta situación, la expectativa expresada por parte de los equipos locales es la de poder establecer relaciones de colaboración mutua.



3. CONCLUSIONES

Los municipios estudiados valoran positivamente el tener una relación cercana con el nivel central de gobierno, como parte de los factores que han incidido decididamente en el desarrollo de una visión del tema. De este modo, valoran las políticas públicas de nivel central que han buscado aproximarse al espacio local, generando un área para la transferencia de conocimientos técnicos, que ha facilitado una comprensión integral del fenómeno de la seguridad ciudadana.

Al analizar los procesos mediante los cuales se instala y desarrolla el tema dentro del quehacer municipal en Chile, es posible reconocer que su gran promotor ha sido precisamente el gobierno central, a través de diversas políticas e iniciativas impulsadas desde lo que fue la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. Para los municipios en estudio, mediante los planes comunales de seguridad ciudadana y su secretario técnico fue posible incorporar el tema, conceptualizarlo y recibir los recursos financieros para organizar equi-

pos de trabajo e implementar acciones. La División patrocinó el desarrollo de planes en las comunas, proveyó lineamientos técnicos y orientaciones estratégicas, además de pautas y mecanismos de control en la mayoría de los casos, y de evaluación en algunos otros.

Con este aliento ha sido posible para los municipios avanzar e ir más allá y así elaborar estrategias de seguridad ciudadana e incluso algunos han desarrollado su propia política comunal.

Desde el punto de vista técnico, el nivel central dotó a los municipios estudiados de los insumos iniciales para comprender la importancia del abordaje de los problemas de seguridad en sus comunas y desarrollar estrategias locales. Hoy en día, han logrado autonomía de este nivel de gobierno para desarrollar una visión que se traduce en políticas y/o estrategias locales, coherentes e integrales, que incorporan los diversos factores vinculados al fenómeno de la inseguridad, y que buscan abordarlo con estrategias tanto



a nivel del control, como de rehabilitación y prevención. En este sentido, ya no dependen de las propuestas del nivel central para plantearse frente a la inseguridad, sino más bien tienen un planteamiento claro, que han ido definiendo en el transcurso del tiempo, y las políticas del nivel central de gobierno proveen de recursos financieros para ejecutar las iniciativas planificadas.

El recurso financiero es el aspecto más crítico de toda la gestión local. Los municipios estudiados no cuentan con los recursos suficientes para hacer frente de manera integral y sostenible a las necesidades en esta materia. El principal proveedor de recursos es el Estado lo cual resulta una desventaja en varios sentidos. En primer lugar, se deben priorizar aquellas actividades según los criterios nacionales y no locales. En varias de las entrevistas realizadas se señala, que se hace aquello para lo que hay recursos disponibles, que no necesariamente es lo que se priorizaría para la comuna, desde su propia realidad. El financiamiento del gobierno central permite desarrollar oferta programática con ciclos presupuestarios que no coinciden con los procesos locales. Los equipos técnicos y las planificaciones no siempre permiten incorporar las peculiaridades de la realidad comunal. La política pública de nivel central ha sido discontinua en lo financiero. Esto significa que muchas veces se generan períodos sin financiamiento que a veces es posible solventar con cargo municipal y otras, ha significado la suspensión de los programas con el costo correspondiente tanto para los usuarios como para los mismos equipos técnicos. Los mecanismos para la transferencia de recursos ha variado en el tiempo, lo que ha implicado cambios de un año a otro con respecto a los

montos, a la naturaleza de los programas a financiar, entre otros. A su vez, esto ha supuesto diferencias en los énfasis, así un año se priorizan determinadas acciones, al año siguiente otras. Los cambios de gobierno han significado variaciones más importantes en los enfoques y énfasis que los cambios en el ciclo presupuestario. Se incorpora burocracia al trabajo originada en los instrumentos requeridos para realizar las rendiciones y el traspaso de fondos.

El estudio muestra que en torno al tema del financiamiento proveniente del nivel central de gobierno, el trabajo local se ve afectado negativamente 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, citando como ejemplo lo ocurrido el año 2010, en que al mes de junio aún no se transferían al municipio los recursos destinados para hacer funcionar los programas del período. Esto trajo consigo el cierre de al menos un proyecto exitoso, “24 horas”, porque no hubo capacidad de mantener a los equipos. Los actores municipales mencionan efectos negativos en el recurso humano, en la propia comunidad y en la eficiencia de los programas.

Se pierde el 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 ob-



jetivos y resultados planificados y se produce una pérdida de confianza por parte de la comunidad en las acciones municipales y del gobierno y, en su efectividad.

Obtener recursos de otras fuentes de financiamiento ha sido un factor de éxito relevado por los municipios en el desarrollo de gestiones exitosas, y señalado como condición necesaria para elaborar y llevar adelante una política de seguridad comunal que recoja la realidad local, y dentro de la cual el financiamiento del nivel central es una parte de los fondos utilizados con este fin.

Dentro de las metodologías e instrumentos de apoyo desde el nivel central, que como ya se mencionó han sido claves en el aspecto técnico, se menciona particularmente el programa de Plan Comunal de Seguridad Pública como impulsor de las estrategias locales, junto a la creación y financiamiento de la figura del secretario técnico comunal, que además de su rol en el impulso inicial al tema en lo local, ha sido clave en su sostenibilidad, por su capacidad demostrada en mantener en el tiempo la relación y coordinación entre los municipios y la División de Seguridad Pública, facilitando de este modo el intercambio permanente. Los municipios lo valoran en cuanto aporte en la construcción de una visión local, que incorpora un concepto de la seguridad como fenómeno multicausal, y en el que la integralidad y la prevención de las respuestas juegan un rol determinante para el éxito de las acciones. Luego, destacan los fondos concursables para distintos ámbitos de la seguridad y los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal, como instrumentos de transferencia de recursos para ejecutar acciones en el ámbito local. Sin embargo, no es

hasta este gobierno que se plantean estrategias focalizadas, con financiamiento, que aborden en forma específica la problemática que se da en los barrios más vulnerables a la acción delictual.

En términos generales se observa desde los municipios la necesidad de establecer relaciones de colaboración y no de competencia, entre ambos niveles de gobierno. Lo que perciben los actores municipales, es que cuando se han establecido relaciones de colaboración con los niveles del gobierno central, se facilita tanto el trabajo, la coordinación y el logro de los objetivos. Los equipos municipales muestran cómo este contexto permite modular los diseños del gobierno con la realidad específica de los barrios; de este modo, ha sido posible ajustar los objetivos gubernamentales con las necesidades específicas de las personas que viven en los barrios, o bien corregir las metodologías en función de las características propias de los vecindarios. El conocimiento del barrio que los funcionarios municipales tienen, o deben tener, regula las características de la oferta programática facilitando el que se alcancen los logros diseñados desde el nivel central, integrando en las estrategias perspectivas tanto macro como micro. Por el contrario, se explicita que las relaciones de competencia han perjudicado el trabajo a desarrollar. A partir de la información recogida, se observa que a medida que los municipios han ido internalizando el tema de la seguridad pública, se ha ido tensionando cada vez más la relación con los estamentos centrales, en particular en torno a la demanda de mayor autonomía de parte de los equipos locales.

Por otra parte, respecto de la aplicación de la



política municipal, se observa que existen algunas fallas al momento de poner en marcha los planes del gobierno central, en cuanto a que la integralidad de las acciones involucra la participación de instancias del gobierno central más allá del Ministerio del Interior, y en referencia a esto se comprenden algunas debilidades y obstáculos:

“La debilidad está dada en que efectivamente no hay una mirada interministerial ni intersectorial con el tema de la seguridad, no obstante uno en el mundo local tiene que hacer esa intersectorialidad y los planes que vengan desde el Ministerio también un diálogo entre ellos, por lo tanto en lo local ese diálogo es un poco forzado porque no está asociada a las directrices que vienen desde los ministerios respectos a esos diálogos con otros, eso significa que la integralidad de la mirada no está desde arriba sino que efectivamente se opera desde lo comunal y en lo comunal eso se traduce también en voluntades personales y yo creo que eso es un obstáculo.”

En síntesis, las estrategias locales de seguridad pública en Chile son aún muy dependientes de las políticas de nivel central. Y si bien estas políticas centrales han sido fundamentales para que los municipios instalen el tema de la seguridad dentro de su gestión y lo desarrollen, el nivel de progreso y autonomía que algunos municipios han alcanzado requiere de cambios en el modo en que se establece la relación entre ambos niveles de gobierno, particularmente en los mecanismos de priorización, financiamiento, control, seguimiento y evaluación, de modo

de garantizar que sean los propios equipos técnicos locales quienes puedan definir las estrategias que sus barrios requieren para mejorar sus condiciones de seguridad en función del acabado conocimiento que tienen de estos territorios.

Si se busca implementar estrategias eficaces, y por ello eficientes, éstas necesariamente deben focalizarse en las necesidades diagnosticadas en los barrios. Lo que se observa en los casos en estudio, es que en general la oferta programática disponible para lo local, depende fundamentalmente de recursos puestos a disposición por el nivel central, por lo tanto, la define, transformándose en un criterio de focalización. Como ya se mencionó, los municipios no disponen mayormente de recursos propios para seguridad, por lo que acceden a fondos disponibles por el nivel central a través de diversos mecanismos (fondos concursables, FGM, FNDR) y entonces ejecutan programas definidos por este nivel de gobierno que calcen con los requerimientos locales, aun cuando puedan no corresponder a prioridades técnicas.

Con el propósito de proyectar a mediano y largo plazo lo que se ha venido desarrollando en cuanto a estrategias de control, rehabilitación y prevención en el ámbito local, y a partir de lo anteriormente señalado, sería preciso que la política pública se haga cargo y aborde aquellos asuntos que se presentan como emergentes. En primer lugar, establecer roles definidos y complementarios para los actores de los distintos niveles de gobierno, central, local y por qué no regional. En otra esfera, identificar y desarrollar estrategias de integración entre los distintos nive-



les de gobierno, que gocen de cierto grado de flexibilidad que permita su adaptación a realidades diversas, y que reconozcan y potencien el nivel de desarrollo y autonomía de las políticas comunales de seguridad. Un énfasis particular debiera estar puesto en los mecanismos de transferencia y rendición de recursos, cuestión reconocida como crucial por los actores locales e imprescindible para los objetivos de mediano y largo plazo vinculados a la prevención; a su vez, se debe cumplir con los nuevos estándares sociales y administrativos establecidos en términos de transparencia y probidad.

Quizás uno de los desafíos más importantes que tiene el desarrollo de estrategias de seguridad en general, y al que se espera aportar con el presente estudio, sea el contar con bases técnicamente sólidas. Analizar la experiencia, aprender de sus aciertos y equivocaciones, recoger la evidencia, evaluar y dar continuidad a los procesos son el

fundamento tras la mayoría de las políticas públicas exitosas en prevención de la seguridad reconocidas a nivel mundial. Buvinic et al (2005: 210) señalan que la agenda de investigación más relevante en los próximos años en relación con la violencia es aquella que permita identificar cuáles son las intervenciones gubernamentales y de la sociedad civil que dan buenos resultados en el contexto latinoamericano.

En esta dirección, la presente publicación pone a disposición de la comunidad evidencia que proviene, tanto de la práctica cotidiana de equipos municipales rigurosos y comprometidos a quienes se agradece su tiempo y colaboración, como del análisis de un equipo de investigadores conformado al alero de las instituciones patrocinantes. Comunicar sin duda es parte importante en la tarea de co-construir prevención.



4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, S. (2009). *Diagnóstico y propuesta de mejoramiento de gestión en los planes regionales y comunales de seguridad pública*. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago, Chile: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.
- Araya, J. (2009). *Índice de vulnerabilidad social delictual. La incidencia de los factores de riesgo social en el origen de conductas delictuales*. Santiago, Chile: Unidad de Estudios de la División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior.
- Asociación Chilena de Municipalidades. (2007). *Lineamientos para una política local de seguridad ciudadana*, Presentación Comisión de Seguridad Ciudadana de ACHM. Disponible en: <http://www.munitel.cl/>.
- Banco Mundial. (2003) *Guía didáctica para municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*. Región de América Latina y el Caribe: Banco Mundial.
- Blanco, J. (2005). Hacia una política antidelictual local. *Revista Fundación Paz Ciudadana* 1: 12-14.
- Dammert, L. (2008). Seguridad pública. En *La Descentralización y los desafíos de la gobernabilidad democrática*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Dammert, L.; Paulsen, G. (2005). *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D.; y Loayza, N. (2001). Crimen y victimización: una perspectiva económica. En Banco Mundial. (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Farrington, D.; Welsh, B. (2007). *Saving Children from a Life of Crime. Early Risk Factors and Effective Interventions*. New York: Cambridge University Press.
- Federation of Canadian Municipalities. (2000). *Primer on Municipal Crime. Prevention*. FCM.
- Frühling, H. (2009). *Violencia y policía en América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Fundación Paz Ciudadana. (2010). *Balance de la delincuencia 2009*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. Disponible en: www.pazciudadana.cl



- Fundación Paz Ciudadana. (2011). *Balance de la delincuencia 2010*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. Disponible en: www.pazciudadana.cl
- Fundación Paz Ciudadana. (2011). *Encuestas de victimización e inseguridad en barrio vulnerables: Informes de resultados*. En edición.
- Fundación Paz Ciudadana. (2009). Foro transversal para la modernización estatal en seguridad pública: documento de trabajo. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- García-Pablos, A. (2008). *Tratado de criminología* (4a. ed.). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Guerrero, R. (1999). Control de la violencia a través de los factores de riesgo. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=361463.pdf>
- Horst, B. (2009). Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal. En Consorcio para la Reforma del Estado. *Un mejor Estado para Chile*. Santiago, Chile: CIP-PUC Consorcio para la Reforma del Estado.
- Londoño, J. L.; Guerrero, R. (1999). *Violencia en América Latina: Epidemiología y costos*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lunecke, A. y Eissmann, I. (2005) Violencia en barrios vulnerables: una aproximación desde la exclusión social. *Persona y Sociedad*, XIX(1): 73-100.
- Manzano, L. (2009). *Violencia en barrios críticos*. Santiago, Chile: RIL Editores.
- Mertz, C. (2005). *Las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en Chile*. *Revista Fundación Paz Ciudadana* 2: 16-21.
- Moser, C. (2009). La violencia urbana en Latinoamérica como problema de desarrollo: hacia un marco para reducir la violencia. En Lunecke, A.; Munizaga, A.M.; Ruiz, J.C. *Violencia y delincuencia en barrios: Sistematización de experiencias*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana y Universidad Alberto Hurtado.
- Munizaga, A. M. (2009a) Consideraciones relevantes para la prevención del delito en barrios vulnerables. *Conceptos (Fundación Paz Ciudadana)*, 8:1-11.
- Munizaga, A. M. (2009b). *Sistematización sobre métodos en prevención del delito. Experiencia en el barrio Héroes de la Concepción*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

- Munizaga, A. M. (2010). Aspectos claves acerca del rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y prevención del delito. *Conceptos (Fundación Paz Ciudadana)*, 15:1-11.
- ONU-Hábitat. (2009a). *Directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ONU-Hábitat; Universidad Alberto Hurtado de Chile. (2009b). *Guía para la prevención local: hacia políticas de prevención social y seguridad ciudadana*. Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Universidad Alberto Hurtado de Chile.
- Pontificia Universidad Católica-Adimark. (2008). *Encuesta nacional bicentenario*.
- Red 14; Urb-AI y Regione Toscana. (2006). Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: Formación y prácticas.
- Ruiz, J. C. (2008) *Violencia en barrios críticos en Santiago: Narcotráfico y transformación del capital social en la periferia simbólica de la ciudad*. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Urbanos Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rutter, M., Giller, H.; Hagell, A. (1998). *Antisocial Behavior by Young People*. New York: Cambridge University Press.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2010). *Diagnóstico Nacional 2010. Calidad de la gestión municipal*. Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-81496_recurso_3.pdf
- Sule, C. (2007). *La reforma municipal: una necesidad en el mundo de hoy para el perfeccionamiento de la gestión del estado, la humanización del modelo de desarrollo y enfrentar el cambio climático*. Asociación Chilena de Municipios. Disponible en: www.munitel.cl
- Waissbluth, M.; Leyton, C.; Inostroza, J. (2007). La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente. *Reforma y Democracia*, N° 37: 1-11.