



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología

“COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL A NIVEL LOCAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO: LA EXPERIENCIA DE LOS CONSEJOS COMUNALES DE SEGURIDAD PÚBLICA (2014-2018)”.

Marcel Rossé

Tesis para optar al título de Sociólogo

Profesora guía: Andrea Peroni

Santiago, Marzo de 2019

CONTENIDO

RESUMEN.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	7
Pregunta de investigación y objetivos	11
ANTECEDENTES	12
La experiencia internacional.....	12
Las políticas de seguridad ciudadana en Chile.....	16
Plan Nacional Seguridad Para Todos (2014-2018)	23
Ley 20.965 (2016) que “Permite la creación de los planes y consejos comunales de seguridad pública”.....	28
MARCO CONCEPTUAL.....	33
I. El problema de la coordinación social	33
Coordinación social y políticas públicas	34
Mecanismos de la coordinación social.....	35
Niveles de la coordinación social.....	36
Fallas de coordinación social.	38
II. El asunto de la Seguridad Ciudadana	39
Inseguridad sentida.....	40
Miedo al delito	42
III. Políticas públicas de seguridad como un problema de coordinación	44
Políticas Públicas y modelos para situarla	45
Gobernanza sistémica	48
Coordinación interinstitucional y fallas de coordinación.....	51
METODOLOGÍA.....	55
Muestra	59
RESULTADOS.....	65
Análisis entrevistas.....	68
1. Identificar los distintos valores y visiones de los actores que componen el consejo respecto a la capacidad de gobernanza local que genera el Consejo Comunal de Seguridad Pública.	68

2. Identificar las limitaciones de coordinación existentes en los Consejos Comunales de Seguridad Pública.....	82
Objetivo 3. Identificar las posibilidades de mejoramiento de los CCSP según los actores participantes.....	89
CONCLUSIONES.....	93
LISTADO DE ACRÓNIMOS	105
BIBLIOGRAFÍA.....	106
Pautas de entrevista.....	113
Consentimiento informado.....	118
ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS	3

ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Cuadro 1- Resumen de políticas y planes en el tiempo, y sus principales características.....	22
Tabla 1: Ámbitos y prioridades Seguridad Para Todos	25
Tabla 2: Clasificación de comunas Plan Comunal de Seguridad Pública	60
Tabla 3: Selección muestra según tramo y tipo de actor	60
Tabla 4: Número de comunas según año de ingreso proyectado y real.....	61
Tabla 5: Oferta Programática por comuna año 2014 (19 comunas)	62
Tabla 6: Total inversión 2014 por comunas	63
Gráfico 1: Ejes Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito (2014-2018) 24	24
Gráfico 2: Resumen Principales Novedades Plan Nacional de Seguridad Pública ...	27
Gráfico 3: Composición del Consejo de Seguridad Pública	30
Gráfico 4: Resumen actores por ámbito Consejo Comunal de Seguridad Pública ...	32
Gráfico 5: Categorías iniciales derivadas del marco teórico.	58

RESUMEN

La presente investigación se planteó como objetivo indagar, en un nivel exploratorio y desde una perspectiva cualitativa, en los límites y posibilidades de los consejos comunales de seguridad pública, en términos de coordinación interinstitucional a nivel local en materia de prevención de la violencia y el delito, a partir del análisis del discurso de diferentes actores participantes.

En concreto, se estudiaron los casos de los Consejos Comunales de Seguridad Pública a partir de la experiencia de tres comunas: Puente Alto, Independencia y El Bosque. La tesis se elaboró a partir de entrevistas a actores claves de las comunas, participantes de los respectivos consejos comunales de seguridad pública, además de entrevistas a actores institucionales de nivel central y regional. Los temas centrales para indagar fueron la coordinación, los valores, límites y potencialidades de la instancia.

El marco conceptual se elaboró a partir de los conceptos de gobernanza sistémica como un atributo de la institucionalidad pública que requiere atender tres dimensiones: instrumental, espacial y valórica. Asimismo, se recurrió al concepto de coordinación, entendido en el ámbito de la política pública como una práctica circunscrita a un marco institucional, organizacional y personal, identificando las fallas de coordinación como falencias en cada uno de éstos.

Dentro de los principales hallazgos se encuentra la poca coincidencia existente entre los discursos de los distintos tipos de actores, evidenciando importantes fallas de coordinación y trabas para la generación de gobernanza, pero al mismo tiempo una alta capacidad de mejoramiento y valoración de la instancia.

Palabras clave: coordinación interinstitucional, seguridad pública, gobernanza sistémica, fallas de coordinación

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se plantea como objetivo indagar, en un nivel exploratorio y desde una perspectiva cualitativa, en los límites y posibilidades de una de las políticas públicas más relevantes en materia de prevención de la violencia y el delito de las últimas décadas: los planes y consejos comunales de seguridad pública. En efecto, la importancia de esta política radica tanto en la novedad y radicalidad de algunos de sus planteamientos en cuanto a la transferencia de toma de decisiones hacia el nivel municipal, como una propuesta pionera que busca dar respuesta a una de las problemáticas más sentidas por la ciudadanía de acuerdo con diversos estudios de opinión¹. Asimismo, la creación e instalación de los Planes y Consejos Comunales de Seguridad Pública corresponde a uno de los pilares de la propuesta del segundo gobierno de Michelle Bachelet en el ámbito de la seguridad ciudadana. Sin embargo, el éxito de los mismos dependerá de la capacidad efectiva de coordinación interinstitucional a nivel local de los diferentes actores involucrados bajo el liderazgo del Alcalde, orientándose a la solución de problemas específicos del territorio en materia de inseguridad.

En concreto, se estudiará los Consejos Comunales de Seguridad Pública a partir de la experiencia de tres comunas: Puente Alto, Independencia y El Bosque, las cuales tuvieron diferencias respecto al presupuesto asignado para la ejecución de proyectos y equipos profesionales de seguridad durante el periodo 2014-2018. La tesis se elaboró a partir de entrevistas a actores claves de las comunas, participantes de los respectivos consejos comunales de seguridad pública, además de entrevistas a actores institucionales de nivel central y regional. Los temas centrales para indagar fueron la coordinación, los valores, límites y potencialidades de la instancia. Dentro de los principales hallazgos se encuentra la poca coincidencia existente entre los discursos de los distintos tipos de actores, pero al mismo tiempo una alta capacidad de mejoramiento y valoración de la instancia.

A continuación, se presenta una breve introducción que pretende situar y contextualizar el problema, en el marco del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito (2014-

¹Encuestas como CADEM, Encuesta Nacional de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos, Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana del INE y el Índice de Victimización de GFK y Paz Ciudadana, dan cuenta desde hace años que una de las preocupaciones principales de los chilenos y chilenas es la delincuencia y temas de seguridad.

2018), y dar cuenta de su relevancia, para luego definir la pregunta y objetivos que guiarán la presente investigación.

En un siguiente apartado, se expone el estado de la situación en materia de planes y programas de seguridad ciudadana en Chile, con un acento en las evaluaciones y balances que existen sobre los mismos. Luego, se detallan las fuentes y experiencias internacionales que sirvieron de base y justificación de la actual política, cuyo elemento central es la relevancia del ámbito local en la formulación de soluciones orientadas a problemas específicos.

Finalmente, se definen los conceptos centrales que permitirán indagar en la capacidad efectiva de coordinación de los diferentes actores que intervienen en el espacio local, así como la coherencia de los distintos niveles de la administración involucrados en la solución de política pública propuesta.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde hace algunos años, el debate en torno al problema de la seguridad ciudadana se ha instalado con fuerza en nuestro país. De manera sistemática, la “delincuencia” aparece como la mayor preocupación de los chilenos en las diversas encuestas de opinión pública y, en el marco de las encuestas especializadas en la materia, el temor y la sensación de inseguridad y exposición frente al delito aparecen como altamente relevantes, incluso completamente desvinculados de la experiencia -más objetiva- de la victimización. Así, el que parece ser uno de los países más seguros del continente, con cifras de criminalidad objetiva más cercanas a países europeos que latinoamericanos, comparte con estos últimos una alta sensación de inseguridad y temor (UN-HABITAT, 2009; Rementería, 2005, Dammert, 2005). Asimismo, en opinión de diversos autores (Dammert, 2005, Rementería, 2005), la temática ha estado constantemente en el debate público a raíz del aumento de los delitos denunciados, la extrema politización del problema de la delincuencia y la amplia cobertura de los medios de comunicación.

Más allá de las explicaciones e hipótesis que se puedan elaborar referidos a esta supuesta desvinculación entre la experiencia objetiva de la victimización y la experiencia subjetiva de la sensación de inseguridad y el temor, tales como el peso desmedido y rol de los medios de comunicación masiva o la evaluación del peso real que tiene la experiencia vivida, lo cierto es que la experiencia de la inseguridad se constituye en un problema relevante que afecta la calidad de vida de las personas, lo que exige una respuesta por parte del Estado. De hecho, las agencias internacionales han señalado a la seguridad como un derecho humano de cuarta generación, indispensable para el desarrollo de los demás derechos humanos, por lo que no debería entenderse como un ámbito aislado (UN-HABITAT, 2009). Cabe tener presente que, además, aunque la victimización total se encuentra en niveles considerados bajos, existen importantes variaciones regionales y, más relevantes aún para los objetivos de este estudio, comunales y territoriales. Aunque estos últimos espacios sub comunales no son medidos por las encuestas de victimización, sabemos, a partir de fuentes estadísticas policiales y otras, que existen importantes diferencias entre ellos en lo referido a las problemáticas de violencia y delincuencia. A pesar que el objetivo del presente trabajo no es explorar las diferencias y relaciones recién señaladas, corresponde hacer presente que como punto de partida se asume la importancia de la problemática de la inseguridad, asumiendo, a su vez, la importante diversidad local en la materia.

En esta línea, y más allá de las propuestas altisonantes e impresionistas que de vez en cuando aparecen en el debate público, generalmente sin ningún basamento en evidencia, la discusión en torno a esta materia no sólo ha sido central en las últimas cuatro campañas presidenciales sino que además el Estado chileno ha ido desarrollando un proceso de debate, diseño e implementación de una serie de medidas tendientes a hacer frente a un problema que, por su naturaleza, resulta complejo de abordar.

Este proceso no ha sido exclusivo de Chile, y en América Latina se ha asociado al fin de las dictaduras militares. En efecto, en medio del proceso de transición democrática, comienza a hablarse de los problemas de seguridad ciudadana en contraposición a los temas de “seguridad pública” que durante la dictadura fueron confundidos con temas de seguridad interna y seguridad nacional (Mesquita Neto, 2008). Asumiendo la complejidad del fenómeno, el enfoque de seguridad ciudadana empieza a poner el énfasis en el carácter preventivo, la participación ciudadana, la transparencia y el respeto por los derechos humanos.

En este mismo sentido, los debates en el campo de la criminología han venido a dar cuenta, ya desde la década de los ochenta, que la criminalidad es un fenómeno con múltiples causas cuyas raíces se encuentran en el ámbito social, económico, cultural, familiar, individual y situacional, por lo que debería ser abordada mediante diversas estrategias de política pública y no sólo desde el control (UN-HABITAT, 2009).

Asumiendo la naturaleza compleja del problema de la inseguridad, dadas sus múltiples causas y manifestaciones, y en el marco de los conceptos recién señalados que progresivamente han ido siendo incorporados, las políticas públicas han significado, necesariamente, un proceso de coordinación tanto entre diferentes instituciones del nivel central, así como entre los diferentes niveles de la administración del Estado. En efecto, es relevante destacar aquí que el problema de la inseguridad, la violencia y el delito involucra a diferentes poderes del Estado y niveles de la administración, dado que en él conviven aspectos vinculados a la prevención, el control, la sanción, y la rehabilitación (Delpiano, 2011).

Cabe destacar que, tal como se señaló en líneas precedentes, la instalación del debate y la materialización de estas políticas se dan en medio del proceso de transición democrática y, con ello, de la progresiva descentralización del país. En este sentido, la política pública en materia de prevención de la violencia y el delito resulta coherente con

aquello, disponiendo de manera progresiva un mayor rol y autonomía para el nivel municipal. Resulta necesario relevar, eso sí, que en el caso de nuestro país se da en el contexto de un Estado unitario y una policía única de carácter nacional, lo que da lugar a tensiones que serán objeto de indagación del presente estudio.

A partir de lo anterior, queda de manifiesto la necesidad y el rol crucial que juega la coordinación entre instituciones para abordar la temática de un modo que sea satisfactorio para las personas, resguardo, a su vez, el principio de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Siguiendo el desarrollo de lo que han sido los diversos y sucesivos programas nacionales de seguridad ciudadana, el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet presentó el “Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito Seguridad para Todos”, el que viene a profundizar este progresivo aumento en el rol dispuesto para el gobierno local en materia de prevención, mediante la implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública. Más aún, el programa Seguridad para Todos da un paso decisivo y crucial tanto en materia de descentralización de la política de seguridad ciudadana como en cuanto a la relevancia otorgada a la coordinación interinstitucional a nivel local, mediante la creación, por ley, de los Consejos Comunales de Seguridad Pública. Con ello, de hecho, se traspasan a las Municipalidades nuevas responsabilidades, con nuevas herramientas e instrumentos, ampliando lo que había sido la función meramente auxiliar en materia de prevención.

Aunque el detalle del Plan será presentado en el apartado siguiente, cabe destacar aquí, como elemento novedoso crucial, la publicación de la ley 20.965 en noviembre de 2016, que permite la creación de los planes comunales y los consejos comunales de seguridad pública. Mediante esta, queda establecida por ley una instancia de coordinación inter institucional en materia de seguridad pública a nivel local inédita en nuestro país. Todos los municipios del país están obligados a conformar estos consejos que son presididos de manera indelegable por el Alcalde.

Se pueden identificar tres tipos de actores incorporados en los Consejos Comunales de Seguridad Pública. Por una parte, los actores referidos a la institución Municipal, encabezados por el Alcalde, pero también contempla la participación de concejales y funcionarios de áreas clave vinculadas a la temática, como encargados de SENDA PREVIENE, Oficina de la Mujer, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, entre

otros. En segundo lugar, con el objetivo de materializar el concepto de participación ciudadana, se incorporan delegados del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, así como otros representantes de la comunidad. Finalmente, y lo que resulta más novedoso, se incluyen actores más vinculados de manera estricta a la seguridad pública, como Carabineros, Policía de Investigaciones y Fiscales. Se incorporan, además, representantes de niveles superiores de la administración del Estado, como Intendentes, Gobernadores y representantes de la Subsecretaría de Prevención del Delito, todos bajo la conducción del respectivo Alcalde.

Cabe señalar que una de las modificaciones relevantes que introdujo la ley 20.965, fue la incorporación de la atribución del Alcalde de solicitar, en el ejercicio de la función auxiliar en materia de seguridad pública comunal, y en el contexto del Consejo Comunal de Seguridad Pública, información a los organismos de seguridad sobre el estado de situación del territorio bajo su administración en materia de seguridad ciudadana, tanto a Fiscalía como a las policías. Aunque se mantiene una dependencia estricta de las policías del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se entregan herramientas efectivas para el logro de las nuevas responsabilidades contempladas para el gobierno local.

A pesar que la idea fundamental en torno a los Consejos Comunales de Seguridad Pública es el fortalecimiento del liderazgo local y la coordinación inter institucional a nivel local bajo el liderazgo del Alcalde, queda de manifiesto que en éstos convivirán actores con diferentes miradas, interpretaciones e intereses.

En este sentido, resulta relevante preguntarse acerca de los límites y posibilidades que una instancia como los consejos comunales de seguridad pública pueden tener desde la percepción de los actores que lo componen, pues eso condicionará las perspectivas futuras de éxito de la política de seguridad con acento en el ámbito local. Así, más allá del diseño, que podría estar bien justificado a partir de la experiencia internacional en materia de rol del gobierno local en el ámbito de seguridad ciudadana, resulta interesante observar, en el proceso de implementación, las posibilidades reales y efectivas de esta instancia a partir de la mirada de sus actores participantes y de las propias condiciones institucionales y organizacionales de nuestro país.

Pregunta de investigación y objetivos

De esta manera, la pregunta que guiará la siguiente investigación, puede plantearse en los términos siguientes:

¿Cuáles son los límites y posibilidades de los consejos comunales de seguridad pública, desde la perspectiva de la capacidad de coordinación inter institucional a nivel local, como instancias de prevención del delito y la inseguridad en el espacio comunal?

Así, el **objetivo general** del presente estudio es:

Determinar los límites y posibilidades de los consejos comunales de seguridad pública, en términos de coordinación interinstitucional a nivel local, a partir del análisis del discurso de los diferentes actores participantes respecto al funcionamiento de los mismos.

Por su parte, los **objetivos específicos** son:

1. Identificar los distintos valores y visiones de los actores que componen el consejo respecto a la capacidad de gobernanza local que genera el Consejo Comunal de Seguridad.
2. Identificar las limitaciones de coordinación existentes en los Consejos Comunales de Seguridad Pública.
3. Identificar las posibilidades de mejoramiento de los CCSP según los actores participantes.

El estudio es de carácter exploratorio, pues corresponde a una política pública e instancia de coordinación a nivel local novedosa, lo que además implica la utilización de una metodología circunscrita a los casos seleccionados para el estudio, el presente trabajo ha optado por operar sin hipótesis inicial, debido a que no existe evidencia empírica ni literatura que permita relacionar el cumplimiento de objetivos de los consejos y las variables relacionadas en ello.

Sin embargo, es previsible encontrar diferencias en los discursos de los diferentes actores del mismo nivel administrativo, pues son portadores de diversos intereses y motivaciones, así como entre éstos y los representantes de los niveles superiores de la administración del Estado.

ANTECEDENTES

A continuación, se expone brevemente el panorama de las políticas públicas en materia de prevención de la violencia y el delito en Chile de las últimas décadas, con énfasis en la evaluación que existe de las mismas, para luego dar paso a una explicación más detallada del actual Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito Seguridad para Todos.

En primer lugar, sin embargo, se presenta en breve el contexto internacional del debate, con acento en los fundamentos del relevamiento del rol del nivel local, lo que ha servido de base para las políticas públicas en Chile y, en particular, para la idea de los planes y consejos comunales de seguridad pública.

La experiencia internacional

A partir de la década de los ochenta en Europa y Norteamérica se acrecienta el debate político, académico y ciudadano con respecto al problema de la seguridad, o la ausencia de ella, a propósito del aumento y la transformación de las dinámicas de la conflictividad urbana, la violencia y la criminalidad en el marco de la era global. Las limitaciones evidentes al control del crimen mediante el derecho penal (García-Pablos de Molina, 2003) van a abrir campo a una serie de innovaciones políticas en el área de la prevención social, proponiendo medidas anticipatorias a la sucesión de hechos delictivos en concordancia con la multi causalidad de los mismos.

En el ámbito académico, los debates en el campo de la criminología, desde la década de los ochenta en adelante, van a dar cuenta cada vez más que la criminalidad es un fenómeno multicausal que responde a razones de orden social, económico, cultural, familiar, individual y situacional (UN-HABITAT, 2009) y que, por tanto, debe ser abordada mediante diversas estrategias de política pública y no únicamente a través de la represión y el control. Se habla de un *major shift in paradigm* en las políticas de control del crimen, sobre todo en lo que respecta al denominado Primer Mundo (Sozzo, 2000). Así, Escandinavia, Francia, Países Bajos y el mundo anglosajón (Canadá, E.E.U.U, Gran

Bretaña, Nueva Zelanda y Australia) van a dar un vuelco hacia la prevención del delito, divorciada hasta entonces del recurso penal y la criminología de corte positivista².

Si en general las políticas públicas en materia de control del delito, (denominadas, comúnmente, como de seguridad pública) se centran en mejorar la acción de las policías y el sistema judicial, donde el Estado tiene un papel predominante, las políticas preventivas (llamadas, comúnmente, de “seguridad ciudadana” o “seguridad urbana”) van a estar orientadas a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o cometer delitos. Precisamente en este plano es que las autoridades locales, la ciudadanía y nuevos actores entran en el escenario como co-productores de seguridad (Dammert y Lunecke, 2004).

Una de las particularidades de estos enfoques preventivos es el carácter local, cuestión que, según Mesquita Neto (2008), proviene de la tradición inglesa y norteamericana de desarrollo de políticas de seguridad pública local y la existencia de policías municipales. Dammert y Naponalo (2006) reconocen cuatro elementos esenciales a destacar en la política de los países europeos y del llamado Primer Mundo para hacer frente a la criminalidad, desde la década de los ochenta en adelante, que han tenido influencia en el desarrollo de políticas de seguridad en todas las latitudes: el aumento cuantitativo de políticas públicas preventivas, el papel destacado de los gobiernos locales en su formulación, la preocupación por la participación ciudadana y la modernización de las instituciones penales.

Las transformaciones de la sociedad y el Estado contemporáneo en Europa, así como las nuevas formas de criminalidad, gatillaron en la conformación del *Forum Europeo para la Seguridad Urbana* (EFUS, por sus siglas en inglés), organizado en la ciudad de Barcelona en 1989, el cual fue pionero en discutir e intercambiar experiencias sobre el espacio urbano y la delincuencia. Orquestada como una red de autoridades locales y regionales, el EFUS viene centrando su trabajo en desarrollar conocimientos y metodologías sobre

² Como en las ciencias en general, en el ámbito de la criminología esta tradición arranca desde el supuesto del delito como una realidad natural que precede a las definiciones legales e históricas, siendo el criminal, en tanto individuo minoritario, su principal objeto de estudio. La pregunta fundamental tras esta corriente tiene que ver con qué hace a los delincuentes distintos de los otros individuos y qué factores, ya sean de orden biográfico, biológico y/o psicológico, están a la base de su comportamiento (Cooper, 2002; Feixa, 2016; Pavarini, 2013). La principal crítica a este enfoque criminológico tiene que ver con su aceptación acrítica y normativa del orden social y las leyes y su excesivo énfasis en determinar las causas del delito antes de intentar comprender su configuración en cada sociedad o grupo social determinado (Pavarini, 2013).

fenómenos urbanos que están relacionados directa o indirectamente con el crimen, tales como la gestión del espacio público, el rol de las autoridades locales y la policía en las políticas de seguridad y prevención, la participación juvenil, entre otras. El punto en común entre estas autoridades está en desarrollar estrategias anticipatorias de los conflictos y que permitan recomponer la cohesión social desde una perspectiva fundamentalmente local (EFUS, s.f).

Inspirados en estas estrategias, las agencias internacionales fueron poniendo acento en el problema de la seguridad a fin de conceptualizarlo y definir propuestas políticas en la materia. Cabe destacar el enfoque de *seguridad humana* elaborado por el PNUD (1994) que se planteó como un paradigma de carácter holístico para enfrentar los nuevos riesgos de la globalización económica y sus derivas, centrándose en el mejoramiento de la calidad de vida, la dignidad humana, la libertad, el acceso al mercado y las oportunidades sociales (Moriconi, 2011). No obstante, las agendas políticas y los consensos internacionales fueron decantando cada vez más esta propuesta en torno a la inseguridad relacionada con el delito, la violencia y el crimen, poniendo el acento en garantizar la seguridad de los individuos y su desarrollo en un ambiente libre de violencia (Moriconi, 2011).

Actualmente UN-HABITAT (2009) combina ambas nociones en su enfoque de seguridad planteando que “va más allá de las múltiples formas de violencia y delincuencia. De hecho, la seguridad es en primer lugar un fundamento para el despliegue de las capacidades humanas [...] se juega no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad y de la ciudad” (UN-HABITAT, 2009: 12). Planteando, asimismo, que la seguridad es un derecho humano de cuarta generación, en la medida en que su condición es indispensable para el desarrollo de los demás derechos humanos y no debería entenderse como una demanda o política aislada. Esta misma agencia ha propuesto un programa global denominado “Ciudades más seguras” que pone énfasis en el aumento de la seguridad a través de la reducción de las vulnerabilidades sociales, el mejoramiento de la planificación urbana y la gobernanza (UN-HABITAT, 2010).

Otros organismos, como el Banco Mundial (2011), también han puesto énfasis en el desarrollo de políticas de prevención del crimen y seguridad ciudadana, aludiendo que el acceso al empleo, la justicia y la seguridad ciudadana son indispensables para el desarrollo de las naciones. Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo ha apoyado

financiera y técnicamente la concreción de políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana y reducción de la violencia (Frühling, 2012).

América Latina es sindicada continuamente como una de las regiones más afectadas por la violencia y la criminalidad (UN-HABITAT, 2009). Desde la década de los ochenta en adelante, la delincuencia y la violencia han aumentado en muchas ciudades latinoamericanas, sobre todo en México, Venezuela, Brasil, Colombia y Centroamérica. Si bien es cierto que parte importante de esta violencia estuvo gatillada durante el pasado siglo por los conflictos políticos y la presencia de dictaduras militares y guerrillas, las transiciones democráticas han dado paso a nuevas formas de conflictividad urbana y un crecimiento de la violencia interpersonal y física sobre todo en las zonas más pobres, de manera tal que el delito y la violencia están frecuentemente relacionados a la falta de inclusión y oportunidades sociales (Ruíz, 2008).

A partir de las transiciones democráticas comienza a hablarse en el continente de los problemas de seguridad ciudadana, concepto que adquiere fuerza, según Mesquita Neto (2008), en contraposición a los temas de “seguridad pública” que durante los regímenes autoritarios fueron confundidos con temas de seguridad interna y seguridad nacional, destacando en el primer enfoque políticas democráticas de carácter preventivo donde la participación social, la transparencia y el respeto a los derechos humanos se planteaban como la principal exigencia ciudadana.

Sin embargo, hacia fin del siglo XX, Arriagada y Godoy (1999) señalaban que los esfuerzos regionales para enfrentar la delincuencia y la violencia en América Latina privilegiaban las acciones punitivas y convencionales antes que las preventivas, aun cuando comenzaban ya a vislumbrarse las primeras influencias de las políticas provenientes de Europa y el Primer Mundo, a través de programas locales que incluían la prevención (como en Bogotá, Cali y Medellín) y la unificación de criterios transversales entre las autoridades locales de la región, tales como la coordinación interinstitucional (organismos estatales, gobiernos locales, organismos privados, etc.), la participación ciudadana (a través de la creación de redes y organización propia, así como también en la relación con los cuerpos policiales) y el desarrollo de programas educacionales (orientados a la resolución pacífica de conflictos, inclusión juvenil, entre otros).

Como señalara Sozzo (2000), la historia de la política criminal en América Latina ha sido una sucesión continua de procesos de adopción/adaptación de artefactos culturales

generados en otras geografías. Según destaca Frühling (2012), en la actualidad un número creciente de países en América Latina posee políticas preventivas dirigidas a reducir la violencia y el delito, relevando también la existencia de políticas multisectoriales en ciudades específicas donde prevalecen altas tasas de delitos violentos. Asimismo, señala el autor, han aumentado los proyectos de intervención y prevención y el estudio del fenómeno criminal, a través de observatorios, encuestas de victimización y estadísticas georreferenciadas de la policía. No obstante, las principales trabas para el desarrollo de estas políticas en el continente tienen que ver con la debilidad institucional, la inadecuación de los modelos a las realidades de cada país, la falta de evaluación y seguimiento de las iniciativas y la complejidad de las reformas policiales.

Las políticas de seguridad ciudadana en Chile

Como se ha señalado, la preocupación por la seguridad ciudadana en nuestro país, al igual que en el resto de América Latina, emerge a partir del declive del régimen autoritario (1973-1990) y los inicios de la transición democrática. Chile figura como uno de los tres países más seguros de la región en cuanto a criminalidad objetiva, más cercano a las cifras europeas que a la realidad latinoamericana (UN-HABITAT, 2009; Rementería, 2005, Dammert, 2005). Sin embargo, las encuestas de victimización muestran que el país comparte con el resto del continente una alta sensación de inseguridad y temor a ser víctima de delitos violentos (Rementería, 2005). De igual manera, la temática ha estado constantemente en el debate público a raíz del aumento de los delitos denunciados, la extrema politización del problema de la delincuencia y la amplia cobertura de los medios de comunicación (Dammert, 2005, Rementería, 2005).

Como destaca Fernández (2014), a inicios de la transición democrática los esfuerzos de la coalición gobernante estuvieron en el fortalecimiento de la institucionalidad y el posicionamiento de los temas de seguridad en el Ministerio del Interior, contexto en el cual se crea el CONACE (Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes), en 1990, y la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, en 1993, instancia coordinadora de las actividades de seguridad pública interior. Hacia 1994 se genera un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, no promulgado oficialmente, pero que establecía medidas tendientes a mejorar la gestión de las policías y la coordinación institucional. Asimismo, comienzan a desarrollarse iniciativas locales que otorgan un rol a la ciudadanía, como el Programa de Seguridad Vecinal, en 1993, y los Comités de Seguridad Vecinal, en 1995,

cuyo acento estaba puesto en fortalecer las redes locales existentes en los municipios para hacer frente al delito.

De igual manera, resulta necesario destacar la presencia de la Fundación Paz Ciudadana, institución privada sin fines de lucro que, a partir de la década de los noventa, comienza a instalar en el debate público el tema de la prevención del delito a través de campañas y la publicación de documentos de estadística criminal, a la vez que se convierte en un poderoso *think tank* en la circulación de ideas y apoyo al desarrollo de políticas públicas en seguridad dentro del país, en una diversidad de temas que incluyen el control y la prevención (Rementería, 2005).

Sin embargo, no es hasta la década del 2000 que comienzan a diseñarse iniciativas de carácter nacional en torno al problema de la inseguridad creciente en la población. Así, una **primera generación** (2001-2010) de políticas públicas de seguridad ciudadana (Fundación Paz Ciudadana, 2003; Meertz, 2005) emerge en 2001 cuando se crea la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior, cuya principal tarea estaba en el desarrollo e implementación de políticas en esta materia y la generación de procesos de enlace y trabajo con Carabineros y la comunidad, favoreciendo el trabajo preventivo (Fernández, 2014).

Sumado a ello se crea el Programa “Comuna Segura Compromiso 100” (2001-2006), mediante un convenio entre el Gobierno Central, la Fundación Paz Ciudadana y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), cuya finalidad era fortalecer la participación comunitaria y la coordinación institucional en la prevención y control de la delincuencia (Fernández, 2014), orientada a constituir una estrategia preventiva focalizada en municipios (Frühling y Gallardo, 2012).

Se trataba de aplicar soluciones locales y perdurables en el tiempo, que emergieran de la propia comunidad en base a diagnósticos participativos. El programa se estructuró en torno a cinco elementos: la coordinación centralizada en el Ministerio del Interior, la coordinación con los gobiernos municipales, la creación de un Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana (integrado por el municipio, la comunidad y las policías), la presencia de Secretarios Técnicos (cuya labor era la transferencia de conocimientos y metodologías) y la existencia de un Fondo Concursable Comunal (para iniciativas de organizaciones sociales en el área de la prevención) (Dammert y Lunecke, 2004; Fernández, 2014).

Es conveniente, para los propósitos de este estudio, destacar el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana. Este organismo, de carácter municipal, poseía la función de apoyar, ejecutar y coordinar el cumplimiento del programa, a la vez que definir estrategias de trabajo en el tema de la seguridad en general. El Consejo estaba compuesto por representantes de instituciones locales relevantes y era presidido por el Alcalde (Dammert y Lunecke, 2004).

“Comuna Segura Compromiso 100” comenzó abarcando a 12 comunas (llegando en su momento más álgido a contemplar 86), elegidas a razón de la ponderación de factores como la tasa de denuncias, la presencia de violencia intrafamiliar, consumo de drogas y, fundamentalmente, índice de pobreza. No obstante, en un principio los criterios de focalización no se condecían necesariamente con la presencia de delitos, cuestión que llevó a su reformulación a partir de 2003, donde el Índice de Vulnerabilidad Socio Delictual³ pasa a ser el mayor criterio de ponderación.

Uno de los puntos más conflictivos de esta estrategia consistía en el modo de asignación de recursos, debido a los bajos montos, la heterogeneidad de los proyectos y la falta de competencias mínimas para la ejecución y administración de los recursos por parte de las organizaciones sociales (Fernández, 2014). Cuestión por la cual una evaluación realizada por el propio Ministerio consideraba que los impactos de esta forma de intervención eran muy limitados sobre los indicadores de seguridad comunal, así como tampoco existía garantía de su incidencia en vecindarios que experimentaban situaciones de inseguridad (Frühling y Gallardo, 2012).

A pesar de estas dificultades, la mayoría de evaluaciones a Comuna Segura resultan favorables, sobre todo en la medida en que “se constituye como una interesante estrategia para posicionar el tema de la seguridad ciudadana en los gobiernos locales [...] comienza a abrir el camino hacia una concepción más sistémica de la seguridad en el país, incorporando a la sociedad civil, a los privados y a diversos servicios, que hasta entonces no se percibían a sí mismos como socios estratégicos de una política de seguridad” (Fernández, 2014). Asimismo, en la evaluación realizada por el Centro de Estudios en Seguridad Urbana de la Universidad de Chile, se destaca el carácter pionero

³ Indicador que emerge a partir de un estudio donde se consideran un conjunto de dimensiones (pobreza, educación, empleo, drogas, clima familiar y entorno) relacionadas, de acuerdo a la teoría, con conductas infractoras de la ley y se correlacionan con la variable dependiente de población penal condenada con origen en la comuna, generando un índice que permitía comparar comunas y definir aquellas de intervención prioritaria (Frühling y Gallardo, 2012).

de esta experiencia en la región latinoamericana, evidenciando una serie de aspectos destacables, tales como la asociación entre organizaciones comunitarias, la gestión de recursos, la innovación de las propuestas presentadas y el impacto social de las iniciativas.

A la par del desarrollo de “Comuna Segura Compromiso 100”, el gobierno de Ricardo Lagos convocó un Foro de Expertos con la finalidad de generar una Política Nacional de Seguridad Ciudadana (Meertz, 2005). Entre los aspectos destacables de esta Política está la consideración de un horizonte estratégico para el abordaje de la seguridad que considera la prevención social y situacional del delito, la reducción de la violencia intrafamiliar y del temor. A su vez, establece criterios generales para su puesta en marcha, entre los que se consideran: eficiencia y coherencia, focalización, territorialidad, co-producción de la seguridad, participación ciudadana, y seguimiento y evaluación. No obstante, esta política aún no definía metas, plazos, ni encargados de cada una de las propuestas (Fernández, 2014).

Aun así, la generación de esta Política y la experiencia construida en base al Programa Comuna Segura, van a ser recogidos en 2006, cuando el primer gobierno de Michelle Bachelet publica una nueva Estrategia Nacional de Seguridad Pública. A diferencia de su antecesora, esta nueva Estrategia avanza en la definición de metas y actores (a nivel nacional, regional y local) y plantea ejes específicos de trabajo, entre los que destacan: prevención, control y sanción, rehabilitación y reinserción de los privados de libertad, asistencia a víctimas de delitos y desarrollo de información.

A la vez, a nivel de oferta programática, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública retoma las evaluaciones de “Comuna Segura Compromiso 100”, generando el primer Plan Comunal de Seguridad Pública (PCSP), que fortalece el rol de los municipios en la adjudicación y seguimiento de las iniciativas comunitarias, pero también en la formulación de proyectos municipales elaborados a partir de diagnósticos locales, pero con tipologías emanadas desde el nivel central (Fernández, 2014).

Se aprecia entonces, y en concordancia con los modelos internacionales, un esfuerzo para descentralizar las políticas de seguridad y considerar el rol de los municipios y la comunidad en la deliberación e inversión. Esto queda materializado en la asignación de recursos de manera directa a través de los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal

(FAGM). No obstante, y como señala Fernández (2014), las principales limitaciones de esta descentralización están en la demora del traspaso de recursos que determina las agendas municipales y sus posibilidades de acción.

A partir de 2010 se produce un cambio en la coalición gobernante en el país, asumiendo el poder la centro-derecha de la mano de Sebastián Piñera y, con ello, una **segunda generación de políticas públicas** en materia de seguridad ciudadana. El gobierno de Piñera se planteó el problema de la delincuencia y la inseguridad como uno de los pilares de su campaña y otorgó gran prioridad a la reducción del delito. Se consideró, en base a la evaluación a los Planes Comunales de Seguridad Pública y el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal, que las políticas de seguridad hasta la fecha no habían logrado realizar aportes significativos en materia de reducción del delito (Frühling y Gallardo, 2012). En agosto de 2010 se da a conocer la propuesta específica del nuevo gobierno plasmada en la Estrategia de Seguridad Pública Plan Chile Seguro (2010-2014) que, siguiendo a Frühling y Gallardo (2012), poseía dos metas específicas: la reducción del porcentaje de hogares victimizados y la reducción de delitos en el espacio público. Aun así, este plan consideraba ejes similares a los propuestos con anterioridad: prevención social, prevención situacional, apoyo a víctimas, sanción y rehabilitación, sumado a la información y ejecución territorial como ejes transversales. En el plano institucional, es reformulado el Ministerio del Interior, pasando a denominarse Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del cual dependen las policías y la recién creada Subsecretaría de Prevención del Delito (Fundación Paz Ciudadana, 2013).

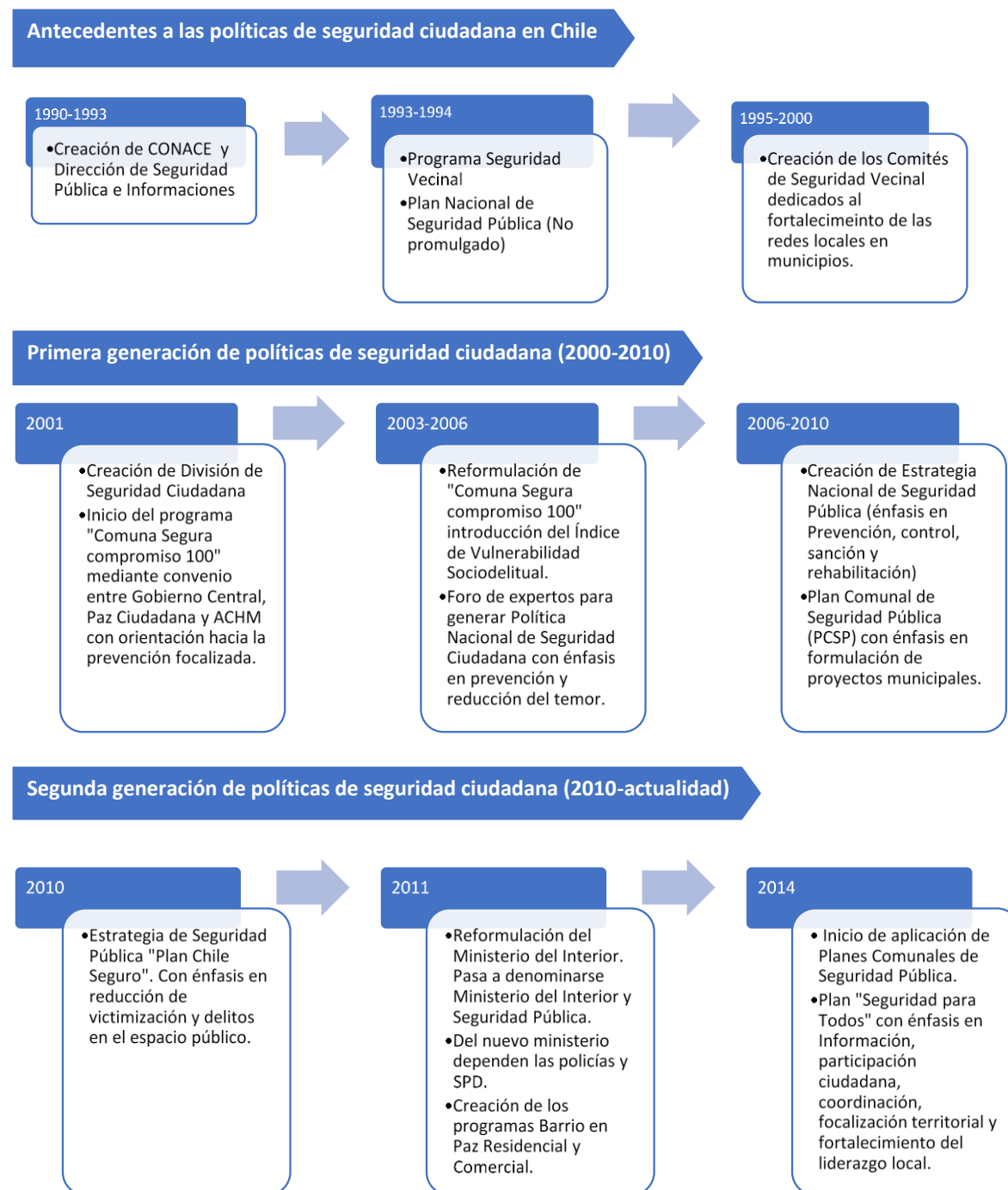
Un cambio significativo con respecto a las políticas antecesoras es que, para Chile Seguro, el barrio pasará a ser la unidad básica de intervención, intentando focalizar y mejorar las iniciativas, lo que implicará poner término a los programas de carácter municipal desarrollados hasta entonces. Así, la Estrategia estuvo centrada en dos tipos de barrios: comerciales y residenciales, donde la selección de cuáles intervenir involucraban al Ministerio del Interior, los gobernadores y las policías (Frühling y Gallardo, 2012).

En una evaluación externa realizada a la iniciativa Barrio en Paz Residencial (2013), se mencionan observaciones a la implementación del programa, tales como: falta de trabajo intersectorial, debilidad en la persecución penal, implementación de proyectos sin diagnóstico, entre otras. Asimismo, en la evaluación realizada por Guernica Consultores (2013), se menciona que algunas de las dificultades en la implementación de Barrio en

Paz tienen que ver con: los criterios de selección de barrios y su “criticidad”, la incorporación parcial de la comunidad durante el proceso, y los criterios de “egreso” de un barrio del programa.

En torno a las críticas a este nuevo enfoque, Fernández (2014) señala que con el nuevo Plan desaparece la figura del Secretario Técnico y es reemplazada por la de un Coordinador de Barrio, que posee relación directa con el Ministerio del Interior. Según el autor, esto implica “un retroceso respecto de la descentralización de la política pública en materia de seguridad, en tanto desarticula la organización existente hasta el momento, que lentamente se había posicionado en las comunas focalizadas” (Fernández, 2014: 79).

Cuadro 1- Resumen de políticas y planes en el tiempo, y sus principales características



(Fuente: elaboración propia en base a antecedentes de: Fernández, 2014; Rementería, 2005; Meertz, 2005; Frühling y Gallardo, 2012 y Fundación Paz Ciudadana, 2013).

Plan Nacional Seguridad Para Todos (2014-2018)

En 2014 Michelle Bachelet vuelve a la Presidencia de la República e inicia un nuevo mandato caracterizado por la promesa de grandes reformas sociales. En materia de seguridad, se presenta el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, “Seguridad Para Todos”. Dicho plan, pone un énfasis en las ideas de prevención, rol protagónico de la comunidad y planificación y ejecución desde lo local, junto a un sello de fortalecimiento de la gestión local en materia de seguridad, acercando agendas de municipios y policías. Éste se articula en torno a tres ideas centrales: el reconocimiento de los avances y aprendizajes en la materia durante los últimos años (Plan Comuna Segura, Plan Comunal de Seguridad Pública, Barrio en Paz), asumiéndolo como un proceso acumulativo pero con nuevos desafíos; la necesidad de orientaciones específicas de carácter regional, provincial y municipal, a pesar de los ejes articuladores de carácter nacional, y; la inclusión de otros órganos públicos, en especial los gobiernos locales en la generación de soluciones integrales y pertinentes (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014).

En términos conceptuales, en este nuevo Plan se asume que la seguridad es un derecho humano fundamental y un requisito para el desarrollo humano y que debe garantizarse mediante alianzas estratégicas con los municipios, generando una gobernanza local de la seguridad. Asimismo, se resalta el rol de la comunidad en la medida en que permite la construcción colectiva de control social informal del delito. De igual manera, el reconocimiento de la heterogeneidad de los factores vinculados al delito, la violencia y la inseguridad instaría a definir necesidades y demandas de seguridad de manera descentralizada y adaptadas a la diversidad de situaciones (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014).

En base a lo anterior, “Seguridad Para Todos” se articula en torno a cinco ejes: **Información**, para la toma de decisiones en los niveles regionales, provinciales y locales con datos confiables y oportunos; **Participación Ciudadana**, en el diseño y ejecución de medidas de seguridad; **Coordinación**, para la formulación de metas y objetivos compartidos entre instituciones involucradas en la temática; **Focalización Territorial**, para aumentar la efectividad e integralidad de las propuestas fundamentalmente en barrios cívicos, barrios prioritarios (vulnerabilidad social) y barrios de alta complejidad (exclusión social, delincuencia y violencia) y; **Fortalecimiento del liderazgo local**,

centrada en la capacidad de los Alcaldes y gestores locales de liderar los procesos de formulación e implementación de las políticas de seguridad y prevención. Así también, el Plan Nacional busca desarrollar capacidades a nivel local y dejar instaladas las competencias necesarias (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2013).

Gráfico 1: Ejes Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito (2014-2018)



(Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014).

Cabe destacar que, según el Plan “Seguridad Para Todos”, el nivel local se entiende como un espacio privilegiado de coordinación, articulación y formulación de metas compartidas con servicios públicos descentralizados, debido a la posibilidad de producir soluciones más eficientes y adaptadas a los fenómenos de heterogeneidad territorial y alto grado de dinamismo, en concordancia con los planteamientos de descentralización que la Asociación Chilena de Municipalidades había impulsado para el desarrollo de políticas de seguridad (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014).

Un desglose de los ámbitos y prioridades del Plan Nacional Seguridad Para Todos, puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla 1: Ámbitos y prioridades Seguridad Para Todos

ÁMBITOS	PRIORIDADES
Planificación y ejecución desde lo local	1. Implementar el Plan Comunal. La nueva gobernanza de la Seguridad Pública.
	2. Reforzar el rol de los gobiernos locales y de los servicios estatales territoriales en la recuperación de espacios públicos.
	3. Generar instrumentos para mejorar la convivencia vecinal y promover la paz social.
Nueva institucionalidad en materia de reinserción y apoyo a víctimas de delitos	4. Crear el Servicio Nacional de Reinserción Social en el Medio Libre.
	5. Aumentar la oferta programática en materia de reinserción social y laboral.
	6. Separar el ámbito de la protección de la infancia vulnerada en sus derechos y crear el Servicio Nacional para Adolescentes Infractores de la Ley Penal.
	7. Crear un nuevo Servicio Nacional de Apoyo a las Víctimas.
Control y sanción	8. Reforzar la labor preventiva de la policía y la eficacia del sistema de persecución penal.
	9. Modernizar el Sistema Nacional de Inteligencia.
	10. Abordar frontalmente el crimen organizado y el tráfico de drogas en los barrios.
	11. Restringir y sancionar el uso ilícito de armas.
	12. Mejorar la regulación de eventos masivos y espectáculos públicos, perfeccionar la Ley de Violencia en los Estadios y la normativa de Seguridad Privada.
Regulación de la prevención de la violencia y el delito	13. Conformar una comisión para avanzar en una Ley de Prevención de la Violencia y el Delito.
	14. Diseñar e implementar una política de Estado en materia de prevención social de la violencia y el delito.
Información y evaluación	15. Contar con información confiable y oportuna, y perfeccionar los sistemas de medición de la violencia, el delito y la inseguridad.
	16. Reforzar el sistema de evaluación y medición de programas que abordan la violencia, el delito y la inseguridad.

(Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014).

Tal como se observa en el cuadro, la primera prioridad dice relación con la implementación del **Plan Comunal de Seguridad Pública**. Según la Subsecretaría de Prevención del Delito (2014), este plan corresponde al “diseño metodológico central de la política de gobierno. Persigue trazar la hoja de ruta que los servicios comunales y estatales abordarán en materia de prevención del delito y la violencia” (SPD, 2014: 41). Asimismo, incorpora una línea base que permite conocer la situación de cada comuna. De igual modo, el Plan Comunal debe incluir los antecedentes y caracterizaciones definidas, las acciones, coordinaciones y productos que el programa desea alcanzar, las metas y objetivos. Sumado a ello, se plantea una rendición de cuentas permanente y un plazo de ejecución de tres años (SPD, 2014:41).

En torno a las alianzas estratégicas, el Plan Comunal está orientado a coordinar con las agencias públicas, maximizando así los recursos disponibles y los niveles de eficacia. Se

plantean dos formas de apoyo a las comunas: 1) Convenios Municipio-Ministerio del Interior y Seguridad Pública, para la contratación de equipos profesionales y; 2) Convenios Municipio- Ministerio del Interior y Seguridad Pública-Servicios Públicos, para las necesidades de cada territorio. Sumado a esto, viene la creación de una Unidad de Apoyo a la Gestión Municipal que proporciona asesoría técnica.

En la misma línea y para asegurar la participación de los ciudadanos en la priorización de los problemas y la supervigilancia de su implementación, el Plan propone la creación de los **Consejos Comunales de Seguridad Pública**. Con ellos, “se persigue ejecutar una cartera integral de proyectos ajustada a las necesidades locales de prevención, a los recursos y capacidades que cada municipio tiene y a la complejidad de problemas que enfrenta (SPD, 2014:44).

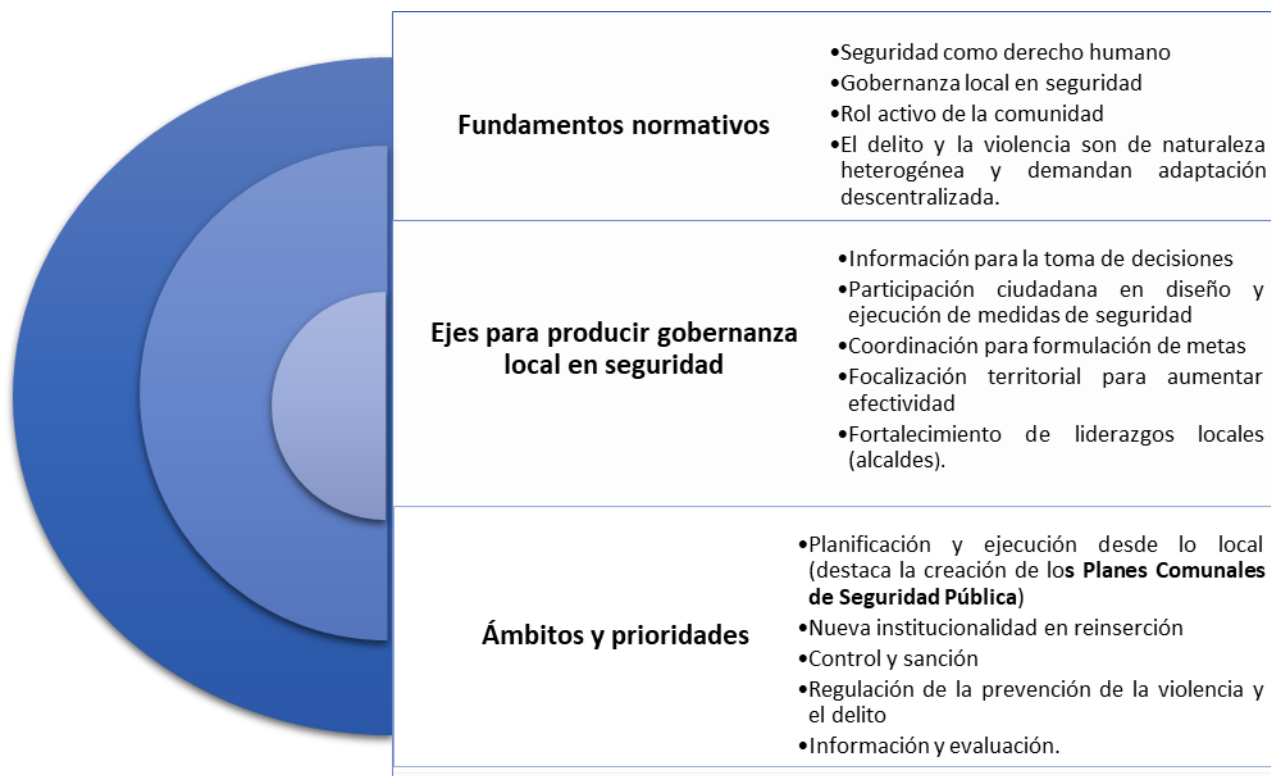
En términos prácticos, la ejecución del Plan Comunal de Seguridad Pública ha implicado la celebración progresiva de convenios de colaboración financiera entre la Subsecretaría de Prevención del Delito y 74 comunas del país a partir de 2014, tanto para la instalación de Equipos Comunales de Seguridad Pública como para la ejecución de proyectos en diferentes tipologías. Mediante esta vía administrativa, se mandata la instalación del Consejo Comunal de Seguridad Pública como requisito para las transferencias financieras, los que comienzan a instalarse a partir de 2014.

Un elemento crucial, que diferencia a este programa respecto a sus antecesores, y que buscó hacer frente, aunque de manera parcial, a las críticas vinculadas al financiamiento de corto plazo y la falta de descentralización fiscal en materia de prevención del delito, fue el compromiso del gobierno central de financiar dichos proyectos, enmarcados en un plan comunal de seguridad pública, por un periodo de tres años en las 72 comunas focalizadas. Dicho financiamiento incluyó, además de diversos proyectos según tipologías, la transferencia de recursos para la contratación de equipos técnicos municipales encargados del área de seguridad.

Sin embargo, un paso crucial en esta materia fue la propuesta del gobierno de Michelle Bachelet de establecer por ley la creación de los Consejos Comunales de Seguridad Pública, mediante una modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, estableciendo sus objetivos, orgánica y funciones. Se trata, según el Plan, de un dispositivo central para la formulación del Plan Comunal (como instrumento de gestión municipal en materia de seguridad) y una herramienta de encuentro entre la comunidad y

las instituciones locales (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014). A continuación, se detalla con más extensión esta nueva Ley.

Gráfico 2: Resumen Principales Novedades Plan Nacional de Seguridad Pública



(Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014).

Ley 20.965 (2016) que “Permite la creación de los planes y consejos comunales de seguridad pública”.

La publicación de esta ley constituye uno de los hitos más relevantes en materia de descentralización de la política de seguridad ciudadana y hace la diferencia fundamental respecto a los anteriores planes en la materia. En efecto, la ley significó una modificación tanto de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, así como de la ley 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En cuanto a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se hizo más amplia la función auxiliar en materia de seguridad ciudadana que les corresponde, además de incorporar el Plan Comunal de Seguridad Pública como uno de los instrumentos de gestión municipal mínimos. Asimismo, en cuanto a su estructura, permite la creación del cargo de Director de Seguridad Pública, el que podrá ser provisto mediante un convenio de colaboración financiera con la Subsecretaría de Prevención del Delito. Por otra parte, para el adecuado cumplimiento de las nuevas funciones, se ampliaron las atribuciones del Alcalde, incorporando la atribución de solicitar información tanto a la Fiscalía del Ministerio Público, así como a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Finalmente, incorpora un nuevo título referido en detalle al Plan Comunal de Seguridad Pública y al Consejo Comunal de Seguridad Pública.

Respecto a las modificaciones a la ley 20.502, se trata básicamente de adecuar la Subsecretaría de Prevención del Delito y los Consejos Regionales de Seguridad Pública, en la ejecución territorial de la política de seguridad pública, al fortalecido rol de las municipalidades.

En esta ley, publicada el 04 de noviembre de 2016, los Consejos Comunales de Seguridad Pública son entendidos como “un órgano consultivo del alcalde en materia de seguridad pública comunal y, además, una instancia de coordinación interinstitucional a nivel local” (BCN, 2016).

Asimismo, la ley detalla que el Consejo Comunal debe estar presidido de manera indelegable por el Alcalde e integrado, al menos, por:

- a. El intendente regional, el gobernador o un funcionario que el intendente designe.
- b. Dos concejales elegidos por el Concejo Municipal.

- c. El oficial o suboficial de Orden y Seguridad de Carabineros que tenga el más alto grado en la unidad policial territorial de mayor categoría de la comuna. Si hay más de una comisaría, lo designará la prefectura correspondiente.
- d. El oficial de la PDI que tenga la mayor jerarquía de la respectiva unidad o quien éste designe, o el oficial policial designado por el Jefe de la Prefectura correspondiente en las comunas que no sean asiento de unidad policial.
- e. Un fiscal de la fiscalía local del Ministerio Público. Si no hay Fiscalía local en la comuna, el fiscal regional debe designar un fiscal, un abogado o asistente de fiscal.
- f. Dos representantes del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, elegidos por éste.
- g. Un funcionario municipal que será designado por el alcalde como secretario ejecutivo del consejo. Ocupará ese cargo el director de seguridad pública del municipio en donde exista ese cargo.
- h. Un representante de Gendarmería de Chile a cargo de la vigilancia y orientación de las personas con penas sustitutivas domiciliadas en la comuna.
- i. Un representante del Servicio Nacional de Menores que tenga a su cargo la vigilancia y orientación de menores infractores de ley domiciliados en la comuna.
- j. Un representante de del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación de Drogas y Alcohol (SENDA) que tenga injerencia dentro del territorio de la comuna (BCN, 2016).

Gráfico 3: Composición del Consejo de Seguridad Pública



Respecto a las sesiones, la ley plantea que deben ser convocadas por el Alcalde al menos una vez al mes. Asimismo, señala que cada semestre debe haber al menos una sesión para recoger la opinión de las instituciones que la integran y las acciones concretas que podrían realizar para mejorar la seguridad pública comunal y dar cumplimiento a lo propuesto en el Plan Comunal de Seguridad Pública (BCN, 2016).

En cuanto a las funciones específicas del Consejo Comunal de Seguridad Pública, está la realización de un diagnóstico o estado de la situación de la comuna en materia de seguridad, así como también el asesoramiento al Alcalde en la priorización de las acciones a realizar. Esto, además de:

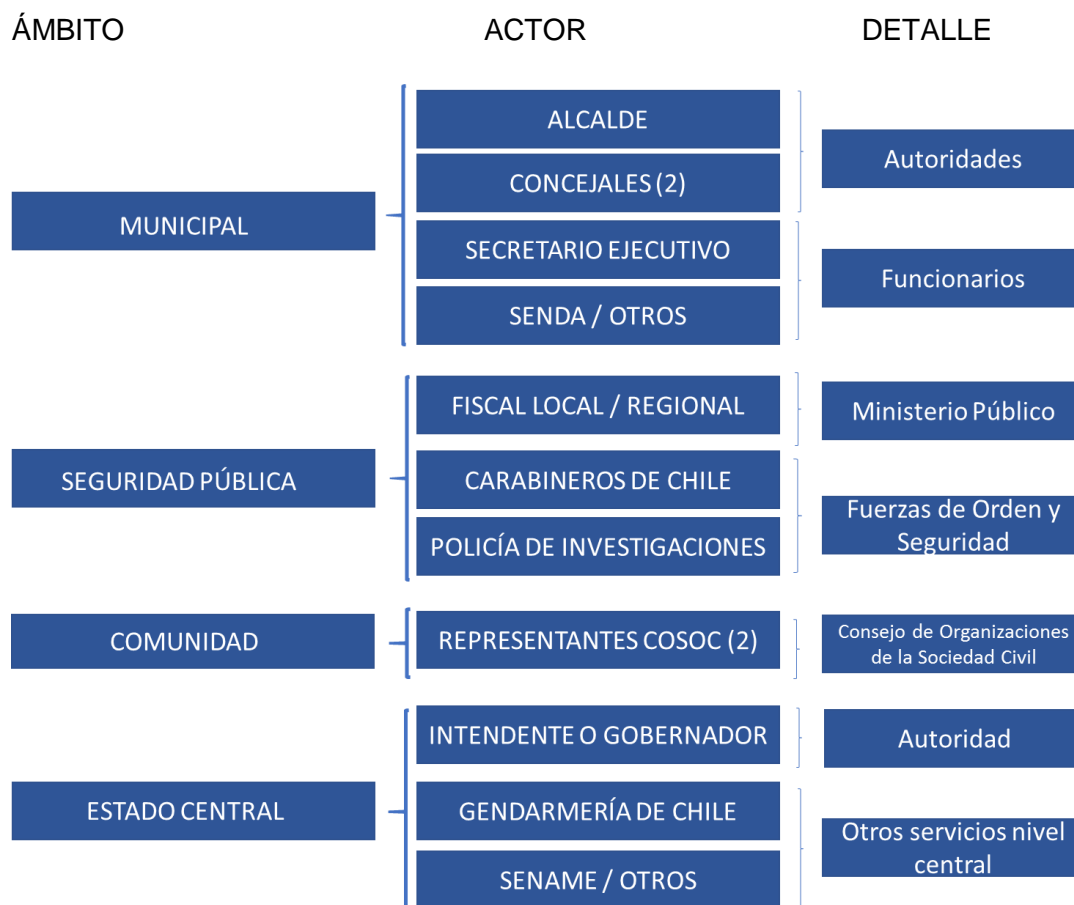
- a. Suministrar, a través de sus integrantes, los antecedentes e información necesarios de las instituciones que representan y entregar opinión al Alcalde para la elaboración del Plan Comunal de Seguridad Pública.
- b. Emitir opinión respecto de las ordenanzas sobre convivencia vecinal y seguridad pública comunal.
- c. Efectuar el seguimiento y monitoreo de las medidas contempladas en el Plan Comunal de Seguridad Pública.

Si las instituciones no cumplen los compromisos, el Alcalde deberá oficiar de dicho incumplimiento al superior de la respectiva institución y a la Subsecretaría de Prevención del Delito.

- d. Dar su opinión y apoyo técnico a los proyectos y acciones que se desarrollen en el marco del Plan Comunal de Seguridad Pública.
- e. Constituirse en instancia de coordinación comunal, en materias de seguridad pública, de la Municipalidad, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y el Ministerio Público y demás miembros del Consejo.
- f. Emitir opinión sobre las materias de su competencia, a petición del Alcalde, del Concejo Municipal o del Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil.
- g. Realizar observaciones al Plan Comunal de Seguridad Pública que elabore el Alcalde, previo a su presentación ante el Concejo Municipal.
- h. Proponer medidas, acciones, objetivos y mecanismos de control de gestión, en el ámbito de sus respectivas competencias, los que deberán ser coherentes con las directrices de las respectivas instituciones.
- i. Cumplir las demás funciones determinadas por la ley (BCN, 2016).

De esta manera, la nueva ley hace extensible a todas las Municipalidades del país la obligación de conformar los Consejos Comunales de Seguridad Pública, entendidos como una instancia de coordinación interinstitucional a nivel local y como órgano asesor del Alcalde en lo referido al Plan Comunal de Seguridad Pública. Este último, se incorpora como un nuevo instrumento de gestión municipal, sumándose al Plan de Desarrollo Comunal, el Plan Regulador y la Política de Recursos Humanos.

Gráfico 4: Resumen actores por ámbito Consejo Comunal de Seguridad Pública



La importancia de estudiar este Consejo recae en que es una de las principales apuestas de política pública para enfrentar los problemas de seguridad, y porque ante la ausencia de evaluaciones, los actores tienen una visión fundamental de cómo ha sido el proceso de implementación.

MARCO CONCEPTUAL

Asumiendo las modificaciones descritas como una nueva política pública en materia de seguridad emanada desde el nivel central, pero cuyo elemento decisivo es la coordinación interinstitucional a nivel local, el marco conceptual propuesto pretende abarcar los principales elementos que permitan aprehender el proceso en el marco de su implementación.

De esta manera, se propone una primera discusión en torno al nivel de la administración y orientación en que se generan las políticas públicas. Esto permitirá comprender las posibles diferencias de interpretación entre los diseñadores de esta política y quienes, finalmente, la implementan, así como el resultado de la misma en el espacio de su ejecución.

Posteriormente, con el propósito de analizar la capacidad efectiva de coordinación de los actores involucrados en el nivel local, se propone una discusión en torno al concepto de “gobernanza” y, particularmente, la idea de “gobernanza sistémica” y a un marco que permita entender la coordinación como una práctica amparada por un marco institucional, organizacional e individual. Con ello, se busca enmarcar también las posibles fallas de coordinación.

Sin embargo, dado el tema general que envuelve a la presente investigación, en un nivel introductorio es necesario hacer una breve revisión respecto al concepto de coordinación como problema sociológico, y respecto a la idea de seguridad, lo que nos permitirá luego imbuirnos en la política de seguridad centrada en mejorar la coordinación interinstitucional a nivel local expresada como una política pública.

I. El problema de la coordinación social

Antes que un imperativo normativo, la *coordinación social* puede considerarse como un fenómeno empírico y conceptual que ha estado en la sociología desde sus orígenes. La pregunta por la coordinación social se aloja en el cuestionamiento central de la disciplina, por cómo se relacionan el individuo y la sociedad y cómo, a partir de ello, se construyen relaciones estableces de interacción e interdependencia. Hablar de coordinación social es remitirse, entonces, al problema más general sobre la integración y producción del orden social (Güell, 2007).

A pesar de su estabilidad, generalización y regularidades, las formas de coordinación social no conforman un continuum ahistórico. Al contrario, están siempre en reformulación con relación a cada sociedad y las transformaciones de orden mundial. Los cambios experimentados a partir de la globalización de la economía y la mundialización de las relaciones humanas han redefinido en buena parte los roles del Estado, el Mercado y la sociedad civil (Beck, 1997), abriendo un marco de mayor complejidad para la coordinación social, haciéndola más evidente y deliberada. Esto, en parte, debido a la diversificación e individualización de los actores sociales y la autonomía progresiva de los sistemas sociales (Morín, 1990).

Esto ha puesto en un sitio relevante la pregunta por las maneras en que se produce la coordinación social o, dicho de otro modo, cómo a pesar de la complejidad y diversificación de las relaciones entre individuos y sistemas “determinadas estructuras permiten seleccionar los motivos de los agentes y guiar sus acciones de manera estable y relativamente predecible” (Nun, 2009: 40). Siguiendo a Millán (1996), la coordinación puede entenderse a partir de la posibilidad de que dos instancias (personas, instituciones o sistemas o estructuras) que se reconocen como distintas, puedan generar en conjunto conexiones de sentido y de acción, disponiendo de medios para asegurar su variación armónica. En tal sentido, la coordinación resultaría más una probabilidad que una certeza, siendo por tanto susceptible de fallar, cuestión que se acrecienta con la inestabilidad y complejidad de las coordinaciones modernas.

Coordinación social y políticas públicas

Más que de la coordinación social deberíamos hablar, siguiendo a Chernilo (2006), de coordinaciones sociales. Esto porque la relación entre individuos y sistemas se produce en y entre cada uno de los ámbitos, campos o subsistemas de la sociedad, pudiendo investigarse cada uno de estos ámbitos de manera específica a fin de comprender los mecanismos definidos para asegurar la coordinación, mediante el estudio de los agentes, recursos e intereses que puedan llegar a observarse en un determinado espacio social.

En sociedades funcionalmente diferenciadas, autores como Parsons (1994), Habermas (1999), o Luhman (1998), han identificado una serie de formas de coordinación social estables, denominadas medios simbólicamente generalizados, como pueden ser el dinero, el poder o la validez jurídica, que es el caso de las políticas sociales. El carácter

medial de los medios simbólicamente generalizados, está dado porque actúan sobre el vínculo entre agencia y estructura o entre las motivaciones individuales (expectativas de inclusión) y la selectividad social (posibilidades ofrecidas sobre la base de definiciones sociales), especificando un campo de posibilidades que facilitan ciertas modalidades de interacción y comunicación y desincentivan otras. Además, los medios condensan expectativas y las hacen comunicables, ofreciendo condiciones de éxito o aceptación en un nivel simbólico (Mascareño, 2009).

En tal sentido, la política social se apoya en un medio simbólicamente generalizado de orden jurídico, y una forma de selectividad social que ofrece posibilidades de inclusión, cuya realización depende de la capacidad de motivar a agentes individuales a realizar acciones según sus expectativas de inclusión (Mascareño, 2009; Mascareño y Carvajal, 2015). Además, al incluirse en el lenguaje del derecho, la política social puede motivar, siguiendo a Chernilo (2006), acciones a nivel de sistemas y del “mundo de la vida”, pudiendo llegar a promover la inclusión de las personas en estos dos ámbitos (Habermas, 1999). Cuando las integraciones se producen a nivel sistémico, estas resultan generalmente imperceptibles para los individuos y operan al nivel de coacciones, mientras que cuando demandan acciones específicas de los beneficiarios, intervienen a nivel de la cotidianidad de los individuos, o su agencia, permiten que éstos se hagan pretensiones de validez sobre las propuestas que representan los programas y las acciones que demandan (Nun, 2009).

Mecanismos de la coordinación social.

Más allá de esto, y retomando la noción de coordinación social como el conjunto de conexiones de sentido y acción que se desarrollan entre instancias ontológicamente diferenciadas (individuos, sistemas, estructuras, instituciones, etc.) y que permiten la construcción de relaciones estables e interdependientes, queda pendiente retomar cómo se produce la coordinación social, en términos operacionales. Siguiendo a Nun (2009) diremos que la coordinación es llevada a través de mecanismos que vinculan expectativas individuales y colectivas con cursos de acción posibles de ser emprendidos. Estos mecanismos son entendidos como **mecanismos de coordinación**.

Un mecanismo de coordinación correspondería, entonces, “al conjunto de *dispositivos institucionales* que operacionaliza *principios normativos* en *pautas de acción concretas*”

(Nun, 2009: 48) haciendo referencia tanto a la probabilidad de que los individuos actúen en conformidad con las expectativas que otros tienen sobre su conducta, como a la coordinación entre expectativas y posibilidades de realización contenidas en sistemas funcionales, vinculándose generalmente a instituciones y diferenciándose, entre sí, según la manera en cómo se distribuye el poder para coordinar acciones. Así, los mecanismos de coordinación pueden llevarse a cabo de manera vertical u horizontal, demandar voluntariedad u obligatoriedad, dependiendo del objeto de la coordinación, los agentes y los intercambios. No obstante, los desarrollos teóricos más recientes suelen resaltar el auge creciente de formas de coordinación horizontal o a través de redes entre actores autónomos (Messner, 1999).

En cuanto a los principios normativos, estos son incorporados a los espacios de coordinación bajo la forma de expectativas estructuradas social y temporalmente. De ahí en tanto que un recurso primordial empleado por los mecanismos de coordinación sea la definición de las expectativas posibles de ser cumplidas en el espacio en que se delimita la coordinación. De manera general, los mecanismos de coordinación suelen recurrir al derecho, a fin de estabilizar la coordinación y neutralizar las desilusiones. Debido a que el derecho es un medio simbólicamente generalizado, su capacidad para coordinar resulta menos sensible a las variaciones del entorno y las convenciones sociales. En el caso de las políticas sociales, estas suelen apoyarse en el derecho para estabilizar la coordinación bajo el fundamento normativo que el Estado tiene la capacidad de representar los intereses colectivos (Nun, 2009).

En cuanto a los dispositivos institucionales, éstos suelen operar como agregados de normas, leyes y reglas de carácter general que delimitan la acción de sistemas o individuos en diversos espacios. Las instituciones definen qué se puede o debe perseguir como fin de la acción en un espacio de prácticas, distribuyendo y encauzando los espacios, roles, poderes y recursos, a fin de obtener resultados predecibles (Güell, Frei y Palestini, 2009). Así, los mecanismos de coordinación corresponden de cierta forma a las instituciones puestas en práctica, y se presentan en el espacio en que los individuos interpretan las reglas presentes y las traducen en acciones concretas.

Niveles de la coordinación social

Siguiendo a Nun (2009) la coordinación social y sus problemas puede analizarse a través de tres niveles: sistemas, instituciones e individuos. Considerados en conjunto, ello puede llegar a entenderse como *governance*, o el arte de guiar múltiples agencias, instituciones y sistemas que son al mismo tiempo operacionalmente autónomos y estructuralmente acopladas a través de formas de interdependencia recíproca.

En cuanto a las **agencias**, la autora menciona que la coordinación se produce cuando es aceptada la pretensión de validez y legitimidad de una acción y se actúa en conformidad con ello, retomando elementos contenidos en la acción anterior y actualizándolos en función de las expectativas y posibilidades actuales que definen cada nueva interacción y/o espacio de coordinación.

Así, señala que:

“Una acción es legítima cuando se adecua a las orientaciones normativas de los actores en juego. En la medida que los mecanismos de coordinación están inscritos en orientaciones normativas, aumenta la probabilidad que esto ocurra. Es, por otra parte, válida, cuando los actores la juzgan como adecuada a los fines que la orientan. En relación a esto, los mecanismos de coordinación tienden a actualizar maneras pasadas y probadas de resolver la contingencia. En este sentido van construyéndose sobre la base de un proceso que podría definirse como de “aprendizaje social” (Nun, 2009: 53)

A nivel **funcional**, los mecanismos actúan sobre dispositivos que permiten a las instituciones organizarse para gobernar un conjunto de prácticas sociales y operaciones sistémicas según las expectativas sociales. Aun cuando, en términos funcionales, las instituciones deberían ser coherentes en cuanto a principios, expectativas, mecanismos y pautas de acción, la autora señala que esto no resulta del todo cierto, debido a que en un mismo ámbito funcional coexisten instituciones formales (como reglamentos y leyes) e informales (normas, convenciones), de distinto tamaño, públicas y privadas, etc. En este nivel la coordinación no se reducirá, sin embargo, a hacer compatibles unas acciones con otras, o unos programas con otros, evitando duplicidades, desperdicios y conflictos, sino, además, se deben coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y perspectiva a largo plazo.

En el nivel **sistémico**, la problemática de la coordinación está relacionada con el enlazamiento de un conjunto de sistemas relativamente autónomos e interdependientes, teniendo en cuenta que la independencia de los sistemas incluye en sí misma una

creciente interdependencia de las problemáticas y relaciones conflictivas. En este nivel, la coordinación social se relaciona con la movilización y armonización de los recursos (financieros, de poder, simbólicos, culturales).

Cabe señalar, no obstante, que:

“La distinción aquí presentada es, en último término, meramente analítica. En efecto, cualquier acción social se inscribe simultáneamente en estos tres niveles debiendo entenderse propiamente como un problema de gobernanza (*governance*). Se deduce a partir de esto que el cumplimiento de las expectativas contenidas requiere no sólo de una coordinación de las acciones en cada uno sino además de la acción de mecanismos que pongan en relación los recursos, objetos, actores y formas de interacción predominantes en los tres” (Nun, 2009:53).

Fallas de coordinación social.

Los “problemas de desempeño” pueden darse a nivel de individuos, sistemas o instituciones. En este caso, se trata de situaciones en las cuales no logran realizarse las expectativas de coordinación. Como hemos señalado, el aumento de la complejidad social en aras de la globalización y los procesos de modernización que aumentan la individuación y la autonomía creciente de los sistemas, contribuye a la diversificación de definiciones alternativas que disputan con la autonomización de los principios normativos de los sistemas. La ausencia de dispositivos que orienten dichos cambios abre el riesgo de llegar a producir formas de desintegración social (Willke, 2016).

Sin embargo, esto resulta distinto del carácter inherentemente problemático de la coordinación social. Como señala Nun (2009), la coordinación social es de por sí altamente problemática debido a la densidad de factores que intervienen en cada espacio determinado.

Para la autora, una falla de coordinación, no obstante, sería aquella que:

“Ocurre en espacios o situaciones donde a pesar de los procedimientos y mecanismos dispuestos para ello, la coordinación social no se realiza según las expectativas iniciales. Es decir, se dan o bien situaciones de efectos no esperados, o bien situaciones de incomunicación, o bien sencillamente no se produce un enlace efectivo de las acciones y expectativas de las partes involucradas. Las *fallas de coordinación* se expresan de

manera típica en una distancia entre la expectativa inicial de coordinación y el resultado final de la misma, lo que puede denominarse un *problema de desempeño*, que tiene como consecuencia un aumento de la incertidumbre. Dado que los dispositivos de coordinación fallan en orientar la acción, entonces éstas se vuelven impredecibles, afectando el cometido de los sistemas en sus funciones” (Nun, 2009: 59).

Cuando suceden estas fallas, generalmente se observan soluciones de tipo regresivo que tienen como finalidad reducir la complejidad de las coordinaciones. A nivel límite, es posible que incluso los agentes opten por emplear soluciones de tipo individual a los problemas que enfrentan. En la medida en que actuar en conjunto con otros trae asociado un alto riesgo de anticipar respuestas y resultados, se suele actuar solo. Esto trae aparejado una pérdida del potencial asociado a las formas cooperativas de coordinación. Como señala la autora, en la medida en que los mecanismos de coordinación definen las pautas de acción típicas que relacionan determinados recursos sistémicos con expectativas individuales, se tiende a disminuir la probabilidad de ocurrencia de dichas fallas.

II. El asunto de la Seguridad Ciudadana

Tradicionalmente, la criminología, surgida al alero de las ciencias penales, limitó el desarrollo de su conocimiento al “sujeto delincuente” y las causas de la criminalidad. Tal empresa pretendía, mediante el control, conocimiento y la pedagogía, la transformación de las prácticas y conductas criminales (Pavarini, 2013). Del mismo modo, las ciencias sociales insistieron en la estabilidad de las estructuras, fundadas sobre el consenso mayoritario y la delincuencia como el resultado de una ausencia de integración e internalización en los individuos de las normas y valores sociales. Durkheim, incluso, consideraba al criminal como un agente imprescindible para revitalizar la cohesión social mediante la reafirmación de la normatividad del lazo social, y al delito como necesario para la evolución normal y moral del derecho (Durkheim, 1983 en Tonkonoff, 2012). Las normas y valores, el sistema judicial de cada sociedad, la policía y la prisión, aseguraban así el desarrollo de la sociedad.

No obstante, a partir de la década de los ochenta, y en adelante, comienza a hablarse con mayor frecuencia de la **inseguridad ciudadana** y el **miedo al delito** de quienes no necesariamente han sido víctimas de este. Como señala Medina (2003), el miedo al delito puede ser un problema social incluso más severo que la propia delincuencia, en la medida

en que afecta la calidad de vida de los individuos y la cohesión social y su efecto abarca a un segmento mucho más significativo de la población. Independiente de sus posibles causas, las consecuencias de este “son reales, tangibles y potencialmente severas a ambos niveles, el individual y social” (Warr, 1985:238). En la actualidad, el miedo al delito tiene importantes repercusiones en el ámbito social, económico y cultural, generando deterioro comunitario y actuando como agente catalizador que crea conductas destructivas para la vida social (Medina, 2003).

Una primera distinción a señalar es entre los conceptos de inseguridad ciudadana y miedo al delito. El primero, proveniente de las ciencias sociales, ha intentado abarcar la complejidad del “sentimiento de inseguridad” y su relación con las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Por otra parte, el segundo, proveniente de la criminología y su raigambre etiológica, ha trabajado por identificar empíricamente los factores asociados al miedo al delito y la medición de la percepción de riesgo entre la población (Medina, 2003).

Inseguridad sentida

La modernidad fue proyectada como el proceso mediante el cual desaparecerían el miedo, las fatalidades y la inseguridad. Sin embargo, el sentimiento de inseguridad de parte de la población pareciese, sin equívoco, haber aumentado en nuestra época actual.

Hablar de inseguridad ciudadana significa abordar un concepto polisémico estrechamente relacionado a otros tipos de inseguridad. Bauman (2007) plantea que el miedo es un sentimiento conocido por todas las criaturas vivas, incluyendo a los animales. No obstante, los seres humanos poseen además un sentimiento de temor de “segundo grado”, social y culturalmente construido, que orienta la conducta ante amenazas reales y potenciales. Se trata de lo que el autor denomina “miedo derivativo” o el sentimiento de ser susceptible de peligro. El autor señala al menos tres tipos de miedos derivativos en la sociedad contemporánea: 1) los que amenazan al cuerpo y las propiedades de las personas; 2) los de la seguridad del medio de vida o la supervivencia (renta, empleo, vejez) y; 3) los que amenazan el lugar de la persona en el mundo (identidad, posibilidad de exclusión).

Por otra parte, Robert Castel (2004) señala que la inseguridad contemporánea no debe entenderse como la ausencia de protecciones, sino más bien su reverso, ya que la

sociedad capitalista se ha organizado en torno a la búsqueda de un sinfín de protecciones o seguridades. Por ello, estas sociedades están construidas sobre terreno fértil para la inseguridad, en la medida en que los individuos no encuentran ni en ellos mismos, ni en su medio inmediato, las capacidades de asegurar su protección, promoviendo, por tanto, su vulnerabilidad. En ese sentido, la inseguridad de la población no es exactamente proporcional a los peligros reales que la amenazan sino, más bien, un efecto de desfase entre las expectativas de protección, socialmente construidas, y las capacidades efectivas de una sociedad para ponerlas en funcionamiento.

Más que dominar los riesgos de la existencia, la demanda por seguridad implica vivir rodeado de sistemas que la otorgan (de salud, de educación, protección de la propiedad, etc). Sistemas que, siguiendo a Castel, son siempre construcciones complejas y frágiles, y que conllevan en sí mismas el riesgo de fallar en su objetivo y frustrar las expectativas que generan. Visto así, la propia “economía de las protecciones” es la que produce frustración sobre la situación de seguridad (o inseguridad) en al menos dos sentidos: 1) porque los programas protectores jamás pueden cumplirse a cabalidad, y; 2) porque su logro, aunque relativo, hace emerger nuevos riesgos. El autor distingue dos grandes formas de protección que la sociedad y el Estado han construido contra la inseguridad: 1) las **protecciones civiles**, que garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y las personas en el marco del Estado de Derecho, denominada comúnmente **seguridad pública o civil**, entre las que se encontrarían actualmente la seguridad ciudadana y; 2) las **protecciones sociales**, que cubren los principales riesgos de degradación de la situación de los individuos que puede culminar en la decadencia social, denominada comúnmente **seguridad social** (Castel, 2004:10).

En base a las transformaciones sociales de las últimas décadas, un sinnúmero de autores coincide en que los sistemas de protección, tanto civil como social, se han debilitado (Wacquant, 2001; Castel, 2004; Bauman, 2007; entre otros), dando paso a una nueva generación de riesgos (Castel, 2004) y a la creación de una “cultura de riesgo” que, a su vez, resultan fabricantes de nuevos peligros. Asimismo, con el advenimiento del neoliberalismo, como esquema ideológico, y la reducción del estado benefactor (Wacquant, 2001), se estrecha la relación entre la explosión de los riesgos y la híper individualización de las prácticas de protección, entendiendo el manejo de los riesgos como una empresa individual, más que social, lo que aumenta el sentimiento de inseguridad y desprotección de los ciudadanos.

Del mismo modo, algunos autores dedicados al estudio de la exclusión social y la marginalidad urbana (Wacquant, 2001; Auyero, 2013; Bourgois, 2010, Caldeira, 2007, entre otros) han puesto el acento en el aumento de fenómenos como la segregación socio-espacial, la precarización laboral, la informalidad económica, el mercado de las drogas y la pobreza, como base de la inseguridad social y ciudadana y la pérdida de cohesión social.

Miedo al delito

Como hemos señalado, el miedo al delito ha sido una constante en los estudios criminológicos, sobre todo anglosajones, de las últimas décadas. En sentido general, su estudio se asocia a las respuestas o reacciones emocionales al delito (Narváez, 2009). Ferraro (1995) lo define, por ejemplo, como “una respuesta emocional de nerviosismo o ansiedad al delito o símbolos que la persona asocia con el delito” (Ferraro, 1995: 8, citado en Medina, 2003). Una definición más amplia es la que otorgan Pain, Williams y Hudson (2000, citados en Narváez, 2009) aludiendo al espectro de respuestas emocionales y prácticas al delito y el desorden que los individuos y las comunidades pueden dar.

Las principales investigaciones en esta área han relacionado el miedo al delito a factores personales, de género (afirmando que el delito es mayor entre mujeres) (Hale, 1996 citado en Medina, 2003), de edad (afirmando que el miedo al delito es mayor entre adultos mayores) o asociado a estatus de minorías étnicas o de clase social. Un común denominador en estos estudios refiere al estatus de “vulnerabilidad objetiva y subjetiva” que estos grupos exhiben. En esa línea, se plantea que el miedo al delito se encontraría modelado por el riesgo percibido de victimización que experimentan los ciudadanos, lo que implica un juicio o interpretación de víctima potencial. Así, señala Medina (2003) “De acuerdo con esta conceptualización, aquellos individuos que piensan que están expuestos a un mayor riesgo de ser víctimas, son también más temerosos del delito” (Medina, 2003:5).

De otro lado, las investigaciones sobre procesos ecológicos, de matriz sociológica, han puesto el acento en las nociones de “incivilidad” o “desorden” a nivel comunitario, sobre todo en barrios degradados como una de las causas en el miedo al delito. Según Medina (2003), los niveles inaceptables de desorden físico o social, el deterioro de los espacios públicos, por ejemplo, actúan como mecanismos catalizadores del miedo. Así, basado en

los postulados de Skogan (1999, citado en Medina, 2003) se señala que el desorden al interior del barrio genera una ruptura en los autocontroles comunitarios, pudiendo interpretarse como una señal permisiva que aumenta el riesgo (real o potencial) de ser víctima de un delito.

Por otro lado, algunos estudios en esta materia han dado cuenta de que las llamadas “crisis de confianza”, tanto en la policía como en las instituciones públicas, poseen un claro papel en la relación con el miedo al delito. Sobre estas últimas, Espín (2010) señala que el miedo al delito no solo genera pérdida de confianza en las instituciones, sino además pone en duda la capacidad del Estado para manejar la demanda de seguridad por parte de la población. De igual modo, se han relacionado los hábitos televisivos y la exaltación del fenómeno delictivo por los medios de comunicación social como una de las causas posibles del miedo al delito (Medina, 2003).

Más allá de estas investigaciones, un alcance interesante en el que varios estudios sobre miedo al delito han coincidido es en la llamada “paradoja del miedo al delito”, relacionada con la discrepancia entre los riesgos objetivos de ser víctima y las percepciones subjetivas de las personas (Narváez, 2009). La antropóloga Cecilia Varela (2005), señala que la ausencia de una relación unidireccional entre estos parámetros se debe fundamentalmente a que el miedo no guarda únicamente relación con su objeto, por lo cual no se trata únicamente de “sujetos miedosos” en tanto individuos aislados, sino también de un número importante de “discursos del miedo” que circulan socialmente. De ahí la propuesta de la autora de poner atención al entramado de representaciones alrededor del delito en el marco amplio del conjunto de riesgos de la vida social, es decir una sensibilidad al delito situada social y culturalmente.

Presentado el problema de la coordinación social en la sociología en general, y en el ámbito de las políticas públicas en particular, así como el asunto de la seguridad ciudadana como un problema social a abordar desde la complejidad que éste implica, se presenta a continuación una propuesta conceptual que permitirá abordar el problema de la seguridad ciudadana como una cuestión de políticas públicas cuyo elemento central es la coordinación interinstitucional a nivel local.

En el apartado siguiente, se desarrollan las nociones fundamentales que sostendrán el análisis de la presente investigación, teniendo como conceptos centrales la idea de gobernanza sistémica y fallas de coordinación. Los problemas asociados al delito y la

violencia, dadas sus causas múltiples y complejas, se torna en un desafío de coordinación para el desarrollo de las políticas públicas que buscan dar respuestas que sean socialmente aceptables y legítimas para los ciudadanos.

III. Políticas públicas de seguridad como un problema de coordinación

Como hemos señalado, la crisis de la tradicional tríada policía-justicia-sistema penitenciario para hacer frente a los problemas de seguridad ciudadana, ocasionó la aparición de nuevos actores y dinámicas de acción. Velásquez (2016) señala que entre las repercusiones políticas y de administración pública más importantes asociadas a este fenómeno se encuentra el traspaso de formas verticales y discrecionales de las políticas de seguridad, a formas “no verticales” y de incorporación de nuevos mecanismos de negociación e interacción con actores públicos, privados y sociales.

En ese plano emerge el concepto de **co-producción de seguridad**, definida según UN-HABITAT (2008) como “el proceso que permite que todas las agencias del Estado central y local, así como las instituciones de la sociedad civil y el sector privado, junto a los habitantes involucrados, participen en forma responsable en la construcción de seguridad y enfrenten eficazmente los problemas de inseguridad de todo tipo.” Ello implica que la seguridad pública ya no es sólo responsabilidad del Estado y sus instituciones, sino que involucra, necesariamente, a los ciudadanos y otros actores en la solución de los problemas que afectan su seguridad, fundamentalmente desde lo local. Desde esta perspectiva, la asociatividad va más allá de los problemas puntuales, favoreciendo la cohesión e integración social en todo nivel, facilitando el hacerse cargo de las incertidumbres contemporáneas y la variedad de significados que los actores sociales le otorgan. En tal sentido, la co-producción de seguridad ayudaría a la gobernabilidad en la medida en que integra a la ciudadanía a la toma de decisiones públicas, otorgando, por ende, legitimidad y respaldo social al ejercicio del gobierno (Velásquez, 2016).

Vanderschueren (2009) señala que una de las formas más eficaces, según evidencia, para hacer co-producción de seguridad a nivel local, ha sido la asociación bajo la forma de **partenariado** (*partnership*), entendida como una alianza entre socios complementarios que buscan un objetivo común, existiendo al menos dos tipos: 1) aquel que reúne a los principales actores de la prevención alrededor del municipio y se constituye por comunidades de intereses (víctimas de criminalidad, victimarios, organizaciones sociales,

policías) para elaborar e implementar una estrategia local de seguridad, desde el diagnóstico hasta su evaluación, y; 2) aquel organizado en torno a la resolución de un problema preciso y circunscrito. A diferencia de las colaboraciones puntuales o una negociación, el partenariado promueve fundamentalmente alcanzar un objetivo de seguridad compartido por los actores. En ese sentido, la representación de socios implica como criterio central la diversidad de actores e intereses puestos en alianza.

Políticas Públicas y modelos para situarla

Siguiendo a Sabatier (1986), se realizará una breve revisión de la tradicional discusión en torno al nivel y “operación” de la política en el ámbito de su implementación, donde destacan principalmente los clásicos modelos de Arriba-abajo y de Abajo-arriba, además de los enfoques híbridos y la propuesta del autor.

Estos últimos enfoques permitirán contextualizar el problema de investigación planteado, pues se trata de una política pública con claros lineamientos y mecanismos de financiamiento establecidos en el nivel central, además de expectativas de resultados definidos allí, pero cuya implementación efectiva pasará por el complejo entrecruzamiento y gestión de intereses del nivel local, con la figura del alcalde como actor central.

Respecto al enfoque Top-Down, se vincula con la primera tradición de investigaciones en políticas públicas orientadas al estudio de la decisión política del gobierno, como punto de partida de la misma, habitualmente en el nivel central, y continúa con el examen del grado en que los objetivos legalmente mandatados se van logrando en el tiempo y el porqué. Aquí destaca la decisión creativa de la tecnocracia y sus diseñadores de crear programas que se implementan “por derrame”, siendo la jerarquía, el control y la dirección los elementos principales para comprender el proceso de implementación de la política.

En este enfoque subyace una visión racionalista ideal en que, operativamente, existe una visión definida desde arriba con objetivos claros, una estructura de órdenes hacia abajo claramente definida, una provisión de recursos suficiente y un sistema de comunicación que asegura el descenso de las órdenes del nivel central. En este sentido, lo verdaderamente importante sucede en la cúspide de la administración del estado que toma la decisión, y el análisis debe centrarse, entonces, en: 1) el grado en que las acciones de implementación y los grupos objetivo fueron consistentes con dicha decisión;

2) el nivel en que los objetivos fueron alcanzados en el tiempo; 3) cuáles fueron los factores principales que afectaron los resultados e impactos, y; 4) cómo fue reformulada la política en el tiempo en base a la experiencia.

La falla fundamental de este enfoque, de acuerdo a diversos actores (Hjern and Hull, 1982; Hanf, 1982; Barrett y Fudge, 1981; Elmore, 1979; citados en Sabatier, 1986), es el hecho de partir desde la perspectiva del tomador de decisiones del nivel central y, con ello, desatender la importancia de otros actores, siendo los primeros los actores clave y los demás entendidos básicamente como impedimentos o trabas de la implementación, con las consecuencias metodológicas que ello conlleva.

Una segunda crítica relevante se relaciona con la incapacidad del enfoque de dar respuesta en situaciones en que no existe una política o ente dominante y, por el contrario, aparecen una multiplicidad de actores y directrices gubernamentales sin que ninguno sea predominante. Esta situación se observa más claramente en países con mayores niveles de descentralización en el diseño e implementación de políticas públicas, o cuando no existe una ley o mandato escrito para la ejecución de la misma.

Finalmente, una tercera crítica fundamental se relaciona con que este modelo tiende a ignorar, o al menos a subestimar, las estrategias utilizadas por los implementadores locales y de los grupos objetivo de la política para desviarla en función de sus propios objetivos.

De esta manera, el enfoque Bottom-Up, surgido hacia el final de los años setenta como una respuesta a las debilidades percibidas en el enfoque Top-Down, en vez de comenzar con una decisión política, se inicia con el análisis de la multiplicidad de actores que interactúan en el nivel local sobre un problema en particular. Así, los estudios realizados con este enfoque comienzan con la identificación de las redes de dichos actores involucrados en la entrega de un determinado servicio en una o más áreas locales y se preguntan por sus metas, estrategias, actividades y contactos. De esta manera, las tradicionales etapas de la política (formulación, implementación y reformulación) tienden a ser reemplazadas por un foco en las estrategias perseguidas por los diferentes actores para el logro de sus objetivos. Los estudios realizados con este tipo de enfoque mostraron que los actores locales usualmente desvían los programas centralmente mandatados hacia el logro de sus propios fines (Sabatier, 1986).

Aunque, de acuerdo a Sabatier (1986), los estudios con enfoque Top-Down tienen mayor contrastación empírica y un más extenso desarrollo teórico, además de la importancia que este enfoque da a la estructuración legal del proceso de implementación, el enfoque Bottom-Up cuenta con importantes fortalezas que permiten aprehender el proceso de implementación de la política pública: 1) Ha desarrollado una metodología explícita y replicable para identificar redes de políticas o una “estructura de implementación”; 2) Dado que las investigaciones no inician con el análisis de programas gubernamentales sino con los problemas percibidos por los actores y sus estrategias, el enfoque es capaz de evaluar la capacidad de dichos programas para resolver los problemas respecto a la capacidad de otras organizaciones privadas y el mercado para hacerlo; 3) Al no tener la mirada en los objetivos formales declarados de la política, este enfoque permite observar con mayor libertad todo tipo de consecuencias (deseadas o no) de los programas públicos y privados; 4) Tiene la capacidad de tratar con un área de problemas y políticas que involucran a una multiplicidad de programas públicos y privados sin predominancia de ninguno, y; 5) Dado su foco en las estrategias perseguidas por una amplio rango de actores, tiene una mayor capacidad para observar la interacción estratégica de los actores en el tiempo.

No obstante las fortalezas del enfoque, el modelo Bottom-Up tiene el riesgo de sobre enfatizar la importancia de la periferia para determinar el centro, tomar los participantes actuales de un estructura de implementación como dados, desconociendo los esfuerzos previos y, finalmente, no da cuenta de una teoría explícita de los factores que afectan su tema de interés, oscureciendo los supuestos implícitos.

Por ello, finalmente Sabatier (1986) propone un enfoque sintético que recoge los elementos más fuertes de cada uno de los modelos. Del modelo Bottom-Up recoge su unidad de análisis, es decir, una amplia gama de actores públicos y privados que participan en un problema de política pública, y el examen detallado de las estrategias y perspectivas de las diferentes categorías de actores relevantes del proceso de implementación. Este punto de partida se combina con el enfoque Top-Down del análisis sobre la manera en que impactan las condiciones socioeconómicas y las estructuras legales sobre el comportamiento de los actores, aplicando esta mirada en periodos largos de tiempo de modo tal de incluir la noción de aprendizaje. Junto a ello, se incorpora la perspectiva metodológica que utiliza constructos teóricos con alto nivel de abstracción, operando con un panorama de la realidad altamente simplificado.

Gobernanza sistémica

En primer lugar, es necesario recordar que uno de los objetivos centrales del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito es la construcción de una gobernanza local en materia de prevención, materializada institucionalmente en el Consejo Comunal de Seguridad Pública. Asimismo, se debe tener presente que, en línea con lo planteado por los diversos organismos internacionales, y tal como se señaló en líneas precedentes, la seguridad ciudadana es progresivamente incorporada por la política pública del estado chileno como un derecho fundamental, base para el ejercicio efectivo de otros derechos.

De esta manera, cabe señalar que desde hace algunas décadas existe un consenso compartido en torno a repensar las políticas públicas, en general, y las políticas sociales, en particular, a partir del reconocimiento de la necesidad de que exista un cumplimiento efectivo por parte del Estado de los derechos asociados a la ciudadanía social en términos de activos, ingresos y servicios (Cunill, 2009; 2010). Una clave en este plano ha sido la generalización del lenguaje de derechos, o de la noción de políticas públicas con enfoque de derechos. Como plantea Cunill (2010), si bien el lenguaje de derechos no dice mucho acerca del contenido de una política pública, sí ha permitido estabilizar orientaciones generales y marcos de referencia para guiar procesos de formulación, implementación y evaluación.

Al imbuirse en el aspecto procesual de las políticas públicas, el enfoque de derechos ha establecido que no resulta indiferente del alcance mismo de los derechos, el tipo de instituciones que los desarrollan. En ese sentido, siguiendo a la CEPAL (2006) el cumplimiento efectivo de los derechos instituidos requiere de recursos, instituciones y capacidades públicas, siendo la vinculación de estos tres elementos lo que realmente determina la medida en que una política puede ser efectivamente ejecutada.

De entre estos aspectos, la institucionalidad pública requiere de algunos atributos mínimos para la implementación efectiva de políticas públicas con enfoque de derechos. Cunill (2010) señala que existen al menos tres atributos insoslayables: *accountability* (o responsabilización efectiva de los actores que formulan las políticas públicas), espacio público (o creación de estructuras de redes de políticas y políticas públicas trascendentes de la administración pública) y **gobernanza sistémica**.

La gobernanza sistémica es un concepto que surge al alero de las transformaciones y exigencias de un nuevo estilo de gobierno que emerge a partir de la llamada era de la información y la globalización. Autores como Aguilar (2006) y Mayntz (2001) señalan que, dadas las altas dosis de complejidad, incertidumbres técnicas y políticas y dispersión del conocimiento y el poder, existe la necesidad manifiesta de generar aprendizajes constantes e interdependencias entre actores públicos y privados para el desarrollo óptimo de la gestión pública. Si en el pasado los arreglos colaborativos tendían a circunscribirse entre grupos de iguales, en la actualidad la gestión pública estaría poniendo el acento en formas abiertas y colaborativas de gobierno que tienen como desafío la inclusión de una diversidad de actores con diferencias significativas de poder y conocimiento (Cunill, 2010).

En el ámbito de las políticas públicas y las políticas sociales, la gobernanza sistémica se traduce en la búsqueda de significados y propósitos compartidos alrededor de un problema, permitiendo que los actores, a pesar de sus intereses diversos y conflictivos, puedan percibir su interdependencia en torno a problemas específicos y se dispongan a cooperar para su solución. Con este concepto, se reconoce que la eficiencia de un arreglo institucional es tan importante como la calidad de las interacciones que se generan.

Siguiendo a Cunill, la gobernanza sistémica en el ámbito de las políticas públicas remitiría al:

“...alineamiento e integración en torno a una visión común de los diversos actores gubernamentales, cualquiera sea su adscripción, actuando así como un sistema para la efectiva protección de un derecho instituido [...] existe gobernanza sistémica toda vez que al menos los actores gubernamentales concernidos directa o indirectamente en el ejercicio de un derecho ciudadano, mantienen relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación para aportar y producir soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela” (Cunill, 2010: 11).

Para que la gobernanza sistémica se convierta un atributo de la institucionalidad pública, la autora plantea que se requiere al menos atender a tres dimensiones: una instrumental, una espacial y una valórica. A su vez, si estas tres dimensiones se encuentran conectadas entre sí, se puede hablar de una estrategia de gobernanza o una acción y efecto de gobernar, dando a un conjunto direccionalidad y consistencia en torno a propósitos definidos.

La dimensión **espacial** remite a relevancia de generar espacios institucionalizados de comunicación recíproca entre actores que poseen incidencia en una política, de manera tal de desencadenar procesos de producción de significados compartidos que reenmarquen sus diferencias de intereses. Se trataría de la generación de arreglos institucionales de diálogo sostenido que permitan la articulación de recursos y saberes entre sectores y niveles gubernamentales. Estos espacios resultan especialmente importantes cuando se requiere de arreglos inter sectoriales para ejecutar políticas sobre problemas multi causales.

La dimensión **instrumental** tiene relación con la necesidad de generar instrumentos de gestión que sean integradores, pues los espacios de comunicación no pueden producir integración por sí solos. En este ámbito adquiere relevancia la manera en que son definidos los compromisos de desempeño, las condiciones de su cumplimiento y evaluación, y los diversos instrumentos de gestión desde una óptica global, que contemple elementos que están más allá del ámbito de la institucionalidad social. Se trata, entonces, de la existencia de instrumentos y procesos de gestión en red que permitan el manejo integral de una política pública, tanto intra como intersectorialmente, sobre todo, referido a los procesos de programación, presupuesto, evaluación y control. Se ha evidenciado una alta ineficacia de los espacios de coordinación interinstitucional que operan sobre procesos de presupuestación y planificación unilaterales. En este plano destaca también la importancia de la contractualización de las relaciones de responsabilidad con compromisos negociados y no impuestos.

La dimensión **valórica** tiene relación con el tipo de valores que se intentan maximizar a través de los instrumentos de gestión y con los valores que portan los directivos públicos. Con ellas, se busca establecer que los criterios de valor sean coherentes con los procesos de presupuestación, programación, evaluación y producción de gobernanza. Y, además, que los directivos públicos posean una actuación integrada en torno a la valoración de la interdependencia, la diversidad y lo público permitiendo la conformación de una comunidad de prácticas.

El punto central es que las relaciones se construyen (u obstaculizan) a través de estas tres dimensiones, las que interactúan entre sí. Ellas definen una estrategia de gobernanza, dándole a un conjunto direccionalidad y consistencia en torno a ciertos propósitos. Con estos atributos sería posible, siguiendo a Cunill (2010), generar una gestión deliberativa, integrada y respetuosa de la diversidad social. Tras la noción de

gobernanza sistémica se asume entonces que la diversidad y el conflicto de posiciones y valores debe ser resuelta más a **través del dialogo y la interdependencia que mediante la implantación de un poder coercitivo**. Con ella se busca que los participantes encuentren razones que pueden aceptar en sus acciones colectivas y no necesariamente un respaldo incondicional o la promoción de intereses individuales. Así, la gobernanza sistémica no solo permite lidiar con la complejidad social sino también ayuda a conducir a decisiones más imparciales, racionales y legítimas.

Coordinación interinstitucional y fallas de coordinación

Dadas las mismas razones descritas en el caso de la gobernanza sistémica, es decir, el aumento de la complejidad social, la diversificación de actores sociales e institucionales y la demanda de cumplimiento efectivo de derechos, la coordinación ha surgido como una respuesta a las restricciones propias que posee el Estado en su estructura organizacional. En la época actual, la emergencia de nuevas demandas, y las políticas públicas que buscan dar respuesta a dichas demandas, ya no forman necesariamente parte de la misión y competencia de una sola institución. Por el contrario, el aumento de la complejidad social implica respuestas interdisciplinarias en las cuales intervengan distintos actores y servicios del sistema público.

En un sentido general, para el PNUD (2009) la coordinación es entendida como aquellos modos de actuar y de relacionarse que las personas despliegan en sus espacios de acción. Para Umayahara (2004) la coordinación es entendida como la acción de reunir a diferentes sectores sociales armonizando sus políticas y sistemas de prestación de servicios con el fin de evitar superposiciones sin llegar al extremo de fusionar sus estructuras. Más en concreto, Delpiano (2011) señala que la coordinación sería una práctica que busca fomentar la acción conjunta, ordenada y coherente de las reparticiones públicas para la solución de un problema. En línea semejante, Chisholm (1989) señala que la coordinación remitiría a la utilización colectiva de reglas de decisión o actuación que reducen la incertidumbre respecto al comportamiento que tendrán actores e instituciones, mediante el establecimiento de pautas de acción continua, estables y perdurables. Visto así, la coordinación sería una forma en la cual diversos actores y organismos, tanto a nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan de modo coherente,

generando sinergias en función de las tareas asignadas y el cumplimiento de objetivos públicos (Delpiano, 2011).

Más en específico, Delpiano (2011) argumenta que la práctica de la coordinación se encuentra circunscrita a tres pilares fundamentales: **marco institucional** (entendido como el conjunto de normas, reglas y contratos), **organizacional** (entendido como el espacio en que se agrupan individuos por una identidad común, objetivos compartidos y una estrategia de juego) y **personal** (relacionado con los valores y motivaciones de los directivos públicos en cuanto individuos). Estos orientan la manera en que se acciona conjuntamente en la producción de bienes y servicios.

Aun así, la coordinación es, como nos recuerda Delpiano (2011), un proceso colectivo y creativo susceptible de fallar. La autora ha identificado un conjunto de fallas de coordinación asociadas a estos tres marcos referenciales.

En torno al **marco institucional** la autora identifica seis tipos de fallas:

- Rigidez normativa: asociada a cumplir con solo aquello que la ley ordena. En este caso, si la coordinación es una acción que no está mandatada por ley, se asumiría que los Ministerios y servicios públicos no tienen obligación expresa de cumplirla. Esto podría ocasionar que la coordinación no ocurra o bien que dependa de la voluntad expresa de personas y organizaciones.
- Estructura confusa y desordenada: si no existe claridad desde el marco institucional de cuáles son los roles y funciones de cada organización y actor, pueden producirse omisiones o duplicaciones que provoquen desorden en la estructura organizacional, pudiendo llevar a formas de irracionalidad en la distribución de recursos y a la incoherencia en las acciones.
- Altos costos de transacción y asimetrías de información: si el marco institucional no provee de manera adecuada la información sobre metas, actividades y recursos o no existen espacios para el intercambio de información es posible que aumenten los costos de transacción y las asimetrías de información produciendo fallas en la coordinación.

- Falta de acuerdos: la ausencia de acuerdos en cuanto a obligaciones, productos y servicios a realizar puede dar paso a confusiones respecto al trabajo por hacer o desconocimiento de los compromisos propiciando fallas de coordinación.
- Institucionalidad precaria: si el marco institucional no provee de herramientas y condiciones que faciliten y permitan concretar la coordinación o éstas son precarias e insuficientes se pueden producir fallas en la implementación de la coordinación.
- Insuficientes reglas formales o predominio de las informales: la coordinación requiere que los actores que interactúan en ella establezcan ciertos acuerdos y reglas sobre cómo proceder para lograrla, a fin de precisar y anticipar cómo se responderá ante una determinada situación. La ausencia de dichos acuerdos y reglas puede propiciar incertidumbre y confusión generando fallas de coordinación.

En relación con el **marco organizacional**, la autora menciona cuatro tipos de fallas de coordinación recurrentes:

- Inexistencia de un propósito común: la solicitud de trabajo coordinado suele realizarse en torno a un objetivo o propósito común que se requiere cumplir. Si en el proceso de coordinación este propósito no existe, no interpela los intereses de cada actor o se encuentra insuficientemente explicitado es posible que se produzcan fallas de coordinación.
- Mandato difuso: la coordinación requiere que exista claridad respecto de la institución responsable de impulsarla y quién debe concretarla. La difusión de la responsabilidad entre actores que interactúan puede producir fallas de coordinación.
- Insularidad: si al interior de las organizaciones que participan de una coordinación existen unidades que trabajan de manera aislada o rechazan el intercambio con otros es posible que se generen resistencias con trabajar de manera intra o inter organizacional, afectando las dinámicas de trabajo.
- Opacidad: la ausencia de transparencia e intercambio de información disminuyen la confianza y el apoyo mutuo. La existencia de opacidad y recelo para compartir información puede llegar a producir fallas de coordinación.

Finalmente, en cuanto al **marco individual** Delpiano reconoce seis tipos de fallas de coordinación:

- Liderazgo insuficiente: si no existe claridad respecto a quién debe asumir el liderazgo para gestionar una coordinación es muy posible que ésta no se lleve a cabo de manera eficiente.
- Conflictos de poder: la interacción entre actores diversos que suscita una coordinación puede hacer emerger conflictos producidos por rivalidades académicas, institucionales, jerárquicas o de otro tipo, produciendo tensión y lucha por adquirir una posición dominante, esto repercute de manera directa en la existencia de fallas de coordinación.
- Jerarquía de mando: existen circunstancias de crisis o acción inmediata que demandan concentrar y reconocer un mandato único que ordene qué hacer y quién debe hacerlo. Para ello resulta imprescindible construir lazos de confianza, interacción y trabajo coordinado. De no producirse, esta autoridad puede ser desconocida o no respetada surgiendo resistencias y por ende problemas de coordinación entre actores.
- Individualismo: la existencia de individuos reticentes a compartir información y a interactuar con otros dificulta la coordinación y el trabajo colaborativo.
- Falta de valores y perspectivas comunes: a medida que un problema resulta más complejo y multidimensional es posible que los valores y perspectivas conceptuales que tienen los actores resulten diferentes. De no haber concordancias mínimas en cómo describir un problema y cómo solucionarlo se dificulta la acción coordinada entre actores.
- Motivaciones distintas entre directivos y colaboradores: para que exista una coordinación eficiente es necesario que exista concordancia entre directivos y colaboradores de una organización. De no existir es posible que se presenten fallas en la coordinación.

METODOLOGÍA

Entendiendo lo poco estudiado⁴ del fenómeno de los Consejos Comunales de Seguridad Pública, el tipo de investigación será exploratoria. Según Fierro (2013), algunas características de estos estudios son: examinan temas poco estudiados; son investigaciones más flexibles, amplias y dispersas; sirven para familiarizarse con fenómenos, identifican tendencias y posibles relaciones entre variables. Desde ahí el estudio no pretende llegar a generalizaciones ni comprobación de hipótesis, ya que solo pretende indagar en una política pública que no ha sido sometida a mayor evaluación desde la mirada de los actores relevantes de ésta.

Por lo exploratorio del estudio y ante la ausencia de datos previos, amerita una introducción al tema de tipo cualitativo. El saber cualitativo es exclusivo del orden social, por lo que no tiene antecedentes en las ciencias naturales. A diferencia del enfoque cuantitativo, el investigador se mueve en el orden de los significados o códigos, buscando la estructura de la observación del otro (Canales, 2006). Taylor y Bogdan (1986:20) consideran, en un sentido amplio, la investigación cualitativa como "aquella que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable".

El enfoque adoptado es correspondiente con lo exploratorio de la investigación, y la necesidad de desarrollar un proceso analítico que dialogue permanentemente con la teoría. Para Hernández et al, la investigación cualitativa se caracteriza por: explorar fenómenos en profundidad, ser conducida básicamente en ambientes naturales, los significados se extraen de los datos y no se encuentra fundamentada en la estadística. En la investigación cualitativa, "el investigador cualitativo parte de la premisa de que el mundo social es "relativo" y sólo puede ser entendido desde el punto de vista de los actores estudiados" (Hernández, Fernández, & Baptista, 2008, pág. 11). El indagar y entender a distintos actores de diferentes espacios de aplicación de política pública, desde sus espacios de implementación, es uno de los propósitos que subyace a este estudio. La implementación es una "caja negra" donde se interrelacionan actores con subjetividades diferentes (Nogueira, 2007).

⁴ Actualmente, solo existe una evaluación realizada por DIPRES al programa Plan Comunal de Seguridad Pública, realizada durante el año 2017, la que indica una evaluación del diseño ante la ausencia de información sobre los resultados del programa (DIPRES, 2017).

De los aspectos éticos de la investigación cualitativa, se considera relevante la propuesta de González (2002) quien plantea que es necesario someter a juicio las siguientes características de la investigación: *Valor social*, debido a que el estudio, al intentar analizar una política pública, espera una mejora en la misma y en la población que participa de esta; *validez científica*, ya que busca generar conocimiento con credibilidad, y un método de investigación coherente con el problema a tratar; *selección equitativa* y coherente con los sujetos a investigar; *proporción riesgo-beneficio*, donde para los entrevistados no implica mayor riesgo participar del estudio, y; *consentimiento informado*, donde se le presentará a los sujetos los objetivos de la investigación y se les invita a participar de manera voluntaria en el estudio (González, 2002).

Para producir los datos se ha utilizado la técnica denominada entrevista semiestructurada. A partir de ella, se ha recogido el discurso de los diferentes actores involucrados en la operación y funcionamiento del dispositivo local de coordinación inter-institucional en materia de seguridad, denominado Consejo Comunal de Seguridad Pública. Se ha seleccionado esta técnica porque permite cierto grado de apertura a temas emergentes dentro del proceso de entrevista, al tiempo que permite orientar la producción de información dentro de las categorías establecidas a partir de la revisión teórica previa. De esta manera, permite abordar temas que pueden resultar relevantes dentro de la temática general de investigación, pero que no han sido incluidas en el proceso previo de estructuración del diseño y sus categorías. Sin embargo, dichas temáticas tienen a la base un mismo guion, el que entrega uniformidad a los temas abordados y posibilita la comparación de los resultados obtenidos en las entrevistas (Hernández, Fernández, & Baptista, 2008).

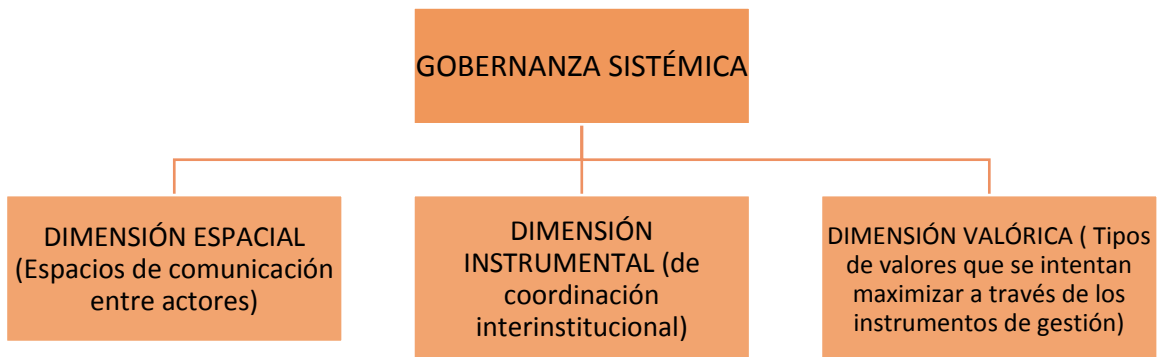
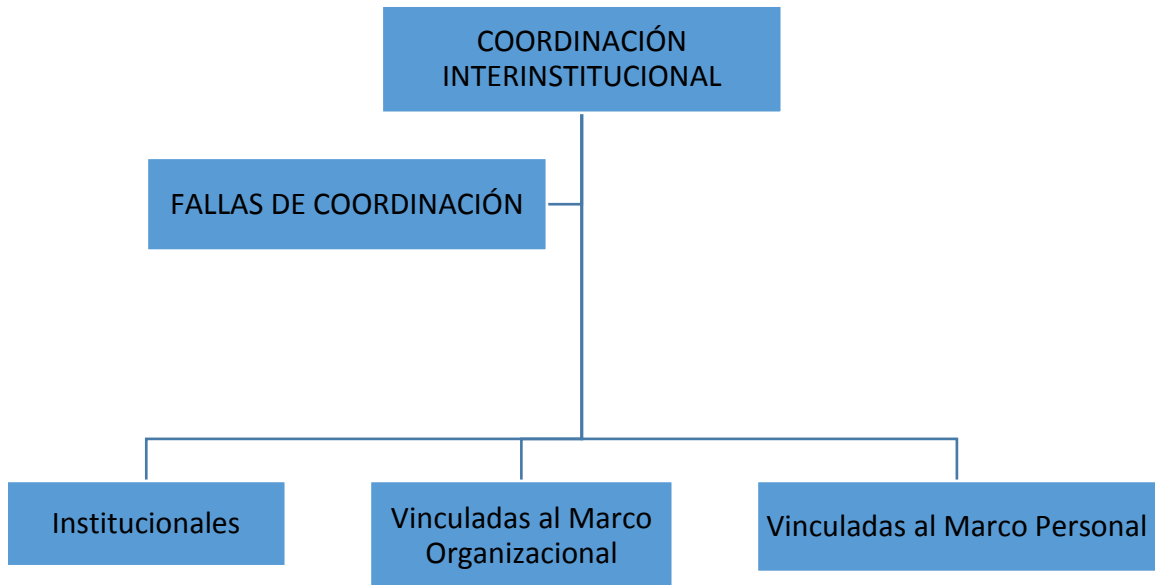
Con el objetivo de obtener un análisis más global y contextualizado de la información primaria obtenida mediante la técnica de entrevista semi-estructurada, se recurrió al análisis de información secundaria. Dicha información se obtendrá de documentos oficiales, tales como leyes, actas de sesiones, y planes comunales de seguridad pública, entre otros.

La técnica de análisis de la información corresponde al análisis de contenido categorial, consistente en la descomposición de los datos textuales, es decir, de los textos transcritos de las entrevistas, en ciertas categorías definidas previamente y que han sido establecidas en función de los objetivos de la investigación (Vásquez, 1994).

El análisis categorial se ha realizado mediante una serie de pasos y siguiendo los criterios propuestos por Andréu (2000), donde cada serie de categorías: ha de construirse de acuerdo con un criterio único (lo que se va analizar debe seguir un criterio dado por la teoría o investigador), ha de ser exhaustiva (lo suficientemente general para que diferentes frases quedan en una categoría), ha de ser mutuamente excluyentes (donde no exista mayor duda al categorizar una frase) , ser significativas (de relevancia para los objetivos de la investigación), claras, replicables (donde otros investigadores puedan categorizar de la misma manera), y diferenciadas en niveles (entendiendo los conceptos o categorías generales y las específicas). Todo lo anterior a fin de tener un esquema analítico que pueda dar cuenta de los objetivos del estudio.

El marco teórico de la investigación proporcionará las categorías principales, mientras que al ser una investigación flexible, se generarán categorías en el proceso de codificación, las cuales podrán ser sub-dimensiones de las categorías iniciales o nuevas categorías generales.

Gráfico 5: Categorías iniciales derivadas del marco teórico.



Muestra

La muestra coherente con los objetivos de la investigación es *muestreo de casos políticamente importantes*, el que “se relaciona con la identificación en procesos sociales, objeto de investigación, de los actores principales, es decir, los que intervienen directa o indirectamente, pero de modo significativo en la toma de decisiones involucradas en dichos procesos” (Sandoval, 1996, pág. 124). Comprender su visión es fundamental para conocer el rumbo que seguirán los procesos en cuestión, y de ahí la importancia de este tipo de muestreo.

La muestra fue definida a partir de los criterios utilizados por la Subsecretaría de Prevención del Delito en la clasificación de comunas para la focalización de recursos del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito (2014-2018). No obstante, la muestra cualitativa tendrá un criterio de saturación del discurso, por lo que durante el trabajo de campo se evaluará incluir o cambiar un entrevistado/a.

Aunque la población potencial del Plan Nacional fueron las 345 Municipalidades del país, la Subsecretaría de Prevención del Delito definió como población objetivo del Plan Comunal de Seguridad Pública a 72 comunas, categorizadas en cinco grupos. Como criterios de focalización se establecieron: 1) Criterio poblacional: se seleccionaron comunas de más de 60.000 habitantes; 2) Índice de riesgo socioeconómico, en base al “Índice de Vulnerabilidad Social-Delictual Comunal” (Araya y Sierra, 2002); y, 3) Dependencia de la comuna al Fondo Común Municipal.

La categorización en cinco grupos determinó la distribución de recursos, estableciendo los montos a transferir en un plazo de tres años para la ejecución de proyectos, así como el equipo profesional a financiar en cada una de las comunas. Sin embargo, no se cuenta con información que permita justificar la forma en que se determinaron los montos a transferir ni el número de profesionales por tramo (DIPRES, 2017).

Tabla 2: Clasificación de comunas Plan Comunal de Seguridad Pública

Tramos y recursos asociados a tres años			
Tramo	N° Comunas	Monto	Equipo profesional
A	2	\$1.265.200.000 c/u	6
B	14	\$1.049.600.000 c/u	4
C	35	\$771.600.000 c/u	4
D	19	\$566.800.000 c/u	3
E	4	\$0	0

(Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito, no publicado)

Perfil profesional (1 coordinador + apoyos técnicos)

Cabe destacar que las comunas calificadas en el tramo E no recibieron ningún tipo de transferencia financiera desde la Subsecretaría de Prevención del Delito en el periodo 2014-2017, reservando para ellas sólo asistencia técnica. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la ley 20.965, la obligación de instalación del Consejo Comunal de Seguridad Pública se hizo extensiva a la totalidad de comunas del país. Constituyen un caso interesante de analizar al no haber compromiso de recursos de por medio.

Tabla 3: Selección muestra según tramo y tipo de actor

Actor / Comuna		Tramo A	Tramo B	Tramo C	Tramo D	Tramo E
Municipal		X	X		X	
	Alcalde					
	Concejales					
	Funcionario					
Seguridad Pública	Fiscalía	X	X		X	
	Carabineros					
	PDI					
Sociedad Civil	COSOC	X	X		X	
Estado central	Intendencia	X	X		X	
	Gobernador					
	Otros					

Tramos B y C cuentan con financiamiento para un equipo de cuatro profesionales.

Tramo E sólo recibe asistencia técnica.

Sólo dos comunas, de las 74 priorizadas, son incluidas en el tramo A. Presentan diferencias relevantes respecto a las demás, por lo que se propone incluir a una de ellas en la muestra. Las comunas de los tramos B y C no presentan mayores diferencias entre ellas, por lo que se propone seleccionar una de ellas. En el tramo D se encuentran las comunas de menor complejidad, por lo que se propone seleccionar una de ellas.

Tal como se señaló, una de las diferencias significativas del PCSP actual, fue el compromiso de transferencia de recursos por tres años para la ejecución de proyectos en materia de prevención, supliendo de alguna manera las críticas a las políticas anteriores, principalmente en lo referido a la falta de descentralización fiscal. Por lo anterior, se propone:

1. Seleccionar comunas ingresadas en 2014 y que, por lo tanto, han recibido una importante transferencia de recursos para la ejecución de proyectos, cuyos consejos comunales de seguridad pública llevan, en principio, tres años de funcionamiento. Esto, dado que el ingreso al Programa Plan Comunal de Seguridad Pública implicó el mandato, por la vía administrativa, de constitución del Consejo Comunal de Seguridad Pública, previo a la publicación de la ley 20.965.
2. Excluir de la selección a las comunas del tramo E. Esto, dado que no recibieron ningún tipo de transferencia financiera, por lo que la obligación de constituir el Consejo Comunal de Seguridad Pública se hace efectiva recién en el año 2017.

Sólo 19 comunas fueron ingresadas al programa en el año 2014, tal como se observa en la tabla siguiente.

Tabla 4: Número de comunas según año de ingreso proyectado y real

Ingreso comunas al Programa PCSP		
Año	N° Comunas proyectado	N° Comunas ingreso real
2014	19	19
2015	33	53
2016	22	-

Fuente: elaboración propia en base a DIPRES (2017)

Respecto a las comunas ingresadas en el año 2014, la oferta programática a la acceden se muestra en la tabla número 5.

Tabla 5: Oferta Programática por comuna año 2014 (19 comunas)

Tramo	Comuna	Inversión Focalizada	Programa “Juntos Más Seguros”	Programa Barrio Cívico
A	Puente Alto	X	X	X
A	La Pintana	X	X	
B	Concepción	X	X	X
B	Cerro Navia	X	X	
B	El Bosque	X	X	
B	Lo Espejo	X	X	
B	La Florida	X	X	X
B	Maipú	X	X	X
B	Copiapó	X	X	
B	La Granja	X	X	
B	Lo Prado	X	X	
B	San Bernardo	X	X	
B	Alto Hospicio	X	X	
B	Pedro Aguirre Cerda	X	X	
C	San Joaquín	X	X	
C	Pudahuel	X	X	
D	Santiago	X		X
D	Recoleta	X	X	
D	Independencia	X		

(Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito, no publicado)

El volumen de recursos transferidos en 2014 a cada una de las comunas ingresadas en dicho año se muestra en la tabla número 6.

Tabla 6: Total inversión 2014 por comunas

Tramo	Comuna	Monto
A	Puente Alto	\$569.000.000
A	La Pintana	\$479.000.000
B	Concepción	\$469.000.000
B	Cerro Navía	\$379.000.000
B	El Bosque	\$379.000.000
B	Lo Espejo	\$379.000.000
B	La Florida	\$469.000.000
B	Maipú	\$469.000.000
B	Copiapó	\$379.000.000
B	La Granja	\$379.000.000
B	Lo Prado	\$379.000.000
B	San Bernardo	\$379.000.000
B	Alto Hospicio	\$379.000.000
B	Pedro Aguirre Cerda	\$379.000.000
C	San Joaquín	\$329.000.000
C	Pudahuel	\$329.000.000
D	Santiago	\$309.000.000
D	Recoleta	\$279.000.000
D	Independencia	\$219.000.000

(Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito, no publicado)

A partir del análisis anterior, se ha definido estudiar las tres comunas representando los tramos escogidos:

Tramo A: **Puente Alto**, máximo de inversión comprometida 2014, cuenta con las tres líneas de financiamiento, no sufre cambio de Alcalde en última elección municipal 2016.

Tramos B y C: **El Bosque**, inversión media, no cuenta con línea de financiamiento barrio cívico, no sufre cambio de Alcalde en última elección municipal 2016.

Tramo D: **Independencia**, la menor inversión 2014, cuenta sólo con inversión focalizada, no sufre cambio de Alcalde en última elección municipal.

Por tratarse de tres comunas de la provincia de Santiago, como representante del gobierno central en los respectivos Consejos Comunales, participa el coordinador regional de seguridad pública de la Intendencia Metropolitana.

La muestra final quedó compuesta de la siguiente manera:

- Antonio Frey: Subsecretario de Prevención del Delito 2014-2017. Impulsor de la ley 20.965.
- Paulina Fernández: Ex Coordinadora Regional Metropolitana de Seguridad Pública durante el segundo Gobierno de Michelle Bachelet.
- Raúl Guzmán: Fiscal metropolitano sur. Integra el Consejo Comunal de Seguridad Pública de El Bosque.
- Sadi Melo Moya: Alcalde de El Bosque. Preside el Consejo Comunal de Seguridad Pública de El Bosque.
- Víctor Cuevas: miembro COSOC El Bosque. Representante de los vecinos en el Consejo Comunal de Seguridad Pública.
- Rodrigo Barco: Ex Concejal Independencia. Representante de los concejales en el Consejo Comunal de Seguridad Pública hasta 2016.
- Gloria Villa: Miembro COSOC Independencia. Representante de los vecinos en el Consejo Comunal de Seguridad Pública.
- Olga González: Directora de Seguridad Pública de Puente Alto. Secretaria Ejecutiva, y representante del Alcalde en el Consejo Comunal de Seguridad Pública de Puente Alto.
- Ivette Ramos: Miembro COSOC Puente Alto. Representante de los vecinos en el Consejo Comunal de Seguridad Pública.

En el anexo del presente documento se encuentran las pautas de entrevista y el consentimiento informado.

RESULTADOS

En primer lugar, se contextualiza brevemente la situación de cada una de las comunas seleccionadas en el presente estudio, de cuyos actores participantes del respectivo consejo comunal de seguridad pública se realiza posteriormente el análisis de discurso. La contextualización permite situar el análisis del discurso de los actores en un entorno organizacional e institucional específico. Si bien la ley 20.965 es de aplicación general y obliga a la totalidad de las Municipalidades del país a avanzar en la configuración e instalación de una institucionalidad local en materia de prevención de la violencia y el delito, estableciendo el consejo comunal de seguridad pública como el piso mínimo en este sentido, su aplicación es variable de acuerdo a la capacidad local previamente instalada, la voluntad del Alcalde y otros elementos, algunos de los cuales se harán presentes en el análisis que se mostrará en el apartado siguiente, mientras otros requerirán nuevas investigaciones que permitan ir dilucidando las posibilidades y desafíos para completar la descentralización en materia de prevención del delito en nuestro país, de acuerdo a las propias características y mecanismos de coordinación en el espacio local.

Tal como se ha señalado, el establecimiento del consejo comunal de seguridad pública corresponde al piso mínimo obligatorio establecido por la ley 20.965, al tiempo que busca viabilizar la instalación de una institucionalidad más robusta en esta materia. Por ello, resulta necesario contextualizar brevemente el estado de la situación organizacional e institucional en este sentido.

Posteriormente, se procederá al análisis de discurso de los entrevistados, organizado de acuerdo con los objetivos específicos planteados por la presente investigación.

Aunque la ley entregó un plazo de 90 días desde su entrada en vigencia, esto es el 4 de noviembre de 2016, para la constitución del consejo comunal de seguridad pública en cada una de las comunas del país, a febrero de 2019 se han constituido 285 consejos. Es decir, el 83,3% de las comunas obligadas a formar el consejo ha dado cumplimiento al mandato legal establecido por la ley 20.965 (Subsecretaría de Prevención del Delito, no publicado).

Respecto a los casos específicos objeto de estudio, en la comuna de **Puente Alto** la sesión de constitución del Consejo Comunal de Seguridad Pública, bajo el alero de la ley

20.965, se realizó el 27 de marzo de 2017, contando a febrero de 2019 con 24 sesiones debidamente informadas a la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Asimismo, la Municipalidad cuenta con una Dirección de Seguridad Humana y Espacios Públicos, creada como Oficina de Seguridad Humana en mayo de 2007, y su directora de seguridad pública se constituyó como tal conforme a la ley.

Además, la Municipalidad elaboró el respectivo plan comunal de seguridad pública, remitido a la Subsecretaría de Prevención del Delito en febrero de 2019 para que ésta entregue su retroalimentación.

Por otra parte, en la comuna de **El Bosque** la sesión de constitución del Consejo Comunal de Seguridad Pública, bajo el alero de la ley 20.965, se realizó el 10 de marzo de 2017, y cuenta a febrero de 2019 con 9 sesiones debidamente informadas a la Subsecretaría de Prevención del Delito. En este sentido, dada la exigencia de sesionar al menos una vez al mes, la Municipalidad de El Bosque cuenta con un importante déficit en término de cantidad de sesiones.

Asimismo, la Municipalidad cuenta con una Dirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana, establecida en el año 2011, y su directora de seguridad pública se constituyó como tal conforme a la nueva ley.

Además, la Municipalidad elaboró el respectivo plan comunal de seguridad pública, remitido a la Subsecretaría de Prevención del Delito en abril de 2018, el que fue retroalimentado por ésta. Tal como señala la ley, el plan tiene una duración de cuatro años, y debe actualizarse anualmente.

Por su parte, en la Municipalidad de **Independencia** la sesión de constitución del Consejo Comunal de Seguridad Pública, bajo el alero de la ley 20.965, se realizó el 3 de mayo de 2017, contando a febrero de 2019 con 18 sesiones debidamente informadas a la Subsecretaría de Prevención del Delito. En este sentido, dada la exigencia de sesionar al menos una vez al mes, la Municipalidad de Independencia cuenta con un leve déficit en cuanto a cantidad de sesiones.

Asimismo, la Municipalidad de Independencia no cuenta con una Dirección de Seguridad Pública o instancia similar, por lo que tampoco ha creado el cargo de Director de Seguridad Pública de acuerdo con la nueva normativa legal.

Por otra parte, la Municipalidad no ha remitido un plan comunal de seguridad pública a la Subsecretaría de Prevención del Delito.

De lo anterior, se desprende que, de las tres comunas cuyos actores forman parte de la muestra del presente estudio, la Municipalidad de Puente Alto cuenta con la institucionalidad formal más robusta en la materia y ha dado mayor cumplimiento a las exigencias establecidas por la ley 20.965, tanto en la obligación de sesionar como en la elaboración del instrumento respectivo que permite materializar las decisiones allí consensuadas. En el extremo opuesto, si bien la Municipalidad de Independencia ha dado cumplimiento parcial a la obligación de sesionar del Consejo Comunal de Seguridad Pública, no ha elaborado el instrumento formal que permite materializar las discusiones y decisiones establecidas en la instancia local de coordinación interinstitucional, así como tampoco ha creado una estructura municipal para el cumplimiento de estas funciones.

En todo caso, es necesario tener presente que, si bien la constitución legal (20.695) de los consejos comunales de seguridad pública en las tres comunas estudiadas se da en diferentes fechas del año 2017, éstas debieron conformar un consejo equivalente mediante mandato administrativo y regulado mediante orientaciones técnicas de la Subsecretaría de Prevención del Delito al momento de ingresar al programa Plan Comunal de Seguridad Pública y comenzar a recibir la transferencia de recursos en 2014.

A continuación, se presentan los principales hallazgos de las entrevistas realizadas a los distintos actores que integran el consejo comunal de seguridad pública en las comunas de Independencia, El Bosque y Puente Alto, y de los actores del nivel central y regional entrevistados.

Análisis entrevistas

El relato fue construido a partir de los objetivos de la presente investigación, por lo que esta sección se dividirá en tres partes.

1. Identificar los distintos valores y visiones de los actores que componen el consejo respecto a la capacidad de gobernanza local que genera el Consejo Comunal de Seguridad Pública.

En primer lugar, es necesario recordar que uno de los objetivos centrales del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito es la construcción de una **gobernanza local** en materia de prevención, materializada institucionalmente en el Consejo Comunal de Seguridad Pública.

De acuerdo a Cunill (2010), los problemas de implementación de las políticas públicas muchas veces se relacionan con la confrontación de las diferentes maneras de enmarcar un problema de los diversos actores que de alguna manera se relacionan con ella.

Diversos autores (citados en Cunill, 2010), ponen el acento en la necesidad de un nuevo estilo de gobierno abierto y colaborativo, dado el contexto de la era de la información y la globalización, cuyo desafío es la inclusión de muchos actores con diferencias significativas de poder y de conocimiento. Así, la noción de gobernanza ilumina la necesidad de compartir significados y propósitos, el desarrollo de redes de información fluidas y la generación de nuevas relaciones entre actores que originalmente están en conflicto.

La noción de gobernanza sistémica remite al alineamiento e integración en torno a una visión común de diversos actores, actuando como un sistema para la efectiva protección de un derecho (Cunill, 2010). Existe gobernanza sistémica toda vez que los actores concernidos mantienen relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación para aportar y producir soluciones integrales a la problemática en cuestión.

La autora define tres dimensiones que requieren ser atendidas para que la gobernanza sistémica se constituya en un atributo de la institucionalidad pública.

La dimensión espacial remite a la existencia de espacios de comunicación recíproca entre los actores concernidos, de modo tal de desencadenar procesos de producción de

significados compartidos que re enmarquen sus diferencias de intereses. Estos espacios resultan especialmente importantes cuando se requiere de arreglos intersectoriales para ejecutar políticas sobre problemas multi causales.

En esta dimensión, uno de los primeros hallazgos de la investigación es que, a pesar de la existencia de un espacio de comunicación, no se logra la producción de significados compartidos entre actores. Esto porque los actores municipales e institucionales tienen una experiencia y expectativas distintas con los vecinos integrantes del COSOC. Mientras que los primeros se van a informar o entregar información de lo que sus respectivas instituciones ya realizan, los segundos dan cuenta sobre los problemas de seguridad de sus barrios con el propósito de encontrar una solución, aunque se manifiesta de manera evidente la frustración por no alcanzar la resolución de estos.

La dimensión instrumental da cuenta de la necesidad de contar con instrumentos de gestión integradores, pues los espacios de comunicación no pueden producir integración por sí solos.

En este sentido, se evidencia una alta ineficacia de los espacios de coordinación interinstitucional que operan sobre procesos de presupuestación y planificación unilaterales. De ello deriva la importancia de asumir los procesos de planificación, presupuestación y evaluación como posibles mecanismos integradores.

Destaca aquí la importancia de la contractualización de las relaciones de responsabilidad con compromisos negociados y no impuestos, mientras que la manera en que se definen los compromisos de desempeño, las condiciones de su cumplimiento y de su evaluación y, en general, los diversos instrumentos de gestión pueden tener efectos diversos sobre la capacidad de generar gobernanza sistémica.

En el caso de los instrumentos de evaluación de los planes de seguridad pública, el discurso es diferenciado por comuna. En El Bosque (inversión e institucionalidad media) la evaluación no está visualizada porque el plan lleva poco tiempo. En Independencia (inversión baja) hubo un intento de evaluación, pero sin mayor seguimiento. Por su parte, Puente Alto (inversión alta) sí considera la evaluación dentro de una cartera de proyectos integral. Desde ahí se desprende que, al contar con mayores recursos, son más altas las posibilidades de monitoreo por parte de un municipio.

La dimensión valórica refiere al tipo de valores que se intenta maximizar a través de los instrumentos de gestión y valores que portan los directivos públicos. La desconfianza de

los actores de la sociedad civil hacia los actores institucionales por la forma de abordar los temas de seguridad es un obstáculo presente en las comunas.

El punto central es que las relaciones se construyen (u obstaculizan) a través de estas tres dimensiones, las que interactúan entre sí. Ellas definen una estrategia de gobernanza, dándole a un conjunto direccionalidad y consistencia en torno a ciertos propósitos.

1.1. Valórica: Sobre los problemas de seguridad pública

Un primer obstáculo en la construcción de un todo coherente que oriente la acción pública en un sentido determinado, a partir de la coordinación de los diferentes actores concernidos, se relaciona con las definiciones más elementales respecto al tipo de problema a resolver y los objetivos de esta acción. Situamos esta consideración dentro de la dimensión valórica, toda vez que refiere a las definiciones primarias de los actores, difícilmente negociables pues se sitúan en un nivel profundo, no siempre expuestos a la argumentación racional. Aunque en los diferentes consejos comunales de seguridad pública se exponen las cifras objetivas (más allá de lo cuestionable de este concepto) y oficiales referidas a los problemas de seguridad pública en el territorio, los diferentes actores dan cuenta de problemas muy disímiles a ser abordados como prioridad de la acción pública definida en esta instancia local. Esta disimilitud está claramente relacionada con la posición del actor en el consejo.

Para los actores que más institucionales, tanto fiscales del Ministerio Público, como autoridades municipales, los principales problemas de seguridad pública existentes en el territorio respectivo, sobre los cuales el consejo comunal de seguridad pública debe elaborar una estrategia de intervención, dicen relación con problemas de diseño urbano y otras incivildades menores presentes en el espacio público. La referencia a indicadores objetivos y a la experiencia comparada, por sobre la inseguridad sentida y las vivencias personales, es recurrente en esta categoría de actores.

De esta manera, para este tipo de actores se trataría de un problema de *percepción de inseguridad* más que un problema de *inseguridad objetiva*.

“Fundamentalmente, lo que se ha planteado son problemas de seguridad o de inseguridad derivados de dificultades más bien urbanísticas. ¿A qué me refiero? Falta de iluminación en

algunos sectores, una iluminación demasiado tenue, la existencia de árboles que imposibilitan que los soportes de luz alumbren adecuadamente y se generen zonas oscuras en donde hay situaciones de riesgo. La existencia de **micro-basurales** en algunos lugares y además **problemas en el orden urbanístico** en algunas comunas en donde se han construido muchos edificios con muchos departamentos sin los estacionamientos necesarios” (Fiscal)

“Pero a uno le llama harto la atención, cuando uno mira la realidad país versus la realidad de otros países, **llama mucho la atención como este es un país que tiene una cierta ordenación institucional, tiene una cierta ordenación de espacios públicos que permite a la gente transitar y en general quienes conocen y nos reconocen dicen que Chile es un país bastante tranquilo, no es un país inseguro.** Entonces uno ahí nota que hay también variables que le hacen a las miradas de país y sociedad detrás de la temática”. (Alcalde, El Bosque)

“Yo creo que el principal desafío de seguridad pública en la comuna de Independencia y también en Chile es **el tema de la sensación de seguridad.** Es el tema del objetivo de lograr que el vecino de Independencia se sienta seguro y yo creo que hoy esa situación está lejana de lograrse. **Más allá de los índices que puedan justificar esa sensación o no.**” (Concejal, Independencia)

Por otra parte, los actores representantes de la sociedad civil dan cuenta de problemáticas objetivas de seguridad pública, ligadas a la comisión de delitos de alta connotación social y otros crímenes. Aquí, es recurrente la referencia a la experiencia personal vinculada a casos de victimización. El tráfico y consumo de drogas en espacios públicos y privados aparece como una experiencia cotidiana de alta relevancia.

“**Aquí el tráfico de drogas tiene plata para pagar a asesinos a sueldo.** Hoy día está la micro del GOPE ahí en la plaza Vicente Huidobro. Ahí se quemaron dos departamentos. Después se fueron y se quemaron tres casas ahí en la villa El Tranque.” (COSOC, El Bosque)

“Yo siempre he dicho: **Carabineros sabe dónde se vende droga;** Carabineros sabe dónde se reparte; sabe todo, todo. Investigaciones la misma cosa. Los fiscales, la labor de ellos es estar en la Fiscalía, pero también lo saben. El plan cuadrante, aquí en la comuna de El Bosque, desde hace muchos años no funciona. Yo llamé la semana pasada porque **hay un grupo de cabros chicos**

que está apedreando las micros frente a mi departamento. El daño que están haciendo, le cortan la cara a una guagua, le cortan la cara a una mujer, a cualquier persona y salen arrancando.

Llamo a Carabineros y Carabineros se ríe, se burla" (COSOC, El Bosque)

"Yo creo que hay varias cosas por las cuales tenemos problemas de seguridad pública. Lo primero, **estamos claros que la cantidad de carabineros que tenemos en Independencia es bastante reducida** para la población que tenemos actualmente" (COSOC, Independencia)

"Falta dotación en este sector, porque hicieron una comisaría en Bajos de Mena, creo que es muy genial, pero el tema es que acá nos falta. Acá tenemos solamente la 38 que no está cerca; claro, a lo mejor a mí me queda a 10 minutos, pero a la parte del Valle del Sol ya no es 10 minutos, es 20 o 30. Por teléfono solamente los dirigentes, pero hay mucha gente que no tiene la facilidad de un llamado telefónico o simplemente no da con eso. **Hay muy poca dotación acá** y, en general, **creo que al gobierno se le fue la mano, se le extravió un poco el tema de la delincuencia, porque hay mucha facilidad**". (COSOC, Puente Alto)

"Yo tengo **un delincuente frente a mi casa**, ha llegado acá mismo la PDI y no dan con él. Imagínate, si yo le estoy viendo pasear, te encargo las otras partes. La otras partes que son los **asaltos, los portonazos**." (COSOC, Puente Alto)

Resulta relevante destacar, como un punto intermedio entre ambos actores, la percepción de la directora de seguridad pública. Su ubicación institucional como representante del Alcalde, pero cuyas funciones implican un importante despliegue a nivel territorial, es probablemente la explicación de su visión sintética que intenta incorporar las diferentes temáticas.

"Tenemos hartos **delitos de mayor connotación social**, tenemos hartas **incivildades**. Hoy día, con los cambios de las leyes y todo, el tema del **consumo de alcohol en la vía pública**, el tema de la droga, las armas, los **robos con violencia** e intimidación, el portonazo es un tema que todos los días se denuncia mucho". (Directora Seguridad Pública, Puente Alto)

El punto más relevante aquí, en términos de la coordinación necesaria para la ejecución de la acción pública en materia de prevención de la violencia y el delito en el nivel local,

es que la naturaleza del problema a ser abordado difiere según la visión de quienes están llamados a ejecutar la política y los ciudadanos “invitados” a participar en su diseño y monitoreo: mientras para unos se trata, principal aunque no únicamente, de un problema de percepción de inseguridad e instalación de la sensación de temor, para los usuarios o beneficiarios de la misma se trata de un problema objetivo de victimización. Dependiendo de la visión que prime y logre materializarse en el instrumento de gestión mediante el cual se ejecute la política, ésta puede inducir diferentes cursos de acción y, con ello, diferentes niveles de éxito de esta. Más aún, si el éxito es medido a partir de la satisfacción de los usuarios respecto a las políticas ejecutadas.

1.2 Valórica: Sobre el objetivo del consejo comunal de seguridad pública

En este mismo ámbito, otro elemento relevante dice relación con la forma en que los diferentes actores comprenden el objetivo del consejo comunal de seguridad pública. En la medida que los diferentes actores involucrados comprendan de distinta forma los objetivos para los cuales se instala el espacio de coordinación denominado consejo comunal de seguridad pública, la coordinación se hace mucho menos probable. Situamos esta diferencia en la dimensión valórica, pues dice relación con definiciones elementales que dan cuenta de la diversidad de intereses de los actores, de acuerdo a su dispar ubicación institucional y organizacional.

Para las autoridades en general, los objetivos del consejo comunal de seguridad pública se vinculan principalmente a una forma para canalizar la “participación ciudadana” en la elaboración de las políticas públicas, destacándolo como un arreglo institucional que permite dar forma a una estructura básica para determinar aquello.

*“En materia de creación de institucionalidad, sobre todo con la creación de la nueva ley, que fue bien discutida, estuvo hartos años en discusión yo diría que logró avanzar un pasito más en función de exigir en todas las comunas primero. Que tengan una **estructura básica que haga converger a distintos actores y una matriz básica de los actores que tienen que estar presentes**, como es la municipalidad, algunos agentes comunitarios, la policía, los fiscales”*
(Alcalde, El Bosque)

*“Los objetivos principales, en primer lugar fue el primer consejo de seguridad pública que se instaló, yo creo, en la región en su momento, no sé si en el país, **y el objetivo fue una***

experiencia de participación. Yo creo que **con muchas expectativas por parte de los actores, sobre todo de las organizaciones comunales** ha habido muchas expectativas con respecto al resultado y el objetivo principalmente fue un tema de priorización de los delitos en la comuna”

(Concejal, Independencia)

En el caso de la directora de seguridad pública, el objetivo del consejo se concibe como un espacio de coordinación que permite una acción coherente de las autoridades concernidas en la prevención de la violencia y el delito, pero sin incorporar la idea de rendición de cuentas a la ciudadanía ni la participación ciudadana en general, pilares fundamentales que dieron forma a la política pública en esta materia.

“Tener una **acción coordinada entre las distintas autoridades** que tienen a cargo el tema de seguridad, de manera de trabajar; buscar **ejes de acción** y poder trabajarlos coordinadamente y estar **midiendo** si esas acciones que se han establecido o esas **metas** se están cumpliendo o no”

(Directora Seguridad Ciudadana, Puente Alto)

Particularmente llamativa resulta la visión que el fiscal del ministerio público tiene sobre los objetivos del consejo comunal de seguridad pública, aunque coherente con la naturaleza y objetivos de la institución que representa. En efecto, éste comprende el consejo como un espacio tanto para informar a los vecinos respecto a la labor de los organismos involucrados en la prevención y combate del delito, como para conocer la opinión y valoración de los mismos respecto al quehacer de aquéllos. Es decir, aquí el espacio aparece como una instancia de absoluta pasividad, destinado al intercambio de información, lejos de la construcción de una gobernanza local de la seguridad, al tiempo que la fiscalía es comprendida como instancia ajena, no involucrada en la construcción de sentidos compartidos para la elaboración de un curso de acción. Esto es coherente con la naturaleza del Ministerio Público como instancia que actúa para la persecución penal, una vez que los delitos ocurren (y no cualquier acción que se vincule a la seguridad ciudadana), alejado del carácter eminentemente preventivo del consejo comunal de seguridad pública.

“Es una instancia valiosa para conocer la realidad de la comuna a través de la voz de los propios vecinos. De los vecinos organizados a través de la junta de vecinos y algún otro tipo de organizaciones. Sí uno echa de menos la falta de vías de difusión de cuáles son los objetivos de los Consejos de Seguridad Pública que están definidos en la Ley, quienes los integran, y también hay una falta de compromiso de parte de los municipios: de asegurar la comparecencia (...) El Ministerio Público en muchos acuerdos no tiene mucho qué decir y tampoco que aprobar; solamente nosotros vamos a tratar de responder dudas o consultas, a informar un poco lo que significa la realidad delictual en la comuna determinada, pero quizás falta una mayor educación o información hacia los vecinos de los ámbitos de competencia de los consejos de Seguridad Pública.” (Fiscal)

Para los actores vecinales, el objetivo del consejo comunal de seguridad pública se vislumbra como un lugar para “llevar la opinión”, es decir, conciben la participación en términos mucho más pasivos, y se destaca la institucionalidad en tanto *espacio de reunión*, sin consideración a la construcción de un todo coherente que sintetice los diferentes intereses para orientar la política pública en materia de prevención.

“Yo creo que sí que sirve; en mi pensamiento sí que sirve. Yo tengo el privilegio de decirle al alcalde y a todas las autoridades directamente. La otra vez me llevaron a la Fiscalía por una modernización que quieren hacer y también les dije lo mismo.” (COSOC, El Bosque)

“Yo creo que los objetivos del consejo deberían ser sentarse en una mesa de reunión y conversar los temas preocupantes de la comuna y plantear, de acuerdo a eso, proyectos que vayan de común acuerdo a mejorar la situación que tenemos acá. Pero nosotros como parte del consejo recibimos los temas ya trabajados; yo en lo personal, siento que estoy siendo un número para que los proyectos se aprueben, porque con la firma eso ocurre, pero eso viene todo manejado desde antes” (COSOC, Independencia)

“En el concejo, tanto la gobernadora como nuestro alcalde y seguridad humana, siempre está focalizándose en el cuidado al vecino, la delincuencia, los adultos mayores, que para nuestro alcalde es prioridad, los quiere y cuida hartito, y la gobernadora es igual.” (COSOC, Puente Alto)

La visión de los actores locales, tanto institucionales como vecinales, se alejan del objetivo central explícito que la autoridad tuvo a la vista a la hora de diseñar esta política pública y luego plasmarla en la ley, pues se trataba de asentar una nueva gobernanza de la seguridad en el espacio local o, tal como lo definen nuestros conceptos centrales, cristalizar mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel local para la prevención de la violencia y el delito.

Los conceptos de *gobernanza, fortalecimiento del liderazgo local, focalización territorial y participación ciudadana*, resultan imprescindibles a la hora de comprender los objetivos del consejo comunal de seguridad pública.

Las autoridades políticas del gobierno que impulsó la creación de los consejos comunales de seguridad pública ahondan en los conceptos de rendición de cuentas, control de gestión, participación ciudadana y focalización territorial del delito.

*“Entonces, qué se produce finalmente, algo que no hacemos, qué hacemos nosotros: cuentas públicas. ¿De qué sirve una cuenta pública? Más que para decir que este habla bien o mal o que sabe expresar ideas, **hay que hacer rendición de cuentas**. Yo en mi gestión me comprometí a algo, ¿a qué? a bajar el delito, supongamos, lo bajé o no lo bajé? Sí, lo baje ¿por qué y cómo lo voy a seguir bajando en el futuro y cuáles son las medidas que voy a tomar y cuáles son los pasos intermedios que voy a hacer para que la gente se entere de que lo estoy bajando. No lo logré ¿por qué, cómo remedio eso y cuáles son las medidas que voy a tomar para poder revertir esa situación?, y eso es mucho más complicado. **Entonces esos son los elementos que están dentro de la idea del consejo comunal de seguridad pública y del plan comunal de seguridad pública**”* (Ex Subsecretario de Prevención del Delito)

*“Entonces el consejo de seguridad pública fue **para reforzar el liderazgo del ente político** que no tiene una condición directa sobre los elementos que están ahí, pero sí **tiene al público que mira detrás de bambalinas y que puede exigir**. Es **acortar la brecha entre el pueblo y sus carabineros** que hoy está totalmente disgregado y para eso el **alcalde tiene que tener el coraje de sentarlo** y decir usted diga lo que está haciendo y por qué no están los carabineros, por qué están todos los autos malos, explíquele a la gente, por qué me tengo que llevar yo el saco. Así sucesivamente, pero la idea es en lo positivo **tratar de generar un sistema de gestión, un instrumento con control de gestión** que significa **presupuesto, recursos, resultados**. Eso es control de gestión.”* (Ex Subsecretario de Prevención del Delito)

*“Entonces si tenemos por un lado que hay un **componente territorial del delito** y por otro lado que hay un **componente administrativo que no está bien resuelto**, lo que se nos ocurrió, y eso a la luz de la experiencia francesa, es que le queremos volver a dar poder a quien requiere de la seguridad pública que son los ciudadanos de a pie. ¿Y cómo? De 3 maneras: primero incorporando en el consejo comunal a las organizaciones, al COSOC (que no funciona para nada, pero estamos hablando del concepto, la realidad es un poco más complicada), incorporando en el diagnóstico, en la priorización y en el control de gestión de eso. Segundo aspecto, incorporar en la mesa a todos los actores de la seguridad pública, desde los aspectos preventivos hasta los aspectos de reacción y control del delito. Al hacer de esto un instrumento que es sentenciado, zanjado, evaluado, aprobado por el Concejo Municipal, se transforman en un instrumento público”. (Ex Subsecretario de Prevención del Delito)*

*“Yo creo que lo más valorado del consejo comunal era la **posibilidad de sentar a la mesa actores que tenían distintas funciones y distintas tareas en el ámbito de la seguridad pública**. Entonces tenías a los carabineros, tenías a la PDI, tenías a la fiscalía, tenías algunas áreas de los municipios, algunos se atrevían a hacer consejos más ampliados y hacían uno por medio donde invitaban a juntas de vecinos o comités de seguridad del municipio. Lo interesante de los consejos, a mí me gusta mucho más allá de que hayan sido mal evaluados con problemas de diseño, a mí me gusta mucho la figura porque **es la posibilidad de que yo pueda sentar en una misma mesa a conversar o a ponerse de acuerdo en base a cierta vivencia común de cuáles son los problemas y cuál puede ser la mejor estrategia para abordarlo desde el rol: tienes a la gente de control, tienes a la gente persecución penal y tienes a la gente de prevención**”. (Excoordinadora Regional de Seguridad Pública)*

1.3. Sobre el espacio de coordinación

En términos de la existencia del espacio propiamente tal que permite a los actores una instancia de comunicación recíproca que posibilite re enmarcar intereses diversos y definir así cursos de acción coherentes, el consejo comunal de seguridad pública aparece como relevante toda vez que su funcionamiento obligatorio queda definido por ley. Una vez al mes, y presidido de forma indelegable por el alcalde, el espacio se materializa.

*“Es una instancia **valiosa para conocer la realidad** de la comuna a través de la voz de los propios vecinos. De los vecinos organizados a través de la junta de vecinos y algún otro tipo de organizaciones” (Fiscal)*

*“La **convergencia de todos estos actores en esta mesa**, yo diría, que hacen posible **prever que va a haber una mayor influencia tanto en materia de prevención como en intervenciones**” (Alcalde, El Bosque)*

*“Lo que pasa es que **la ley ha funcionado, nos ha ayudado a coordinarnos**, nos ha ayudado a **establecer metas concretas** y a que éstas se cumplan, porque obviamente hoy en día las policías tienen que **rendir una cierta cuenta** en el Consejo. Por lo tanto, eso es importante. **Antes eran actos de mera voluntad, hoy día la Ley les impone ciertas obligaciones**” (Directora Seguridad Pública, Puente Alto).*

*“Si bien es cierto siempre se produce una suerte de catarsis y una lluvia de críticas muy fuerte para todas las instituciones, desde carabineros, investigaciones, gobierno, municipio, autoridades municipales, la segunda o tercera instancia de participación de los mismos vecinos ya el espíritu es distinto, ya es un tema de relación y **lo principal es cuando el vecino empieza a conocer a sus autoridades y eso yo creo que enriquece y da una retroalimentación que es fundamental.**” (Concejal, Independencia)*

No obstante aquello, tanto los actores institucionales del nivel central y municipal, como los representantes de la comunidad, manifiestan una serie de apreciaciones respecto al funcionamiento de este. Actores involucrados, formación y capacitación de los mismos, frecuencia, duración de las sesiones, y contenidos de esta parecen cuestionados en tanto no posibilitan un funcionamiento eficaz del consejo, lo que plantea interrogantes respecto a la sustentabilidad de este espacio de coordinación a largo plazo.

*“Yo creo que hay que ir **perfeccionando en el tiempo esta institucionalidad**, creo que los debates, ni siquiera tan futuros, los debates a la mano de la elección presidencial que vamos a tener, la elección parlamentaria que se va a tener se va a poner con mucha fuerza en el debate de*

la institucionalidad y el rol del estado hoy día. **Pensar un país en mediano y largo aliento**, pensar en el Chile que viene, hace **necesario pensar en diseños institucionales distintos** yo diría que esto consejos como están concebidos son parte de esta institucionalidad, ahora les falta arropar mucho más ciertas decisiones (...) por lo tanto yo creo que no es una mala apuesta atreverse a tomar esta decisión y **es una apuesta que hay que perfeccionarla que hay que darle más recursos**, que hay que darle más facultades, eso es parte del futuro” (Alcalde, El Bosque)

“Creo que la ley **deja harto que desear**; porque yo trabajé en la Asociación Chilena de Municipalidades en todo el tema de la conformación de la ley. El **Consejo deja un montón de actores fuera**, como los jueces de policía local que deberían haberse incluido, los jueces de garantía porque son actores relevantes en temas de seguridad y no se incluyeron. Muchas veces hay que hacer acciones coordinadas entre la Fiscalía y los Jueces de Garantía, entre Carabineros y los Jueces de Policía Local. Por otra parte, el Consejo **establece una periodicidad muy frecuente y muchas veces no hay grandes cambios o no hay tiempo para que se pueda accionar con cosas medibles.**” (Directora de Seguridad Pública, Puente Alto)

“Uno es la **modificación de los actores**. Dos, el tema de los actores tanto vecinales, la **capacitación de ellos**. Generalmente el vecino se queda en el caso de su experiencia, es decir, en el asalto que hubo en el paradero del transantiago y que generalmente a lo mejor le pasó hace 2 años, pero para él como es un motivo importante, es permanente. Entonces hay una **falta de visión más global del tema** y solamente de va en el caso puntual” (Concejal, Independencia)

“Entonces, creo que los concejos comunales tienen esa fortaleza, **pero requieren de acompañamiento, requieren insumos técnicos, requieren que los equipos estén capacitados**, de que puedas subir un poco la discusión un paso más arriba (...) ¿por qué tiene que ser **una vez al mes?** Yo consideraba que era mucho, una vez cada 2 meses podría haber sido suficiente, **es agotador y excesivo** porque no se alcanza a hacer el trabajo de profundizar”.

(Excoordinadora Regional de Seguridad Pública)

“Yo le haría cambios radicales al consejo, yo **buscaría la participación de la ciudadanía** para conocer de real manera lo que está ocurriendo en la población (población me refiero a toda la comuna), cuáles son los sectores que están más desprotegidos, donde podemos apuntar para **hacer actividades de integración**” (COSOC, Independencia)

En definitiva, los diferentes tipos de actores valoran la existencia del espacio de coordinación, al tiempo que plantean cuestionamientos sobre la forma concreta en que éste se materializa.

1.4. Sobre los instrumentos de coordinación

En cuanto al instrumento mediante el cual se operacionaliza la coordinación y luego se ejecuta la política así diseñada, esto es, el Plan Comunal de Seguridad Pública, éste presenta una serie de deficiencias para alcanzar un desarrollo tal que nos permita visualizar la generación de gobernanza sistémica, aunque se dé cumplimiento formal a la exigencia de elaboración del instrumento.

En primer lugar, se observan procesos de presupuestación no compartidos e impuestos de forma unilateral por un actor, en dos niveles: central/municipal y municipal (alcalde)/demás actores locales.

*“Sin embargo, los recursos llegan siempre parcializados, sujetos a una serie de restricciones; tampoco son de libre disposición para que uno pueda hacer lo que uno quiera. Las tipologías son **super restringidas** y, además, por ejemplo, nosotros tenemos el proyecto Casco Cívico y lo tenemos sobre intervenido; entonces, de repente hemos querido extender nuestro Casco Cívico para poder juntarnos con otros proyectos que tenemos aledaños a Casco Cívico y no se puede, porque dentro de este proyecto está establecido cuál es el cuadrante. Entonces, finalmente, **se nos coarta un poco el poder ir más allá.**”* (Directora de Seguridad Pública, Puente Alto)

(Sobre el plan) *“Prima la posición del alcalde, prima la estructura municipal en esto. **Se impone la visión municipal, sin duda. Eso es así.**”* (Concejal, Independencia)

*“Sí, te entregan una visión generalizada de los avances, pero siempre desde el municipio. **Siempre desde la vigilancia y el manejo del municipio**”* (COSOC, Independencia)

La totalidad de los actores comunitarios consultados señala desconocer por completo los recursos asignados a la ejecución de proyectos que, de acuerdo con las orientaciones de la política, deben ser definidos por el consejo comunal de seguridad pública.

(Sobre el presupuesto) *“Aquí va a salir algo del COSOC. **Nosotros qué sacamos con tener el derecho de conocer la cuenta pública. Nos dan un librote 400 hojas. Si la gente no lee. Además, el formato es en cd y no todos tenemos computador. Creo que a nosotros nos falta mucho.**”* (COSOC, El Bosque)

*“No. Siendo integrante del consejo yo sé que se han hecho algunas cosas, **pero las cifras puntuales no las tengo**”* (COSOC, Independencia)

Aunque afirma conocer los recursos del Plan Comunal de Seguridad Pública, la representante de los vecinos en el consejo comunal de seguridad pública de Puente Alto, al ser consultada por el presupuesto asignado a éste se refiere al presupuesto en general de proyectos municipales que son expuestos ante el COSOC.

*“Sí, a viva voz y todo, **sin papeles y sin mostrarte nada no me acuerdo, pero siempre estamos. Si vamos a hablar, por ejemplo, de algún recurso que tenga la municipalidad, también COSOC tiene que estar de acuerdo en varios de los proyectos del alcalde. Si bien somos consultivos y no resolutivos, pero consultas tienen que hacernos y tenemos que estar al tanto de lo que ellos van a hacer**”* (COSOC, Puente Alto)

Asimismo, se observan escasos niveles de contractualización de los compromisos o inexistencia de compromisos formales por parte de las diferentes autoridades e instituciones concernidas en el funcionamiento del consejo comunal.

En este sentido, la planificación, presupuestación y evaluación no actúan como mecanismos integradores que permitan la emergencia de gobernanza sistémica para la gestión de la seguridad en el espacio local.

Más que un instrumento de gestión que cristalice, dé coherencia a la diversidad de intereses y oriente la política pública local en materia de prevención del delito, el plan aparece como una enumeración de proyectos, la mayoría de los cuales fue financiado mediante un programa de transferencias de la Subsecretaría de Prevención del Delito en el periodo 2014-2017.

*“Siempre **ha sido más bien una cartera de proyectos**. El Plan nuestro trae un diagnóstico, trae unas estadísticas, trae harta parte metodológica. Siempre la ha traído porque nosotros trabajamos en base a números y estadísticas, pero, sin embargo, **el Plan finalmente se termina convirtiendo en una cartera de proyectos con metas y plazos**”.* (Directora de Seguridad Pública, Puente Alto)

Al ser consultados por el instrumento de gestión denominado Plan Comunal de Seguridad Pública, los representantes del COSOC de El Bosque y Puente Alto ni siquiera visualizan su existencia.

En definitiva, si bien existe el espacio formal de intercambio que permitiría encauzar la diversidad de intereses, el funcionamiento real del mismo parece no favorecer su materialización instrumental (mediante el cual es ejecutada la política efectivamente), y con ello, se dificulta un cuestionamiento racional y argumental que permita consensuar o converger las diferencias profundas en términos de problemas y objetivos, que aquí hemos denominado a nivel de “valor”.

2. Identificar las limitaciones de coordinación existentes en los Consejos Comunales de Seguridad Pública.

Un elemento que atraviesa, en general, el discurso de los actores, plantea la interrogante respecto a las verdaderas posibilidades de éxito de esta instancia de coordinación. De diferente forma y en mayor o menor grado, se instala el cuestionamiento respecto a la eficacia de las instituciones para hacer frente a cualquier problema social en general, como a la violencia y el delito en particular. Desde la afirmación explícita de que las instituciones no funcionan, “no sirve de nada”, “Carabineros no puede hacer nada”, los “jueces no hacen su trabajo” y un largo listado de expresiones de ese tipo, hasta la duda soslayada respecto a la utilidad del consejo comunal de seguridad pública, la eficacia de sus instrumentos y herramientas, así como el temor de las autoridades edilicias respecto a las expectativas desmedidas que la instancia puede generar en la población local versus las posibilidades acotadas de éxito de la misma.

Delpiano (2011), en el marco de su análisis sobre los desafíos para la coordinación inter institucional del nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública, define la coordinación como una práctica amparada a un marco institucional, organizacional e individual que

orienta de manera coherente la acción conjunta de los individuos y sus organizaciones en la producción de bienes y servicios.

Así, define tres dimensiones de la coordinación (Institucional, organizacional e individual), e identifica las fallas de coordinación con trabas en cada una de estas dimensiones.

2.1. Fallas de coordinación institucionales

Dentro de las fallas institucionales, las que más se presentan son el establecimiento de una institucionalidad precaria, la estructura confusa y desordenada y los altos costos de transacción y asimetrías de información. Las otras fallas están presentes más por desconocimiento de la ley que por la rigidez de la misma.

Las aprehensiones del Alcalde de El Bosque respecto a la falta de mecanismos que aseguren el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el marco de los consejos comunales de seguridad pública retratan adecuadamente la precariedad de la institucionalidad establecida en esta materia. En efecto, si bien el consejo es presidido por el Alcalde de manera indelegable, éste no cuenta con herramientas efectivas que permitan exigir el cumplimiento de los compromisos de los actores no municipales del consejo.

*“**Donde falta es un poco en la responsabilidad, el compromiso y la competencia en la ejecución del plan. En la facultad de supervisar el cumplimiento de lo que se dice y los que se hace. En poder coordinar de manera más efectiva la información, en tener una cierta, aunque en la ley está dicho que es la Subsecretaría la que va velar un poco por eso, pero debiera ser más explícita la ley en plantear que efectivamente la Subsecretaría tiene tuición sobre el plan de manera que tiene facultad en términos de la idea que el plan sea verdadero, sea vinculante, las decisiones sean vinculantes, que no sean sólo facilitadoras o la expresión de buenas voluntades, sino que efectivamente las decisiones sean vinculante y que la Subsecretaría actúe como un par externo que pueda hacer que se ejecute en plenitud la voluntad expresada en el plan**”.* (Alcalde, El Bosque)

De la misma manera, la directora de seguridad pública de Puente Alto suma a la precariedad institucional las dificultades derivadas de la rigidez normativa que enmarca el actuar de las policías. Éstas, si bien son miembros obligatorios del Consejo Comunal de

Seguridad Pública, deben ajustar su actuar a lo establecido en su respectiva Ley Orgánica Constitucional y, dado el principio de legalidad, sólo pueden realizar lo que ésta expresamente mandata.

*“Como están en la Ley Orgánica de ellos (Policías), siguen siendo para ellos **meramente formales. No son una obligación** porque la ley que crean los consejos es una ley simple y la ley que los rige es una Ley Orgánica Constitucional, por lo tanto, tiene mayor rango y prima sobre la ley simple.”* (Directora de Seguridad Pública, Puente Alto)

Al igual que los demás actores municipales, el representante del Concejo Municipal insiste en la precariedad institucional de la instancia.

*“Pero obviamente **depende del compromiso de las otras instituciones y como las otras instituciones no dependen directamente del municipio**, o sea, el comisario si quiere va, si quiere no va y si quiere manda a cualquier persona, lo mismo investigaciones o la fiscalía y la priorización a la que se llegó en esa reunión **ellos ven si la aplican o no la aplican.**”* (Concejal, Independencia)

Lo señalado precedentemente da cuenta, además, de la existencia de una estructura confusa y desordenada, lo que es reafirmado por la ex autoridad política del nivel administrativo intermedio del gobierno en que se impulsó la creación de los consejos comunales de seguridad pública.

*“El problema es que yo ahí **yo no sé cuánto el nivel central, por ejemplo, en la PDI y Carabineros, logró bajar.** Algunas comisarías funcionaban super bien en los consejos, tenían un mandato super claro, **otras eran medias difusas, ya a la cuarta sesión no iba el máximo,** porque es un tema de control, entonces ahí sí depende del tema de las directrices del nivel central, como un marco legal, es más fácil dar la directriz, de poder mirar”* (Ex Coordinadora Regional de Seguridad Pública).

En cuanto a la estructura, la alineación de los planes nacionales/regionales/comunales es casi inexistente según los actores. La mayoría de los entrevistados declaraba no conocer los consejos ni planes regionales de seguridad pública. Además, quienes lo conocían manifestaron la poca integración de los distintos niveles.

*“Van absolutamente **por otro carril**. Los Consejos Regionales simplemente se dedican a exponer a los Seremi o a algún jefe de servicio sobre lo que se ha hecho en las materias que sean relevantes y **generalmente no van de la mano**. Generalmente, expone la gente del Sename, expone Carabineros; son dos o tres instituciones las que exponen habitualmente”* (Directora Seguridad Pública, Puente Alto)

*“Es que **no alcanzas a los tiempos**, porque ya **los municipios habían decidido sus cosas, las instituciones de nivel regional ya tenían sus metas definidas**, que se las da el nivel central también, cabe recordar que también los servicios a nivel regional, yo creo que el 80% de la pega está definida desde el nivel central.”* (Ex Coordinadora Regional de Seguridad Pública).

Por su parte, los altos costos de transacción y asimetrías de información se observan en la figura del COSOC representante de los barrios y los actores políticos y municipales.

*“Nosotros orientamos a las juntas de vecinos en saber las realidades que ellos tienen. Pero aquí va mucho más allá del tema de seguridad mismo, va en que **las organizaciones sociales no son fuertes**. En la mayor parte de los casos las manejan estas juntas de vecinos gente de tercera edad, que están jubilados, que **lo toman como una entretenición** y que para ellos pueden estar todo el día, ¿pero haciendo qué? Haciendo nada. Y se dejan influenciar mucho (tú vas a pensar que yo le tengo mala al alcalde), se politizan mucho”* (Concejal, Independencia)

*“No, ahí hay voz abierta. Quien quiera exponer un problema, se habla mucho sobre ello, pero casi **siempre es preferible que hablen los más entendidos**, que es el director de la PDI y carabineros, siempre se les pide a ellos consejo y el alcalde pide soluciones, hay alternativas”*
(COSOC, Puente Alto)

2.2. Fallas de coordinación vinculadas al Marco Organizacional

Una falla importante vinculada al marco organizacional se relaciona con la insularidad intra-municipal, o la poca relación que tienen los departamentos municipales entre sí, para materializar los acuerdos y objetivos establecidos en el consejo comunal de seguridad pública. Tanto en el caso de la comuna de Independencia como en El Bosque se da cuenta de un intento poco fructífero de involucramiento. Dada la institucionalidad municipal, excesivamente centrada en la figura del Alcalde, el que exista o no dicha relación responde a la importancia que éste otorga a la temática y a la medida en que transversaliza el enfoque de seguridad en la Municipalidad.

*“Se hizo el esfuerzo y en algún momento determinado se participaba con la DIMAP que es la dirección de medio ambiente y paisajismo para el tema de poda de árboles despejar. **Se daba eso pero funcionaba más isla. La DIMAP nunca dio la altura, no daba la altura que le exigía el alcalde y las expectativas de la comunidad**”* (Concejal, Independencia)

Aunque el Alcalde de El Bosque valora la importancia de la coordinación intra municipal, reconoce que ésta es un esfuerzo en incipiente.

*“Hemos venido trabajando ya de hace unos años la idea de que si nosotros tenemos una crítica de **que lo nacional se articula de manera sectorial con nosotros**, unidos sector con sector y no es la mejor estrategia, **nosotros hemos tratado de romper eso**, por lo menos en El Bosque hemos tratado de romper en el ámbito institucional local y hoy día las apuestas de **las políticas públicas que más nos interesa** (salud, educación, los espacios públicos, el tema de seguridad) **convergen en una conversación común y en un plan común**”* (Alcalde, El Bosque)

De la misma forma, la insularidad intra-municipal es reconocida de manera explícita por la Directora de Seguridad Pública de Puente Alto.

*“Para el Alcalde es un eje esencial de su gestión el tema de seguridad; por lo tanto, todas las direcciones saben que es importante trabajar con ciertos criterios y nos preguntan, **pero yo creo***

que en términos de que las otras unidades sepan lo que estamos haciendo: no lo creo.”

(Directora de Seguridad Pública, Puente Alto)

Por su parte, la ex coordinadora regional metropolitana de seguridad pública da cuenta de la dificultad existente al interior de la propia institución municipal para transversalizar los objetivos de seguridad e instalar la temática de modo tal de alinear a la institución en su conjunto.

*“Entonces ¿qué es lo que pasó? en algunos municipios por ejemplo el programa plan comunal era un programa, así **que que los pescaran era un tema**. Otros municipios fueron **más inteligentes e integraron en la estructura municipal**, entonces eran tipos que estaban en los consejos, participaban y sabían lo que ocurría en el Municipio, no eran un programa satélite que fue un desafío cuando se crean los consejos decir “esto ya no es un programa, es parte de su política local tener un programa específico, un plan de acción”. Creo que ese es el gran beneficio de que se hayan transformado en eso, porque si no hubieran muerto muchos de ellos”* (Ex Coordinadora Regional de Seguridad Pública).

De la misma manera, los actores comunitarios dan cuenta de la inexistencia de alineación de la totalidad de los funcionarios municipales con los objetivos de seguridad pública establecidos en el consejo comunal.

*“Los funcionarios municipales de seguridad menos que nosotros, porque nosotros estamos dando la cara. **Los funcionarios municipales** recopilan datos que nosotros entregamos y nosotros somos los que hacemos la pega. **Alguna vez me han dicho que me iban a ayudar... puras promesas.**”* (COSOC, El Bosque).

*“Pero **hay falencias en algunas partes** que de repente uno las sabe, pero como no trabajo mucho con ellos, no me atrevería a hablarte mal, pero sí hay falencias en algunas. También como te digo, yo no tengo el problema de necesitar, o no tener apoyo, **pero sí hay falencias en algunos lados**”* (COSOC, Puente Alto)

*“Pero si tú **no haces un acompañamiento del cambiar las luminarias con una buena poda de árboles** (Direcciones municipales diferentes), no sacas nada con poner la última generación en*

luz, si te queda tapado con los árboles. O sea, hacemos la acción, pero no concluimos el tema para que realmente haya una mejora y sea visible.” (COSOC, Independencia)

2.3. Fallas de coordinación vinculadas al Marco Personal

Dentro de las fallas vinculadas al marco personal, el liderazgo es la que aparece con mayor fuerza. Por ley, es el alcalde quien debe presidir el consejo. No obstante, por las expectativas que se generan y la diversidad de visiones sobre la instancia, se cuestiona el rol de éste. El liderazgo es más bien impuesto por la ley, carece de validación por los demás integrantes y se aspira a un liderazgo superior que trascienda lo local.

*“No sé si le faltan atribuciones, lo que pasa es que, y te digo en el caso de Independencia, yo creo que el alcalde **hizo el esfuerzo de tener el liderazgo** para hacerlo, **pero obviamente depende del compromiso de las otras instituciones**” (Concejal, Independencia).*

*“Yo derechamente esperarí **una intervención del Ministerio del Interior**, que diera directrices, que hiciera seguimiento y comprobara realmente las cosas que se han hecho, cómo se han hecho, en qué se ha gastado el dinero, si ha estado bien o mal gastado. **Yo creo que el Ministerio del Interior puede estar mucho más preparado de lo que puede estar la alcaldía, no me cabe la menor duda**” (COSOC, Independencia).*

Por su parte, la Directora de Seguridad Pública de Puente Alto da cuenta de un déficit de liderazgo de facto, al establecer la gobernadora acciones sin considerar la participación de la Municipalidad.

*“De acuerdo a la Ley, el alcalde es el presidente del Consejo. Nosotros acá que somos provincia, tenemos un problema más o menos importante, porque **la Gobernadora** como en este tema se le quitó protagonismo, ella **por su cuenta hace un montón de cosas en temas de seguridad, donde no nos convoca** como municipio y eso no es menos porque en el fondo está pasando a llevar la Ley” (Directora Seguridad Ciudadana Puente Alto).*

Asimismo, la autoridad política de nivel regional reafirma la constatación de que el funcionamiento adecuado del Consejo Comunal de Seguridad Pública depende en gran medida del liderazgo que asuma el Alcalde, existiendo para ella una gran diversidad de experiencias sobre este aspecto.

*“Mira, yo fui a varios consejos que me parecieron bien interesantes **y otros consejos...** el consejo **depende mucho del rol que el alcalde toma**”* (Ex Coordinadora Regional de Seguridad Pública)

Al igual que en el objetivo anterior, lo valórico tiene un rol preponderante a la hora de entender la coordinación de los actores y los instrumentos. Por una parte, la diferencia de expectativa en los objetivos del consejo, acompañado de la precariedad institucional y poca claridad de los instrumentos, genera una difusa imagen organizacional de la instancia.

Por otra parte, respecto a la labor municipal y el liderazgo que debiese asumir el alcalde es un tema a cuestionar, ya que por una parte pareciera ser que se necesitan actores centrales participando de la instancia, y/o además de un liderazgo mayormente técnico y que sea capaz de integrar a otros actores municipales, si amerita. La conclusión en cuanto al liderazgo es revisar el rol y atribuciones del alcalde en la instancia, y la necesidad de acompañar o modificar su protagonismo en el consejo.

Objetivo 3. Identificar las posibilidades de mejoramiento de los CCSP según los actores participantes.

A pesar de los obstáculos identificados a partir de las diferencias de valores y expectativas de los actores, sumado a la poca efectividad de los instrumentos de coordinación y gestión, el consejo comunal de seguridad pública es una instancia que tiene posibilidades de mejoramiento. El estudio de la implementación de la política es fundamental. “Los procesos de implementación pueden así crear oportunidades para aumentar el valor público que generan las políticas y programas y, en esa medida, tienen una gran importancia estratégica. El aprovechamiento de tales oportunidades dependerá de la capacidad que los gerentes y otros actores involucrados tengan para identificarlas dentro del flujo de acontecimientos en que se ve inmersa la organización y sacar partido de ellas” (Cortázar, 2007, pág. 7)

Las posibilidades del Consejo Comunal de Seguridad Pública son amplias. Los actores entrevistados reconocen, a pesar de las críticas y recomendaciones de mejora, que la instancia es uno de los caminos necesarios para enfrentar los temas de seguridad pública. Los problemas institucionales que presenta son reflejo de lo que ocurre a nivel país, donde existe la necesidad de fortalecer una institucionalidad mayor sobre el tema de seguridad que repercute a nivel local.

*“Yo diría que es, primero **en el territorio es la articulación lo más adecuada en el espacio de consejo de seguridad pública**. Sin embargo, hay variables que se escapan ahí, **no todo está contenido ahí** porque creo, como te lo advertí en mi reflexión del principio creo que esta es una temática societal que se está tratando de abordar, pero que la sociedad en sí misma, en su pacto de acuerdo, en su gobernanza yo diría que necesita precisarlo más. Si uno piensa un poco en lo que está pasando en la **institucionalidad país**, su ajuste no es un ajuste pequeño, es un ajuste de acuerdo racional de cómo vemos este país en adelante, y la seguridad pública es una de ellas. Por lo tanto, yo no sería tan desconsiderado en plantear que solamente el consejo de seguridad es el que tiene en sus manos abordar una temática que hoy en día es nacional y que responde a otros acuerdos más nacionales, más de recursos, más de ordenación de las instituciones, etc. pero creo que es un buen aporte esto que está pasando en lo micro”* (Alcalde, El Bosque).

*“Lo que yo tengo que hacer en paralelo es **cómo fortalezcó la gestión de los gobiernos locales** para que se constituyan como gobiernos locales donde en el foco están las personas que viven en ese territorio. (...) por qué yo tengo que hacer todas estas cosas si no dependen de mí, yo no tengo ninguna injerencia en lo que aquí se define. Entonces ahí **hay un desafío con los municipios que son los que conocen el territorio**”* (Ex Coordinadora Regional de Seguridad Pública).

Una segunda posibilidad ampliamente valorada es la participación ciudadana de los actores, ya que la ciudadanía se siente integrante en las soluciones de los problemas de seguridad de sus barrios. La motivación que ellos puedan tener repercute en la forma que se desarrolle el consejo. Por lo mismo, para mejorar el trabajo que se realiza en la instancia, es necesario potenciar la participación.

*“Yo creo que hay programas de participación que **son realmente lo que motiva**, por ejemplo cuando los vecinos son los que se organizan y son los que consiguen las alarmas y después ven sus alarmas, o el vecino dice que cree que una plaza hay que iluminarla y se ilumina la plaza o el tema psicosocial o de violencia que exista en un sector determinado, yo creo que eso motiva*

mucho más, **que sea un producto propio del trabajo de ellos**. El tema de la participación, creo que el secreto está ahí y hay que sacarle el máximo provecho” (Concejal, Independencia)

“Yo entiendo que de repente **la seguridad** no depende exclusivamente ni del municipio ni de carabineros, **depende también en parte de los ciudadanos**. O sea, si yo te digo a un ciudadano que ha sufrido un tema de delito, lo asaltaron, le robaron la casa, y no hace la denuncia ¿cómo reflejamos que tenemos una cantidad de aumento en el delito si no estamos haciendo...? Es como lo que te decía antes, nos quejamos, nos quejamos, pero no lo plasmamos donde deberíamos plasmarlo. Eso es lo que yo observo. **SI LOS VECINOS CONOCEN EL CONSEJO: Saben lo que es, pero no tienen idea de lo que se debate en el consejo**, porque si yo hablo con esta transparencia que estoy hablando contigo, van a decir que estoy en contra del alcalde. No tiene nada que ver la cuestión política” (COSOC, Independencia)

“Como te digo a mí **me entusiasma el tema de seguridad pública**. He estado en dos oportunidades, los dos gobiernos de la presidenta Bachelet, pero como te digo, hay cosas que de repente a uno le cortan las manos” (COSOC, El Bosque)

“Entonces cómo controlamos la ciudad en función de **que los vecinos se transformen en actores relevantes para la toma de decisiones en materia de seguridad pública** que es lo que le aqueja diariamente y no son grandes delitos, es el que te saca la cartera, punto” (Ex Subsecretario de Prevención del Delito)

“Es acortar la brecha entre el pueblo y sus carabineros que hoy está totalmente disgregado y para eso **el alcalde tiene que tener el coraje de sentarlo y decir usted diga lo que está haciendo y por qué no están los carabineros, por qué están todos los autos malos, explíqueme a la gente, por qué me tengo que llevar yo el saco**. Así sucesivamente, pero la idea es en lo positivo tratar de generar un sistema de gestión, un instrumento con control de gestión que significa presupuesto, recursos, resultados” (Ex Subsecretario de Prevención del Delito)

A raíz de lo anterior, es posible identificar tres caminos sugerentes y complementarios para reformular los consejos de seguridad pública. Primero, está el aprovechar el entusiasmo y participación de los miembros de la sociedad civil, para así generar estrategias comunitarias en torno a temas de seguridad pública.

*“El aporte principal es la posibilidad de **que actores que nunca se habían sentado juntos, que tienen funciones y roles distintos, puedan sentarse** y puedan ver la conexión y la interrelación que puede haber entre la prevención, el control y la persecución penal. O sea **que haya un circuito**, porque la prevención tienen que ver con los factores de riesgo que llevan a la gente a cometer delitos, no es algo separado. O sea creo que ese es el mayor valor que tiene y **la posibilidad de que sean los alcaldes y los gobiernos locales lo que conocen su territorio quienes puedan articular esa conversación**”* (Ex Coordinadora Regional de Seguridad Pública).

En segundo lugar, se encuentra el mejorar los instrumentos de gestión y revisar el liderazgo del alcalde, ya sea cambiándolo o compartiendo responsabilidades con otros integrantes u otros niveles del Estado. Finalmente, y para nivelar a los miembros del COSOC, es necesario generar un piso mínimo de información y capacitación a los actores participantes de la instancia, para que conozcan tanto los objetivos, como el contexto regional y nacional de los planes de seguridad pública. Asimismo, es necesario difundir y generar información abierta a la comunidad para un manejo adecuado de las expectativas de la comunidad hacia los dirigentes y representantes en la instancia.

*“Hay municipios que hacen cosas interesantes, **pero no conversan ni adentro ni con otros municipios con problemas comunes, entonces ahí la tarea nuestra desde un nivel central, más que el control, también es el acompañamiento técnico**, es poder decir “en el caso de tu comuna sería relevante tal cosa”* (Ex Coordinadora Regional de Seguridad Pública).

CONCLUSIONES

La investigación aquí desarrollada se planteó como objetivo explorar en los límites y posibilidades de los consejos comunales de seguridad pública, entendiéndolos como una de las políticas públicas más destacadas de las últimas décadas en materia de prevención de la violencia y el delito en tanto pretendió instalar un dispositivo de coordinación local para hacer frente a una de las problemáticas más sentidas por la ciudadanía. Dado el carácter eminentemente territorial de la violencia y el delito, junto a la extensamente estudiada multicausalidad del fenómeno, los dispositivos institucionales que apuestan a la coordinación interinstitucional, incorporando en ellos la participación ciudadana, y asentados en el nivel local, parecen ser las alternativas más adecuadas para hacer frente al problema con mayores probabilidades de éxito. Sin embargo, tal como se planteó en la presentación del problema, el resultado concreto de la política pública dependerá de la capacidad efectiva de coordinación a nivel local de los diferentes actores involucrados bajo el liderazgo del alcalde, por lo que una primera aproximación al ámbito de su implementación resultaba fundamental. Dicha aproximación podría facilitar, tal como señala Cortázar (2007), crear oportunidades que permitan aumentar el valor público de las políticas y programas.

El marco conceptual propuesto permitió enfocar la investigación desde una perspectiva de análisis de coordinación, determinando las posibilidades de generación de una gobernanza local de la seguridad (objetivo explícito del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito 2014-2018), así como los elementos que dan cuenta de fallas de coordinación en la implementación de la política.

Sobre la capacidad de generación de una gobernanza local de la seguridad

Respecto a esto, es fundamental no perder de vista que uno de los objetivos centrales del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito (2014-2018) fue la construcción de una gobernanza local en materia de prevención, cuya expresión institucional fue el Consejo Comunal de Seguridad Pública creado mediante la ley 20.965, promulgada el 4 de noviembre de 2016.

Tal como se ha planteado, siguiendo a Cunill (2010), existe gobernanza sistémica toda vez que los actores concernidos mantienen relaciones orgánicas y sostenidas de

cooperación para aportar y producir soluciones integrales a la problemática en cuestión, definiendo tres dimensiones (valórica, instrumental y espacial) que requieren ser atendidas para que la gobernanza sistémica se constituya en un atributo de la institucionalidad pública.

Un primer obstáculo en la construcción de un todo coherente que oriente la acción pública en un sentido determinado, a partir de la coordinación de los diferentes actores concernidos, se relaciona con las definiciones más elementales respecto al tipo de problema a resolver y los objetivos de esta acción. Situamos esta consideración dentro de la dimensión valórica, toda vez que refiere a las definiciones primarias de los actores, difícilmente negociables pues se sitúan en un nivel profundo, no siempre expuestos a la argumentación racional. Aunque en los diferentes consejos comunales de seguridad pública se exponen las cifras objetivas y oficiales referidas a los problemas de seguridad pública en el territorio, los diferentes actores dan cuenta de problemas muy disímiles a ser abordados como prioridad de la acción pública definida en esta instancia local. Esta disimilitud está claramente relacionada con la posición del actor en el consejo; mientras que en general, para las autoridades, ya sea municipales o del Ministerio Público, los problemas son puntuales y de baja gravedad, para los representantes de la sociedad civil se trata de problemas severos y persistentes. Alcaldes, concejales, directivos municipales y fiscales del ministerio público identifican en los problemas de deterioro urbano la principal fuente de temor en los vecinos, seguido de conflictos vinculados a la mala convivencia y otras incivildades en el espacio público, mientras que los representantes de la comunidad ponen como principal problema a resolver los denominados delitos de mayor connotación social (asaltos, homicidios, robos, narcotráfico, etc.) y dan cuenta de su ocurrencia persistente en el territorio.

El punto más relevante aquí, en términos de la coordinación necesaria para la ejecución de la acción pública local en materia de prevención de la violencia y el delito en el nivel local, es que la naturaleza del problema a ser abordado difiere según la visión de quienes están llamados a ejecutar la política y los ciudadanos, cuya incorporación en el diseño y monitoreo de ésta constituye una de las novedades más atractivas de la política pública aquí analizada. Mientras que para los primeros se trata principalmente de un problema de percepción de inseguridad e instalación de la sensación de temor, para los segundos se trata de un problema objetivo de victimización. Dependiendo de la visión que prime y logre materializarse en el instrumento de gestión mediante el cual se ejecute la política, ésta

puede inducir diferentes cursos de acción y, con ello, diferentes niveles de éxito de esta. Esto se hace más problemático aún, cuando el éxito es medido a partir de la satisfacción de los usuarios respecto a las políticas ejecutadas.

Una segunda diferencia fundamental entre los diferentes actores atañidos, y que da cuenta de dispares concepciones situadas en un nivel profundo, tiene que ver con la manera en que comprenden los objetivos del consejo comunal de seguridad pública. Mientras que para las autoridades se trata principalmente de una forma para canalizar la “participación ciudadana” en la elaboración de las políticas públicas, los actores vecinales parecen vislumbrarlo como un lugar para “llevar la opinión”, es decir, conciben la participación en términos mucho más pasivos. Ambas visiones se alejan del objetivo central explícito que la autoridad tuvo a la vista a la hora de diseñar esta política pública y luego plasmarla en la ley, pues se trataba de asentar una nueva gobernanza de la seguridad en el espacio local y cristalizar mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel local para la prevención de la violencia y el delito. Particularmente llamativa resulta la visión que el fiscal del ministerio público tiene sobre los objetivos del consejo comunal de seguridad pública, aunque coherente con la naturaleza y objetivos de la institución que representa, pues comprende el consejo como un espacio tanto para informar a los vecinos respecto a la labor de los organismos involucrados en la prevención y combate del delito, como para conocer la opinión y valoración de los mismos respecto al quehacer de aquéllos. Es decir, aquí el espacio aparece como una instancia de absoluta pasividad, destinado al intercambio de información, lejos de la construcción de una gobernanza local de la seguridad, al tiempo que la fiscalía es comprendida como instancia ajena, no involucrada en la construcción de sentidos compartidos para la elaboración de un curso de acción. Esto es coherente con la naturaleza del Ministerio Público como instancia que actúa para la persecución penal, una vez que los delitos ocurren, alejado del carácter eminentemente preventivo del consejo comunal de seguridad pública.

La dimensión espacial remite a la existencia de espacios de comunicación recíproca entre los actores concernidos, de modo tal de desencadenar procesos de producción de significados compartidos que re enmarquen sus diferencias de intereses. Estos espacios resultan especialmente importantes cuando se requiere de arreglos intersectoriales para ejecutar políticas sobre problemas multi causales, como es el caso de la violencia, el delito y la inseguridad. En esta dimensión, uno de los primeros hallazgos de la investigación es que, a pesar de la existencia de un espacio de comunicación, no se logra

la producción de significados compartidos entre actores. Esto se debe a que los actores municipales e institucionales tienen una experiencia y expectativas muy distintas a la de los vecinos integrantes del COSOC. Mientras que los primeros se van a informar o entregar información de lo que sus respectivas instituciones ya realizan, los segundos utilizan el espacio para dar cuenta sobre los problemas de seguridad específicos de sus propios barrios con el propósito de encontrar una solución, aunque se manifiesta de manera evidente la frustración por no alcanzar la resolución de estos.

En cuanto al instrumento mediante el cual se operacionaliza la coordinación y luego se ejecuta la política así diseñada, esto es, el Plan Comunal de Seguridad Pública, éste presenta una serie de deficiencias para alcanzar un desarrollo tal que nos permita visualizar la generación de gobernanza sistémica.

Si bien la ley 20.965 incorporó el Plan Comunal de Seguridad Pública como un nuevo instrumento de gestión municipal a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, no lo vinculó a procesos de presupuestación definidos. En efecto, aquí se produce un doble abismo, del nivel central con el nivel municipal, así como de la autoridad municipal con el resto de los participantes del consejo comunal.

Los recursos económicos definidos para la ejecución de acciones vinculadas al plan comunal de seguridad pública dependerán de la voluntad del gobierno central para ejecutar convenios de colaboración financiera que le permitan transferir recursos económicos a la respectiva municipalidad. El programa de transferencias que acompañó los primeros años de ejecución de esta política (denominado también plan comunal de seguridad pública) terminó su operación prácticamente a la par de la entrada en vigencia de la ley 20.965 que estableció el instrumento y el consejo por ley.

Por otra parte, para las municipalidades que cuentan con recursos, ya sean propios o transferidos por el nivel central, no existen mecanismos que aseguren la participación equilibrada de los diferentes actores participantes del consejo en la definición y toma de decisiones respecto a la priorización de los mismos para establecer programas y proyectos en el nivel local. Más aún, la totalidad de los actores comunitarios participantes de la presente investigación desconoce por completo los recursos asignados a la ejecución de proyectos que, de acuerdo con las orientaciones y objetivos de la política, deben ser definidos por el consejo comunal. Cabe recordar que las entrevistas se realizaron en tres municipalidades que sí recibieron recursos por parte del gobierno

central para la ejecución de proyectos de prevención de la violencia y el delito y que uno de los requisitos del mandato administrativo que reguló la transferencia de recursos, era la definición conjunta de las prioridades por parte de los actores involucrados en el consejo comunal de seguridad.

Es decir, se trata de procesos de presupuestación no compartidos e impuestos de forma unilateral por un actor, en dos niveles: central/municipal y municipal (alcalde)/demás actores locales.

En resumen, los Consejos Comunales de Seguridad Pública, independiente del volumen de financiamiento y las cifras comunales, se enfrentan a un tema común de los estudios de implementación de política pública, ya que “los actores involucrados en ella (la política) tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción, pero que no necesariamente coinciden con los que orientan el programa en ejecución. A partir de tales valores e intereses los operadores pueden reaccionar de muy diversas formas frente a las orientaciones, regulaciones e incentivos que implica el funcionamiento de un programa” (Cortázar, 2007, pág. 9). Por lo mismo, las similitudes de discursos son mayormente coincidentes según tipo de actor más que por comuna. Desde ahí surge la necesidad que, para que al interior de cada consejo sea posible el diálogo y trabajo, exista una estrategia de equiparación y formación para los actores, donde a pesar de las diferencias que presentan, tengan un mínimo común que permita superar los obstáculos para alcanzar la gobernanza sistémica, ya que en sus tres dimensiones (espacial, instrumental y valórica) aparece con obstáculos.

Sobre las fallas de coordinación

Tal como se ha señalado, se ha entendido la coordinación como una práctica amparada a un marco institucional, organizacional e individual que orienta de manera coherente la acción conjunta de los individuos y sus organizaciones en la producción de bienes y servicios, identificando las fallas de coordinación con trabas en cada una de estas tres dimensiones.

Del análisis del discurso de los diferentes actores participantes del consejo, así como del contenido mismo de la ley 20.965 que permitió la creación de los planes y consejos comunales de seguridad pública, se desprenden una serie de dificultades que dan cuenta de fallas de coordinación vinculadas a cada una de las dimensiones antedichas.

Respecto a las fallas vinculadas al marco institucional, destacan la existencia de una institucionalidad precaria, algunos elementos que dan cuenta de rigidez normativa, la existencia de altos costos de transacción y asimetrías de información, así como el establecimiento de una estructura confusa y desordenada.

Si el marco institucional no provee de herramientas y condiciones que faciliten y permitan concretar la coordinación o éstas son precarias e insuficientes se pueden producir fallas en la implementación de la coordinación (Cunill, 2010). En efecto, la modificación introducida por la ley 20.965 tanto a la ley orgánica constitucional de Municipalidades, así como a la ley 20.502 que creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, no aportó herramientas efectivas que alteraran la capacidad de los actores locales para influir sobre determinadas instituciones involucradas en la prevención de la violencia y el delito. Si bien se crea el instrumento (plan) y la instancia (consejo), y se posiciona al alcalde como figura central, no se entregan a éste nuevas atribuciones ni herramientas efectivas que le permitan cumplir adecuadamente tal rol. De ahí deriva, probablemente, el temor presente en las autoridades edilicias respecto a las expectativas desmedidas que la ley pudiera generar en la población. El alcalde no cuenta con atribución sobre ninguno de los actores participantes en el Consejo comunal de Seguridad Pública, excepto sobre los directores y otros funcionarios municipales que decida convocar, que le permita cautelar el correcto cumplimiento de los compromisos. La ley incluye sólo la facultad del alcalde de oficiar (informar vía oficio) al superior jerárquico de los policías y funcionarios del nivel central participantes en el Consejo. Esto da cuenta de una importante falla en términos de precariedad institucional, lo que resulta particularmente complejo para el caso de actores altamente jerarquizados, como es el caso de la policía.

En este sentido, al no existir claridad respecto a los roles, funciones y relaciones de dependencia, pueden producirse omisiones o duplicidades que conduzcan a una irracionalidad en el uso de los recursos, así como incoherencias en las acciones. No existe mecanismo alguno para asegurar que el Ministerio Público ni las respectivas Comisarías de Carabineros ajusten su actuar a los acuerdos alcanzados en los consejos, no obstante fiscales y carabineros sean miembros participantes de los mismos.

Por otra parte, si bien la institucionalidad generó el espacio para convocar a los diferentes actores involucrados en materia de prevención de la violencia y el delito en el espacio local, no reglamentó su contenido y funcionamiento específico. De esta manera, sobre todo para el caso de los ciudadanos representados en el COSOC, no es improbable que

se generen importantes diferencias de acceso y procesamiento de la información. Tal como señala Cunill (2010), si el mismo marco institucional no provee de manera adecuada la información sobre metas, actividades y recursos o no existen espacios para el intercambio de información, es posible que aumenten los costos de transacción y las asimetrías de información, produciendo fallas en la coordinación.

Un último elemento referido a las fallas de coordinación vinculadas al marco institucional tiene que ver con la rigidez normativa. Esto, en diferentes sentidos. Por una parte, en términos generales y dado el principio de legalidad, que permite en la administración pública realizar sólo aquello que la ley expresamente mandata, la operación de los consejos comunales se restringe a cumplir con las formalidades expresamente requeridas y que fueron incorporadas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Tal situación se hace patente en la elaboración del respectivo plan comunal de seguridad pública, en que la referida ley exige la incorporación de siete áreas mínimas⁵, las que no necesariamente responderán a las necesidades propias de la realidad socio delictual del territorio específico. Esta rigidez normativa se verifica, por otra parte, en la capacidad que tendrán las instituciones no municipales (servicios públicos, Ministerio Público, Policías) para incorporar en su accionar las medidas acordadas en el respectivo consejo comunal de seguridad pública, pues en última instancia deben ajustarse a sus propias leyes orgánicas constitucionales que regulan su funcionamiento.

En cuanto a las fallas de coordinación vinculadas al marco organizacional, la que aparece con absoluta claridad tiene que ver con la insularidad, particularmente en el ámbito intra municipal. En efecto, y tal como señala Cunill (2010), si al interior de las organizaciones que participan de una coordinación existen unidades que trabajan de manera aislada es posible que se generen resistencias con trabajar de manera intra o inter organizacional, afectando las dinámicas de trabajo. Si en la propia institución municipal no existe una transversalización del enfoque de seguridad y los acuerdos alcanzados en el respectivo consejo comunal de seguridad pública no son asumidos por la totalidad de las unidades

⁵ Medidas de prevención de conductas infractoras por parte de niñas, niños y adolescentes; medidas de prevención de deserción escolar y de reinserción de los escolares desertores; prevención y rehabilitación del consumo de drogas; fortalecimiento de la convivencia comunitaria; mejoramiento urbano en barrios vulnerables; prevención de la violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres; proyectos específicos para prevenir los delitos de mayor relevancia y ocurrencia en la comuna (Biblioteca del Congreso Nacional, 2016)

internas concernidas en la solución del problema, es altamente probable que se generen fallas en la coordinación y la instancia pierda sentido para los actores participantes.

En menor medida, se vislumbra cierta difusión del mandato. Aunque el consejo comunal de seguridad pública es presidido de manera indelegable por el alcalde, existe en los actores cierta falta de claridad respecto al responsable último de hacer efectiva la coordinación y cautelar el cumplimiento de los acuerdos. La figura del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito, aparece como recurrente ante la duda respecto a la capacidad efectiva del alcalde y la institución municipal. Esto se relaciona, en todo caso, con el problema más general de la descentralización y el tránsito de las Municipalidades desde meras administraciones periféricas del gobierno central hacia el establecimiento de gobiernos locales propiamente tal.

Relacionado con lo anterior, pero conceptualmente identificado como una falla de coordinación vinculada al marco personal, es la existencia de un liderazgo insuficiente. De acuerdo a Cunill (2010), si no existe claridad respecto a quién debe asumir el liderazgo para gestionar una coordinación es muy posible que ésta no se lleve a cabo de manera eficiente. De manera transversal los diferentes actores plantean dudas, explícitas o soterradas, respecto a la capacidad del alcalde para liderar el proceso de coordinación e implementación de los acuerdos y compromisos adquiridos en el contexto del consejo comunal de seguridad pública. Tanto la falta de herramientas efectivas y recursos económicos, como cuestionamientos al interés de los alcaldes sobre la temática de seguridad pública, aparecen cuestionando el arreglo institucional propuesto para la coordinación local en materia de prevención de la violencia y el delito.

En este sentido, a pesar de la institución legal del consejo y plan comunal de seguridad pública, su éxito continúa siendo altamente dependiente de la mera voluntad del alcalde y de los demás actores involucrados.

Sobre los límites y posibilidades del Consejo Comunal de Seguridad Pública

Los límites del Consejo Comunal de Seguridad Pública, en tanto instancia de coordinación interinstitucional a nivel local en materia de prevención de la violencia y el delito, han quedado definidos a partir de la identificación de los elementos que impiden la generación

de una gobernanza local de la seguridad, así como de las diferentes fallas de coordinación identificadas en cada una de las dimensiones propuestas.

Las importantes diferencias de valor respecto a los problemas de seguridad a enfrentar y los objetivos del consejo comunal de seguridad pública para los diferentes actores, las deficiencias del espacio de coordinación en tanto forma de funcionamiento, contenidos y actores concernidos, así como los procesos de presupuestación y evaluación no integradores e impuestos por el nivel central, por una parte, y por el alcalde, por la otra, dan cuenta de los límites que impiden desplegar la potencialidad (teórica) de la política pública aquí analizada.

No obstante, algunos de los límites descritos se inscriben en la problemática mayor del proceso de descentralización incompleto desarrollado en nuestro país luego del restablecimiento del régimen democrático a partir del año 1990. Las Municipalidades, entidades de gobierno más cercanas a los ciudadanos, han transitado de manera progresiva desde meras administraciones periféricas del gobierno central para la ejecución desconcentrada de sus políticas públicas, hacia verdaderos gobiernos locales. Desde la primera y más relevante reforma que permitió, recién en el año 1992, la elección de los alcaldes (hasta ese momento nombrados por el presidente de la República) por parte los habitantes de la comuna, el Estado ha ido transfiriendo competencias y responsabilidades a los gobiernos locales. El proceso no ha sido exento de complejidades, pues en un primer momento se transfieren sólo responsabilidades, sin las debidas atribuciones, herramientas y, lo más complejo en un contexto de alta desigualdad territorial, sin el debido financiamiento. La descentralización fiscal continúa siendo un desafío pendiente de nuestra institucionalidad.

Sin embargo, otros elementos identificados como limitantes para el adecuado funcionamiento del consejo comunal de seguridad pública en términos de su capacidad efectiva para asegurar la coordinación en materia de prevención de la violencia en el espacio local pueden ser enfrentados por la vía de modificaciones legales y reglamentarias a los instrumentos que regulan su operación. Tal como hemos señalado, los mecanismos de coordinación suelen recurrir al derecho, a fin de estabilizar la coordinación y neutralizar las desilusiones. Debido a que el derecho es un medio simbólicamente generalizado, su capacidad para coordinar resulta menos sensible a las variaciones del entorno y las convenciones sociales (Nun, 2009).

Parte de las limitaciones aquí identificadas son enfrentadas por el denominado “Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública” (2018) convocado por el actual gobierno del presidente Sebastián Piñera. Éste propone fortalecer el rol preventivo de las municipalidades en materia de seguridad, realizando adecuaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Asimismo, dentro del ámbito nacional propone crear en la Subsecretaría de Prevención del Delito una línea específica de capacitación a municipalidades y otros organismos, con el propósito de suplir los déficits en términos de formación y capacidades técnicas que también fueron detectados en la presente investigación.

Por otra parte, este Acuerdo Nacional propone, en el ámbito comunal, el fortalecimiento de los Consejos Comunales de Seguridad Pública. En términos de su operación, propone el cambio de su periodicidad pasando desde su convocatoria mensual a una convocatoria mínima trimestral. Con ello, se enfrenta un cuestionamiento presente en los diferentes actores participantes de este estudio, el que daba cuenta de un problema en la dimensión espacial que entorpecía la adecuada generación de una gobernanza local de la seguridad.

Los límites presentes en la dimensión instrumental también son enfrentados parcialmente por las propuestas del Acuerdo Nacional, pues se plantea la búsqueda de mecanismos que aseguren un financiamiento regular a los planes comunales de seguridad pública. Con ello, se podría hacer frente a los problemas derivados de la presupuestación unilateral y dependiente del nivel central.

Más allá de estos ajustes legales, las posibilidades del Consejo Comunal de Seguridad Pública son amplias. Los actores entrevistados reconocen, a pesar de las críticas y recomendaciones de mejora, que la instancia es uno de los caminos necesarios para enfrentar los temas de seguridad pública. En este mismo sentido, las posibilidades de participación ciudadana que el mecanismo otorga son también altamente valoradas, y constituyen un aspecto que debe potenciarse, pues de acuerdo con lo observado en este estudio permite a la ciudadanía sentirse integrante en las soluciones de los problemas de seguridad de sus barrios. La motivación que ellos puedan tener repercute en la forma que se desarrolle el consejo. Por lo mismo, para mejorar el trabajo que se realiza en la instancia, es necesario potenciar la participación.

La oportunidad de generar valor a partir de los consejos comunales de seguridad pública radica en lo que se denomina “visión estratégica de la implementación. “Comprender el carácter estratégico de la implementación supone *tomar en consideración los diversos valores e intereses en juego, así como las interacciones y conflictos que ellos suscitan*. A partir de ello, el gerente social puede actuar estratégicamente, *hallando oportunidades para promover aquellos valores, intereses y actitudes que favorecen la creación de valor y controlar o reorientar los que van en sentido contrario*” (Cortázar, 2007, pág. 15).

Esta generación de valor puede darse a partir de la propia experiencia del consejo. Si bien se plantea que la política de seguridad está en un momento inicial, es posible rescatar las buenas prácticas que han tenido algunos municipios en la materia. La sistematización de lo que ya ha resultado positivo y el compartir la información con otros es un paso inicial para el mejoramiento de los consejos comunales.

Estos elementos son también recogidos de manera parcial por el citado Acuerdo Nacional, pues se propone la creación de un observatorio inter municipal para la prevención del delito, así como una modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades para incorporar entre sus funciones la de entregar a las organizaciones comunitarias asesoría técnica en materia de prevención.

Perspectivas y líneas futuras

La investigación aquí expuesta constituye una primera aproximación al fenómeno de los consejos comunales de seguridad pública constituidos bajo el alero de la ley 20.965 en el marco del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito 2014-2018. En cuanto tal, constituye un esfuerzo incipiente de carácter exploratorio que pretendió ahondar sobre los principales elementos que los mismos actores participantes identificaron, aunque en otro lenguaje, como trabas para la coordinación a nivel local en materia de prevención de la violencia y el delito.

Tal como se destacó en apartados anteriores, resultaría interesante replicar el mismo análisis incorporando a la muestra Municipalidades que no recibieron recursos de la Subsecretaría de Prevención del Delito en el periodo 2014-2017, pues estas transferencias condicionaron la operación de los consejos en las comunas que sí fueron beneficiadas. En sentido contrario, la operación de los consejos en las Municipalidades que no fueron parte de la población beneficiaria, no estuvo supeditada a las exigencias impuestas por la vía administrativa de los convenios de transferencia financiera.

Profundizar en los mecanismos de coordinación y las fallas que inhiben la realización de ésta, constituye un ejercicio relevante toda vez que, tal como se señalara en el marco conceptual, cuando suceden fallas de este tipo en el ámbito de la política pública, generalmente se observan soluciones de tipo regresivo que tienen como finalidad reducir la complejidad de las coordinaciones. La experiencia límite de esta situación son agentes que optan por emplear soluciones de tipo individual a los problemas que enfrentan. En la medida en que actuar en conjunto con otros trae asociado un alto riesgo de anticipar respuestas y resultados, se suele actuar solo. Esto trae aparejado una pérdida del potencial asociado a las formas cooperativas de coordinación (Nun, 2009). En el ámbito específico de la seguridad pública, dichas formas de actuación tienen consecuencias nefastas que amenazan incluso la continuidad armónica del orden social.

De esta forma, relevada su importancia, es fundamental profundizar en estudios más acabados que den cuenta en mayor detalle del funcionamiento de esta política pública en el ámbito de su implementación. Una primera línea de exploración evidente corresponde a la investigación de tipo cuantitativo que permita determinar en forma certera los niveles de cumplimiento de la política, en términos de operación y funcionamiento de los dispositivos e instrumentos establecidos para su implementación. Con ello será posible, además, contrastar hipótesis que permitan correlacionar los grados de cumplimiento de la política con las características y capacidades previas de las Municipalidades en términos presupuestarios, indicadores socio delictuales y otras características que resulten relevantes.

El ámbito de la seguridad ciudadana corresponde a un sector de las políticas públicas cuya actualidad no se debe desestimar, y corresponde a la sociología estudiarlo con especial atención dadas las importantes consecuencias que su aplicación puede tener cuando se opta por una orientación u otra. Más allá de los indicadores objetivos, la inseguridad ciudadana puede ser un problema social incluso más severo que la propia delincuencia, en la medida en que afecta la calidad de vida de los individuos y la cohesión social. Tal como se ha señalado, las consecuencias de este “son reales, tangibles y potencialmente severas a ambos niveles, el individual y social” (Warr, 1985:238). En la actualidad, el miedo al delito tiene importantes repercusiones en el ámbito social, económico y cultural, generando deterioro comunitario y actuando como agente catalizador que crea conductas destructivas para la vida social (Medina, 2003).

LISTADO DE ACRÓNIMOS

ACHM: Asociación Chilena de Municipalidades

BCN: Biblioteca del Congreso Nacional

CEP: Centro de Estudios Públicos

CCSP: Consejo Comunal de Seguridad Pública

COSOC: Consejo de la Sociedad Civil

DIPRES: Dirección de Presupuesto

EFUS: Foro Europeo para la Seguridad Urbana

FAGM: Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal

PCSP: Plan Comunal de Seguridad Pública

PDI: Policía De Investigaciones

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SENDA: Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación de Drogas y Alcohol

SPD: Subsecretaría de Prevención del Delito

UN: Naciones Unidas

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F: FCE 76. México D.F.
- Andréu, J. (2000). *Las técnicas de análisis de contenido. Una revisión actualizada*. Departamento de Sociología. Universidad de Granada. España.
- Araya, J. y Sierra, D. (2002). *Influencia de factores de riesgo social en el origen de conductas delincuenciales. Índice de vulnerabilidad social-delictual comunal*. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. Santiago de Chile.
- Arriagada, I y Godoy, L. (1998). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Serie Políticas Sociales. CEPAL. Santiago de Chile.
- Auyero, J y Berti, M. F (2013). *La violencia en los márgenes: una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Katz.
- Banco Mundial (2011). *Informe sobre el desarrollo mundial: conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington D.C.
- Bauman, Z. (2008). *Miedo líquido: la sociedad contemporánea y sus temores*. Paidós: Buenos Aires.
- Beck, U. (1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2016). *Guía legal sobre los Consejos Comunales de Seguridad Pública*. Disponible en: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/consejos-comunales-de-seguridad-publica>.
- Bourgois, P. (2010). *En busca de respeto: vendiendo crack en Harlem*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Caldeira, T. (2007). *Ciudad de muros*. Barcelona: Gedisa.

Canales, M. (2006). Presentación. In M. Canales, Metodologías de la Investigación Social. Introducción a los Oficios. Santiago: LOM.

Castel, R (2004). *La inseguridad social: qué es estar protegido*. Buenos Aires: Manantial.

CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago: CEPAL.

Chernilo, D. (2006). La teoría de la coordinación social en sociedades diferenciadas. La teoría de los medios simbólicamente generalizados en Parsons, Luhmann y Habermas. En Farías, I. y Ossandón J. (Eds.): *Observando Sistemas: nuevas apropiaciones y usos de la teoría de Niklas Luhmann*: 241-262. Santiago: RIL.

Chisholm, D (1999). *Coordination without hierarchy: informal structures in multiorganizational systems*. Berkley: University of California Press.

Cooper, D. (2002). Criminología y delincuencia femenina en Chile. Santiago: LOM.

Cunill, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad. *Gestión y Política Pública*. Volumen 13, n°1: 3-37.

Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 46. Caracas.

Dammert, L y Lunecke, A. (2004). La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad. Centro de Estudios en Seguridad Urbana. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Dammert, L y Napolano, C. (2006). Gobiernos locales y seguridad ciudadana: experiencias de América Latina y Europa. En *Consolidación de los gobiernos locales en Seguridad Ciudadana: formación y prácticas*. VV.AA. Unión Europea.

Dammert, L. (2005). Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile. Serie Políticas Sociales. CEPAL. Santiago de Chile.

Delpiano, C. (2011). Desafíos para la Coordinación Interinstitucional del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

DIPRES. (enero-julio de 2017). Dirección de Presupuesto. Obtenido de www.dipres.cl

Feixa, C. (2016) Antropología criminal: delincuentes y marginados. Barcelona: Ediciones UOC.

Fernández, F. (2014). Gestión política desde lo local: consideraciones sobre la experiencia de Chile. *En* La seguridad pública en América Latina: Múltiples dimensiones y dilemas políticos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile.

Fierro, J. (2013). Métodos Cuantitativos en Ciencias Sociales. Apuntes de Apoyo a la Docencia. Universidad de Chile.

Forum Europeo para la Seguridad Urbana (s.f). El Manifiesto. Disponible en: <https://efus.eu/es/resources/publications/efus/3779/>

Frühling, H y Gallardo, R. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. Revista Invi, volumen 26. No 74.

Frühling, H. (2012). La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Cómo medirla y cómo mejorarla. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para discusión.

Fundación Paz Ciudadana (2013). La tercera generación de políticas públicas de seguridad que Chile necesita. Disponible en: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2016/10/LA-TERCERA-GENERACION-DE-POLITICAS-PUBLICAS-2014-2018.pdf>

García Pablos de Molina, A. (2003). Tratado de criminología. Tirant Lo Blanch. Valencia.

Gobierno de Chile (2018). Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. Disponible en <https://www.gob.cl/acuerdoporlaseguridad/>

González, M. (2002). Aspectos éticos de la investigación cualitativa. Revista Iberoamericana de Educación, 85-103.

Güell, P. (2007). La sociedad chilena ha cambiado de escala: ¿Y ahora qué? Temas de desarrollo sustentable (13). Santiago: PNUD.

Güell, P., Frei, R. Y Palestini, S. (2009). El enfoque de las prácticas. Un aporte a la teoría del desarrollo. *Polis*, n°63:63-94.

Guernica Consultores (2013). Resumen Ejecutivo. Informe de evaluación estudio: Análisis del estado de implementación y el diseño de evaluación del programa "Barrio en Paz" de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Santiago de Chile.

Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa, II. Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2008). Metodología de la Investigación. México: Mc Graw Hill.

Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta.

Mascareño, A y Carvajal, F. (2015). Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. *Revista CEPAL* 116: 132-146.

Mascareño, A. (2009). Medios simbólicamente generalizados y el problema de la emergencia. *Cinta Moebio, n°36: 174-197*.

Mayntz, R (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, no. 21: 7-22.

Medina, J. (2003). Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España. *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/05/recpc05-03.pdf>.

Meertz, C. (2005). Las políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana en Chile. *Revista Paz Ciudadana*.

Mesquita Neto, P. (2008). Ensayos sobre seguridad ciudadana. FLACSO. Quito.

Messner, D. (1999). Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social. En Lechner, N. Millán, R. y Valdés, F.: Reforma del estado y coordinación social: 77-121. México D.F.: Plaza y Valdés.

Millán, R. (1999). Problemas generales y particulares de la coordinación social. En Lechner, N. Millán, R. y Valdés, F.: Reforma del estado y coordinación social: 55-76. México D.F.: Plaza y Valdés.

Moriconi, M. (2011). Desmitificar la violencia: crítica al discurso técnico de la seguridad ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 73, n°4. México D.F

Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, Gedisa.

Narváez, M. (2009). El miedo al delito no es un supuesto de victimización indirecta. *International E-Journal of Criminal Science*. Artículo 3. Número 3.

Nogueira, R. M. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. In J. C. Velarde, Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales (pp. 63-118). New York: Banco Interamericano del Desarrollo.

Nun, E. (2009). El diseño y desempeño de la política social como problema de coordinación. Análisis del Sistema de Protección Social. Tesis para optar al grado de Socióloga. Universidad de Chile.

Parsons, Talcott, *La estructura de la acción social* (1984). Madrid: Guadarrama.

Pavarini, M. (2013). *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. México D.F: Siglo XXI Editores.

PNUD (1994). Informe sobre desarrollo humano 1994. Nueva York.

PNUD (2009). Desarrollo Humano en Chile: La manera de hacer las cosas. Santiago: PNUD.

Rementería, I. (2005). El Estado de la seguridad ciudadana en Chile. *Revista Polis*. N°11. Santiago de Chile.

Ruíz, J.C (2008). Violencia en barrios críticos en Santiago. Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Sabatier, P. (1986) Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* Vol. 6, No. 1

Sandoval, C. (1996). *Investigación Cualitativa*. Bogotá: Instituto Colombiano Para el Fomento de la Educación Superior.

Sozzo, M. (2000). *Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito*. Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal. N. 10. Buenos Aires.

Subsecretaría de Prevención del Delito (2013). Programa Barrio en Paz Residencial. Disponible en: http://www.senado.cl/site/presupuesto/2013/cumplimiento/Glosas%202013/cuarta_subcomision/Interior%202013/ORD.%201839/Barrio%20en%20Paz%20Residencial.pdf

Subsecretaría de Prevención del Delito (2014). Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Taylor, S.J. & Bogdan, R.(1986) *Introducción a los métodos cualitativos*. Ediciones Paidós.

Tonkonoff, S. (2012). Las funciones sociales del crimen y el castigo. Una comparación entre las perspectivas de Durkheim y Foucault. *Revista Sociológica*, año 27, n°77.

Umayahara, M (2004). *Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia*. Experiencias en América Latina. Santiago: UNESCO.

UN-HABITAT (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.

UN-HABITAT (2010). *Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.

Vanderschueren, F. (2008). El Partenariado. En *Espacios públicos y cohesión social: intercambio de experiencias y orientaciones para la acción*. Ruíz, J y Carli, L. (editores). Universidad Alberto Hurtado. pp.111-125.

Varela, C. (2005). Qué significa estar seguro. De delitos, miedos e inseguridades entre los adultos mayores. *Cuadernos de Antropología Social*, n°22.

Vásquez, F. (1994). *Análisis de contenido categorial. El análisis temático*. Unidad de Psicología Social. Universidad de Barcelona.

Velásquez, E. (2016). *La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana*. Documento de trabajo. Centro de Investigación sobre dinámica social. Universidad Externado de Colombia.

Wacquant, L (2001). *Parias Urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

Warr, M. (1987). Fear of victimization and sensitivity to risk. *Journal of Quantitative Criminology*, 3(1), 29-47.

Willke, H. (2016). Formas de autoorientación de la sociedad. *Revista MAD* (34).

Encuestas:

CADEM. Encuesta junio 2018. Disponible en: <https://www.cadem.cl/encuestas/encuesta-n2323-25-de-junio/>

Centro de Estudios Públicos. Encuesta Nacional de Opinión Pública. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/site/edic/base/port/encuestacep.html>

INE. Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana. Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas/>

GFK & Fundación Paz Ciudadana. Índice sobre victimización. Disponible en: <https://pazciudadana.cl/que-hacemos/datos-y-estadisticas/>

ANEXOS

Pautas de entrevista

PAUTA ENTREVISTA⁶

Dimensión Valórica

Subdimensión: Concepción seguridad

1. En términos generales ¿Cuáles cree que son los principales desafíos en materia de **seguridad pública en Chile**?
2. ¿Cuál es el nudo central de los problemas de seguridad en **la comuna**?
3. ¿Cree que el gobierno local, la Municipalidad, tiene que jugar un rol protagónico o más bien como aliado de otras instituciones, ¿en esta materia?

Subdimensión: Visión del Consejo Comunal de Seguridad Pública

4. En este sentido, ¿Cuáles son los **objetivos** del Consejo Comunal de Seguridad Pública?
5. ¿Cómo **valora la importancia** del Consejo para la prevención de la violencia y el delito en la comuna?
6. ¿Cree que el Consejo es una instancia útil? ¿Cree que **debe mantenerse** en el tiempo?
7. ¿Haría **modificaciones** al funcionamiento? (En términos de actores participantes, sesiones, duración, etc.)

⁶ La redacción específica de la pauta de entrevista aplicada varió en función del tipo de actor: autoridades municipales, representantes comunidad, fiscal, autoridad del gobierno regional, autoridad del gobierno central.

Dimensión “espacio de coordinación”

8. ¿Considera suficientes/demasiadas/muy pocas las **sesiones convocadas**?
9. ¿El **tiempo de la sesión** es suficiente para tratar adecuadamente los puntos que usted considera relevantes?

Dimensión “Instrumentos”

10. En su comuna, ¿Se **elaboró ya un Plan Comunal de Seguridad Pública**?
- 10.1. Si no se elaboró plan, ¿Cuál considera que es la principal razón?
11. ¿Siente que **participaron adecuadamente en su elaboración todas las instituciones** o prevaleció la visión de una institución en particular?
12. En el contexto del Plan, ¿La Municipalidad **asumió compromisos**?
13. ¿Considera que los **compromisos asumidos son equilibrados** entre todas las instituciones? O, por el contrario, ¿considera que se exige más a alguna institución en particular?
14. ¿Cada institución (las demás) asumió **compromisos que luego se cumplieron**?
15. ¿Han existido **instancias de monitoreo y evaluación** del Plan Comunal de Seguridad Pública?
16. ¿Considera que el **plan aborda de manera integral** las causas de la inseguridad o se limitó a enumerar una cartera de proyectos?
17. ¿Qué opinión le merece el **presupuesto asignado por la Subsecretaría de Prevención del Delito**? ¿Es suficiente? ¿Se utiliza de manera adecuada para combatir las causas y manifestaciones de la inseguridad y el delito?

18. **Si no existieran los recursos transferidos** por el gobierno central, ¿Sería igualmente útil el Consejo? ¿Se podrían adquirir compromisos para enfrentar la inseguridad en la comuna?

Dimensión Institucional

Subdimensión: Claridad del mandato

19. ¿Considera que **están claras las funciones de cada institución?**
20. ¿Qué **rol específico corresponde a la Municipalidad** en el ámbito de la seguridad y en el funcionamiento del Consejo?
21. ¿Qué **rol compete a las demás instituciones** (Policías, Ministerio Público, Sociedad Civil) en el ámbito de la seguridad y en el funcionamiento del Consejo?

Subdimensión: Articulación niveles

22. ¿**Asiste** con regularidad al **Consejo Regional de Seguridad Pública?** ¿**Conoce los acuerdos** / lineamientos del Plan Regional de Seguridad Pública?
23. ¿Conoce los acuerdos / lineamientos del **Plan Nacional de Seguridad Pública?**
24. ¿**Se complementan adecuadamente** los acuerdos de los Planes Regional y Nacional de Seguridad Pública con el Plan Comunal y los acuerdos del Consejo Comunal?

Subdimensión: Coordinación interna / Insularidad

25. ¿Considera que su **institución completa se alineó** en función de los objetivos de seguridad planteados en el Consejo? ¿**Todos los directores municipales** conocen el PCSP? ¿Trabajan para cumplir sus objetivos? ¿**Se incorporaron de manera transversal objetivos de seguridad pública en todas las direcciones municipales?**

26. ¿Considera que **las demás instituciones completas se alinearon** en función de los objetivos de seguridad planteados en el Consejo?
27. Más allá de la participación del Comisario, ¿Cree que la Comisaría completa se alineó con el Plan y/o con los acuerdos del Consejo? ¿Ha observado **algún impacto de los acuerdos del Consejo en los servicios policiales ofertados en su comuna?**

Subdimensión: liderazgo

28. ¿Quién considera que es **el principal responsable del funcionamiento** del Consejo y del logro de los objetivos del Plan (usted mismo, Carabineros, Gobierno Central mediante transferencia de recursos, Ministerio Público, ¿etc.)?

Subdimensión: Normativa (Nueva ley 20.965)

29. ¿Cuál es su **opinión general respecto de la recientemente publicada ley 20.965**, que permite la creación de los planes y consejos comunales de seguridad pública?
30. ¿**Podría ayudar a satisfacer las demandas ciudadanas** de mayor seguridad y, en definitiva, a reducir los delitos en la comuna?
31. Sobre las **modificaciones efectuadas en la Ley Orgánica** Constitucional de Municipalidades, ¿comparte la **ampliación del rol** en materia de seguridad que se hizo? ¿Se le **entregaron las herramientas y atribuciones necesarias** para cumplir este nuevo rol? ¿Le parecen adecuados elementos como la obligación de sesionar una vez al mes o la imposibilidad de delegar la presidencia del consejo?
32. ¿Considera que se podrían **generar expectativas desmedidas en la comunidad respecto al rol de la Municipalidad** en materia de seguridad pública?
33. Esta ley y su participación en los Consejos, ¿**ha cambiado su forma de relacionarse** con Carabineros y Fiscalía?

34. ¿Cuál sería el **principal aporte de esta ley**? ¿Qué elemento crucial quedó **pendiente** después de la aprobación de esta ley?
35. ¿Le parecieron **adecuados los recursos transferidos** para ejecutar **proyectos** y contratar **recursos humanos**? ¿Son adecuadas las **tipologías** de financiamiento de la Subsecretaría de Prevención del Delito?

Consentimiento informado

CONSENTIMIENTO INFORMADO

En _____, a _____

Yo, _____, acepto participar, de manera informada y voluntaria, en calidad de entrevistado, en el estudio **“COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL A NIVEL LOCAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO: LA EXPERIENCIA DE LOS CONSEJOS COMUNALES DE SEGURIDAD PÚBLICA”**, que está realizando el señor Marcel Rossé Venegas, licenciado en Sociología de la Universidad de Chile, bajo la dirección de la académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma Universidad, señora Andrea Peroni.

Por medio de la presente, declaro que mi participación es voluntaria y que he sido informado de los propósitos del estudio, y del uso que se le dará a la información recopilada a partir de la entrevista.

De esta forma, autorizo al entrevistador a utilizar esta información, con la confidencialidad necesaria, única y exclusivamente para los fines de la investigación académica señalada.

Asimismo, Sí ___ No ___ autorizo a que se me identifique en el anexo “Entrevistados”.

Además, se me ha informado que tengo derecho a no contestar cualquiera de las preguntas si así lo deseo, y a interrumpir la entrevista en cualquier momento si es que cambio de opinión respecto a mi participación.

RUT y firma