



INSTITUTO de ASUNTOS PÚBLICOS
Escuela de Postgrado
Universidad de Chile

**BASES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE BARRIOS DE
ALTA COMPLEJIDAD.**

**Aprendizajes de la intervención del Estado en la población
La Legua durante los años 2001 al 2018**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAGÍSTER EN
GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA**

ALUMNO: Leonel Sánchez Jorquera

PROFESOR GUÍA: Karina Doña Molina

Santiago – Chile, Octubre de 2019

***“Agradecimiento a todos, todas y todes
los pobladores y pobladoras de la
población La Legua, comenzando por mi
padre y madre.”***

INDICE

Capítulo I: Introducción.....	4
Capítulo II: Marco Teórico.....	10
Capítulo III: Aspectos Metodológicos de la investigación.....	26
Capítulo IV: Contexto de la Investigación y descripción de las intervenciones del Estado de Chile en los barrios de alta complejidad entre los años 2001 y 2018.....	36
Capítulo V: Hallazgos y resultados.....	52
A) Caracterización de los barrios de alta complejidad.....	52
B) Roles de los principales actores a incorporar en una política pública sobre barrios de alta complejidad.....	60
C) Bases para el establecimiento de una institucionalidad permanente en barrios de alta complejidad	74
D) Metodología participativa en barrios de alta complejidad.....	85
Conclusiones.....	94
Consideraciones generales.....	94
Formulación de un índice multidimensional de pobreza.....	101
Palabras finales.....	106
Bibliografía.....	108

Capítulo I: Introducción

El barrio La Legua (llamada población en el lenguaje local) ha sido intervenido por el Estado de Chile en los últimos diecisiete años, a propósito del fenómeno de la violencia presente en sus calles, sistematizando un conjunto de aprendizajes disponibles para generar una política pública sobre barrios de alta complejidad. Dicho fenómeno de la violencia tiene una fuerte manifestación o efecto en las llamadas balaceras que se producen periódicamente y que han costado muchas vidas en la población, además de generar una sensación de inseguridad y vulnerabilidad que aumentan la percepción de abandono por parte del Estado en dichos barrios.¹

Resulta de especial interés el análisis del rol que han jugado diversos actores involucrados en las intervenciones del Estado en dichos barrios que permite generar insumos conceptuales a una definición de roles de dichos actores al incorporarlos en la política pública, recogiendo la experiencia de la participación tripartita que se ha desarrollado en La Legua (Gobierno, Municipalidad y comunidad organizada). Lo anterior permite determinar sobre qué institucionalidad permanente se puede abordar la política pública de los barrios de alta complejidad y la correspondiente metodología que sea capaz de

¹ N. del A.: Se debe reconocer que frente a la motivación personal para realizar la presente investigación —nací en la población La Legua (sector de Legua Vieja) y gran parte de mi vida la he desarrollado residiendo en la ribera sur de la población La Legua—, también existe una motivación relacionada con la experiencia laboral y desempeño profesional. En efecto, en los últimos años he sido parte del equipo de trabajo de lo que se denomina “Plan Integral Legua” que es la coordinación del Estado en la intervención y trabajo en la población La Legua. Antes de eso, durante varios años, desarrollé un trabajo comunitario, social y de voluntariado en diversas organizaciones de la sociedad civil que han tenido coberturas o trabajo territorial en la población. Lo anterior constituye un lugar privilegiado para realizar la observación del fenómeno de la violencia barrial asociado a los barrios de alta complejidad. Por otro lado, la lectura crítica y reflexiva, como asimismo el acercamiento conceptual desde la academia, tanto en la participación de algunos diplomados como del Magíster de Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile, me han motivado a continuar una línea de interés en la investigación de la situación de los barrios de alta complejidad.

incorporar la participación ciudadana y comunitaria de la población objetivo, en las distintas etapas del ciclo de vida de la política pública (desde su diseño hasta su ejecución y evaluación final).

La evidencia internacional es otra vertiente que justifica el interés por investigar sobre los barrios de alta complejidad, fenómeno reciente en la realidad chilena, pero con antecedentes en barrios y ciudades de México (por ejemplo, Ciudad de Juárez), Colombia (por ejemplo, municipio de Medellín) y Brasil (por ejemplo, los asentamientos irregulares o barrios que constituyen las *favelas*) que han tenido que enfrentar el desafío de la violencia barrial asociado al negocio del narcotráfico y la situación de vulnerabilidad de sus residentes. Lo anterior justifica con mayor preocupación la realidad de Chile, en donde todavía no se alcanza el nivel de violencia de algunos asentamientos urbanos de dichos países.

Es así que convergen todos estos intereses en un solo caudal que se manifiesta en poder analizar cómo se ha desarrollado la intervención del Estado de Chile en estos barrios, recogiendo la experiencia de La Legua como un proceso de aprendizaje, y lograr proponer algunas bases fundamentales para la generación de una política que aborde el problema público planteado en los barrios de alta complejidad del Chile actual.

La delimitación del espacio conceptual del tema a investigar dice relación con definir las bases para una política pública sobre barrios de alta complejidad, a partir del aprendizaje en la intervención del Estado en un lugar preciso, como es la población La Legua, durante un tiempo determinado, correspondiente a los años 2001 al 2018.

Es así que a partir de la experiencia en La Legua, se espera definir las bases fundamentales para construir una política pública en los barrios de alta complejidad, conceptualizándolo, definiendo líneas programáticas, roles de los

actores involucrados, bases para una institucionalidad permanente y metodología que incorpore participación. Por tal motivo, en la investigación planteada se analizó la vulneración y el fenómeno de la violencia a partir de distintos marcos conceptuales, se realizó un análisis cualitativo, y se concluyó con un documento final que determine las bases de una política pública sobre los barrios de alta complejidad.

Se debe tener presente que durante las últimas décadas el Estado ha enfrentado su intervención en La Legua —en cuanto barrios de alta complejidad o prioritario²— con diversas estrategias, pero careciendo de una política pública que defina la intervención en la categoría de estos barrios. Por otro lado, las diversas intervenciones desarrolladas en estos barrios por el Estado han carecido de una mirada coherente, experimentando constantes ajustes y cambios de ejes, quedando sujetas a la discrecionalidad política de la autoridad. En tal sentido, especial atención merece, en el marco del fenómeno de la violencia en los barrios de alta complejidad, el rol del Estado en dichos barrios, tanto como garantes de los derechos humanos, como también ente monopolizador del poder coercitivo.

Otro de los grandes criterios generales que se deben tener presente dice relación con el hecho de que se tiene que trabajar con un importante grado de intersectorialidad, cuestión muy difícil de enfrentar con un Estado compartimentado, cuya dinámica de trabajo obedece a una lógica sectorial, cual es el caso chileno, con faltas de diálogos internos y estructuras técnicas extremadamente especializadas a quienes les cuesta comprender los problemas públicos desde la integralidad y/o intersectorialidad.

En el marco de la presente investigación se debe destacar que uno de los objetivos del Magíster de Gobierno y Gerencia Pública dice relación con obtener

² Denominado como “barrio prioritario” a partir del año 2018, por el actual gobierno de Sebastián Piñera.

una “clara comprensión de los fines del Estado y del servicio público como ente fundamental para la búsqueda del bien común y el desarrollo económico y social”³. La situación de extrema vulnerabilidad, asociado al fenómeno de la violencia barrial que se concentran en ciertos barrios del país, plantea una serie de preguntas de trabajo relacionados con los fines del Estado y búsqueda del bien común que se plantean en el programa del Magíster.

Por otro lado, el Magíster asume un compromiso, en su formación, con ciertos “valores propios de la ética pública, tales como la probidad, la equidad, la justicia, el humanismo y un profundo respeto a los derechos de los ciudadanos”⁴, valores totalmente asociados al desarrollo del tema de investigación. El plantear un trabajo de investigación relacionado con las bases para una política pública sobre barrios de alta complejidad se vincula directamente con la visión del Magíster en cuanto a “formar líderes para la gestión del sector público, que impulsen los procesos de modernización de la gestión pública”⁵, al ser un tema emergente relacionado con una necesidad imperiosa de dar respuesta a amplios sectores de la población que viven en dichos barrios y a toda la comunidad nacional, al enfrentar un tema fundamental en la búsqueda del bien común.

La intervención en los barrios de alta complejidad (BAC), o barrios prioritarios, está dirigida a todos y todas los/las habitantes de los barrios que cumplan dichas características. En la actualidad, no existe una metodología que

3 Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Presentación Magíster en Gobierno y Gerencia Pública. [en línea]
<http://www.inap.uchile.cl//u/preview/contenidogenerallmp.jsp?id=104372&idDesktop=INAP>
[consulta: 20 de marzo de 2017]

4 5 Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Presentación Magíster en Gobierno y Gerencia Pública. [en línea]
<http://www.inap.uchile.cl//u/preview/contenidogenerallmp.jsp?id=104372&idDesktop=INAP>
[consulta: 20 de marzo de 2017]

determine con precisión cuáles son dichos barrios, por lo tanto se debe determinar la población objetivo destinataria de dichas políticas.

La intervención en Barrios de Alta Complejidad (BAC), si bien es un programa nuevo en la oferta pública de Seguridad del Estado, recoge la experiencia acumulada de la intervención estatal desde el año 2001 a la fecha, en la población La Legua. En tal sentido, la formulación de la “Intervención de los barrios de alta complejidad” tiene un largo proceso previo que ha generado insumos, experiencia, estudios y análisis antes de su formulación. Por tal motivo, es importante establecer que uno de los problemas públicos visibilizados que se aborda es la violencia barrial producida por el tráfico y micro tráfico de drogas en barrios vulnerables, pero se carece de una política pública para enfrentar dicho problema.

No existiendo una verdadera política pública para los barrios de alta complejidad en Chile, surge la pregunta ¿Sobre qué bases fundamentales (principios, ejes y criterios) debería intervenir el Estado en los barrios de alta complejidad?, en tal sentido ¿Cuál es el problema público a resolver en estos barrios? y ¿Cuáles ha sido la experiencia y el aprendizaje en la intervención en la población La Legua por parte del Estado?

Es así que en el presente trabajo se plantea como objetivo general proponer las bases fundamentales para la construcción de una política pública dirigida a los barrios de alta complejidad.

Para lo anterior se desarrollaron una serie de objetivos específicos, a saber: describir las intervenciones del Estado en los barrios de alta complejidad entre los años 2001 al 2018; caracterizar a los barrios de alta complejidad para los efectos de la política pública, incluyendo una definición conceptual, elementos constitutivos y metodología de incorporación de un barrio como de alta complejidad para ser objeto de la política pública y una definición del problema

central a abordar; definir los roles de los principales actores incorporados en la política pública, bajo un concepto de participación tripartita (Gobierno, Municipalidad y comunidad organizada); formular bases para el establecimiento de una institucionalidad permanente que aborde la política pública de los barrios de alta complejidad; y, elaborar una metodología que incorpore la participación real de la población objetivo en las distintas etapas del ciclo de vida de la política pública.

Capítulo II: Marco teórico

El problema público a abordar en los llamados barrios de alta complejidad, barrios críticos, barrios vulnerados o barrios prioritarios está ligado con la violencia barrial relacionada con el tráfico y microtráfico de drogas ilícitas. Comprender el fenómeno de la violencia en estos barrios en sus diversas manifestaciones, sus múltiples y profundas causas, sus implicancias teóricas y prácticas y su relación con las responsabilidades del Estado, como de otros actores políticos y sociales, es una tarea fundamental. Dicho problema es complejo y de múltiples aristas que debe ser tratado desde un punto de vista integral; en la tipología de Heifetz son del tipo III, es decir, la definición del problema es vaga y no se dispone de soluciones técnicas (Heifetz, 1997).

Por tal motivo, se seguirá a Johan Galtung, quién sintetiza una parte de las aproximaciones en su propuesta del “triángulo de la violencia”. Señala que en la base del triángulo, que corresponde a aquella parte invisible a la sociedad (inmaterial), se sitúa la violencia estructural, la cual actuaría negando las necesidades de las personas, y la violencia cultural, que actuaría a través de actitudes que legitiman la violencia. En el vértice superior ubica la violencia directa, que se refleja en comportamientos y acciones visibles para las personas (material). Desde su punto de vista, cualquier propuesta de solución a la violencia debería incorporar estos tres aspectos: la violencia estructural, la cultural y la directa (Galtung, 1999). Este marco teórico fue utilizado en el “Estudio de caso. Violencias y derechos humanos en la Legua” del Instituto de Derechos Humanos (2015).

La violencia se puede estudiar y analizar desde distintas perspectivas y por diferentes disciplinas de las ciencias sociales, pero la preocupación principal de la presente investigación es comprender la violencia en un contexto en el cual se produce, en cuanto violencia barrial, que se incorpora a la normalidad de la

vida cotidiana de un barrio, en su diario vivir, agregadas a las rutinas permanente del funcionamiento de un asentamiento urbano, nunca perdiendo la perspectiva de que la violencia no se encuentra solo en los casos extremos, sino instalada en la normalidad, y que tiene más de un significado (Hernández, 2001).

Principal atención merece la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos en las intervenciones del Estado en barrios complejos, lo cual se relaciona con el sistema de control policial, con la violencia de género y con la preocupación que se debe tener con cierta población con mayores problemas de vulneración (por ejemplo, los niños y niñas de dichos barrios). En este sentido, la Organización de Naciones Unidas ha sostenido que la seguridad es por definición la “protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de las personas, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD, 2013).

Se debe considerar que en Chile se planteó un Plan Nacional de Seguridad Pública (2014) que en materia territorial “tiene dentro de sus pilares, la focalización en los lugares de alto impacto, los barrios cívicos y con alta concentración de servicios, los barrios prioritarios con concentración de violencias e inseguridad y los barrios de alta complejidad, afectados a la vez por la pobreza, la exclusión, la inseguridad, el tráfico de drogas y la delincuencia” (Hernández, 2015: 41). El Plan agrega que las personas deben recuperar sus barrios y no esconderse detrás de rejas y murallas. El espacio público no puede ser un lugar donde se acumulan escombros, en condiciones que se perciban como amenazas o donde existan situaciones de riesgo para niños, mujeres y adultos mayores. Las plazas y áreas verdes también deben ciudadanizarse, activamente, con más iniciativas deportivas, culturales y de participación de las/os vecinas y vecinos. Una política pública de seguridad que enmarque una intervención en barrios de alta complejidad debe considerar la seguridad como

un derecho humano especial para el desarrollo de la calidad de vida de las personas, constituyendo un valor jurídico, normativo, político y social (Subsecretaría de Prevención del Delito, Gobierno de Chile, 2016).

En Chile, al igual que en Latinoamérica, existen territorios con una alta relegación socio-espacial y altos niveles de violencia y criminalidad, donde el homicidio o hallazgo de cadáver, el micro-tráfico de droga y la presencia de estructuras delincuenciales o de pandillas, el porte de armas, el hallazgo de vehículos robados son parte de la sub-cultura del barrio. En diversos territorios de la periferia de las ciudades es posible observar barrios con niveles significativos de delincuencia y violencia instalada tanto en espacios privados como en espacios públicos. Así, junto a niveles significativos de violencia intrafamiliar, se constatan hechos de violencia en los asaltos y robos a las personas, altos niveles de lesiones y violencia asociada al consumo y venta de drogas (Eissmann Y Lunecke, 2005).

Existe abundante evidencia para señalar que en estos barrios se tienen múltiples razones para sentir temor al existir violencias de todo tipo en sus zonas segregadas, produciéndose “una cierta naturalización de la violencia, que se acompaña de una serie de estrategias desarrolladas por los residentes para lidiar con ella. [...] De este modo la segregación de los hogares más pobres lleva a la desconfianza y a que cada familia se aísla de sus vecinos, lo que afecta su capital social y su capacidad de asociarse para llevar adelante proyectos comunitarios” (PNUD, 2017: 90).

Se debe destacar que, a pesar del avance de las Tics (tecnologías de la información y comunicaciones) que permiten diversas formas de negociación y compraventa de drogas ilícitas, sigue siendo el espacio público (calle, plaza o parque) el lugar privilegiado para el intercambio comercial de drogas, es así que “el fenómeno del tráfico barrial, como expresión de la utilización de algunas

zonas urbanas para la venta de drogas a consumidores, empezó a ser visto como un problema que iba más allá de la comuna o sector directamente afectado a partir del año 2001, en el marco de la intervención de la población “Legua Emergencia” (Ministerio Público de Chile, 2016: 27).

En relación a estos hechos se debe tener presente que la configuración de organizaciones de traficantes es muy variable, no obstante “los grupos vinculados al tráfico de pequeñas cantidades en los barrios, poseen un perfil de “Clan Familiar”, encabezados por algún miembro de la familia, donde el grupo se encuentra involucrados en distintos niveles, pero lo conforman esencialmente los integrantes de una misma familia” (Ministerio Público de Chile, 2016: 29).

Diversos estudios señalan que en algunos asentamientos urbanos la incidencia del narcotráfico es muy elevada pues ciertos barrios poseían ciertas características comunes, tales como la cercanía a vías de acceso importantes, una configuración interior de calles y pasajes muy intrincada —lo cual dificulta la acción policial y facilita la impunidad de traficantes— y en algunos casos, la existencia de cultura dominante de carácter antisistémico, fenómeno que facilita el aislamiento de sus comunidades respecto del Estado (Centro de Estudios para el Desarrollo CED, 2013). Estudios que dan cuenta de “una descripción detallada de las organizaciones que trafican drogas en los barrios denominados críticos y que fueron emblemáticos en los movimientos de pobladores de los años 1950 y 1960” (Ministerio Público de Chile, 2016: 27).

Se puede señalar que “la concentración, la homogeneidad y el prestigio (estigma) de ciertas áreas de la ciudad son elementos claves a la hora de analizar cómo se segregan los grupos y qué consecuencias tiene esta segregación en las relaciones sociales de un entorno determinado” (PNUD, 2017: 84). Una de esas consecuencias es la inseguridad y la violencia al interior

del barrio que se suma a la violencia simbólica que la ciudad impone en forma de estigma a los pobladores de “barrios malos” que se ven doblemente victimizados (PNUD, 2017).

Especial cuidado se debe tener al caracterizar los barrios de alta complejidad o prioritarios. Si bien corresponde hablar de barrio “vulnerable”, entendiendo que se refiere a la acumulación de desventajas sociales en ciertos territorios, al trasladar este concepto al ámbito criminal, es más correcto hablar de “vulnerado”, porque tras esta denominación se quiere demostrar como la conjunción de diversas variables sociales ha producido altos niveles de violencia y criminalidad en ciertos territorios, y que ya no se trata de una condición en potencia de “vulnerable”, sino de una realidad de “vulnerado” (Manzano, 2009).

Considerando que una característica de la definición del problema público de la seguridad en estos barrios es extremadamente segregacionista, cuando se habla de la violencia que se encuentra en estos barrios, se asume una dimensión pública mucha más invisibilizada que la que se asume en barrios de clase media o alta (Beato, 2005). Por lo tanto, el tema de la seguridad pública en las ciudades debe incorporar la dimensión territorial, dado que las desigualdades sociales tienen una expresión territorial y, por tanto, el diseño e implementación de políticas sociales tiene una relación indisoluble con el territorio (Valenzuela, 2015).

La OEA ha señalado en su Informe de Drogas que “además del daño a la salud, el proceso de producción, tráfico, venta y consumo de drogas ha generado un negocio ilícito que atenta contra la seguridad, el bienestar humano y material de nuestros ciudadanos y contra la integridad de nuestras instituciones [...] tal actividad ha propiciado el surgimiento o fortalecimiento de gigantescas redes criminales transnacionales, que han terminado por expandir sus acciones a

otras áreas delictivas a un grado que lleva a pensar que ni siquiera la desaparición de esa economía ilegal podría poner ya fin a su accionar criminal [...] En esas condiciones –se señala en el mismo Informe- la violencia se convierte en el único instrumento para resolver las disputas con sus competidores y para imponer su poder sobre la comunidad y muchas veces sobre el propio Estado.” (Organización de los Estados Americanos OEA, 2014: 13).

Siguiendo a continuación que “En el mismo documento recordamos lo señalado en el informe conjunto del PNUD y la OEA “Nuestra Democracia”, de 2010, que afirma que “la falta de Estado es la que explica por qué poseemos la tasa de homicidios más alta del mundo, por qué el narco-crime domina territorios e influye sobre las decisiones públicas, y por qué hay amplias zonas de nuestros territorios que están fuera del alcance de la ley”. (Organización de los Estados Americanos OEA, 2014: 14).

En el caso de Chile, se cuenta con instituciones encargadas de la orientación y formulación de políticas públicas, con un marco legislativo en materia de seguridad ciudadana y con una serie de organizaciones de origen académico que trabajan activamente el tema de prevención de la criminalidad, entre las cuales se puede destacar el trabajo del CESC de la Universidad de Chile (Hernández, 2015), el cual ofrece otro enfoque epistemológico para abordar el fenómeno de la violencia en los barrios de alta complejidad o barrios críticos es planteado por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile en el marco de programas de prevención comunitaria del delito, trabajo que dice relación con conceptos y metodologías de la epistemología y la salud pública, cuya génesis es multicausal y sobre las cuales intervienen una serie de factores de riesgos. Al realizar un trabajo focalizado sobre dichos factores de riesgo “es posible disminuir la ocurrencia de la violencia y de la actividad delictual” (CESC, 2004: 3).

Se plantea una nueva aproximación conceptual a la prevención comunitaria del delito y la violencia partiendo de un cambio de paradigma, desde un enfoque relativamente limitado hacia una visión más amplia de la seguridad en cuanto bien público. Por tal motivo “la comprensión de estos problemas requiere del análisis detallado de los elementos sistémicos, tales como: cuáles son los actores involucrados, cómo y cuándo ocurren los incidentes, y cuáles son las respuestas institucionales dadas al fenómeno. Esta perspectiva más global busca recabar datos sobre elementos ecológicos vinculados a los patrones temporales y espaciales de los delitos, así como a las condiciones físicas, sociales y ambientales de los mismos” (Beato, 2005: 10). Por lo tanto, se debe incorporar la necesidad de enfrentar las condiciones sociales y económicas que fomentan la violencia, delincuencia y la victimización, coincidiendo con el concepto de violencia estructural de Galtung.

Concordante con lo anterior, otros autores plantean que es posible observar el alto grado de temor que tienen los vecinos y vecinas, el abandono de los espacios públicos, el deseo de emigrar, la ruptura del tejido social, la desconfianza en la policía, la socialización de la violencia, el delito en jóvenes y la estigmatización social. Se plantea que para resolver esta situación no basta la sola represión policial; es necesario abordar los elementos de cultura de la violencia presentes en el territorio, que en este caso refuerzan el uso de la violencia y fomentan las carreras criminales (Lunecke, 2009), coincidiendo con el concepto de violencia cultural del planteamiento de Galtung. De la misma forma el Centro de Estudios de la Seguridad Ciudadana también plantea que la responsabilidad básica no solo les corresponde a las policías, sino que a los gobiernos, comunidades y organizaciones. Reconociendo en este punto el papel fundamental que desempeñan los líderes municipales y/o locales. Por lo anterior, las intervenciones deben estar focalizadas por factores de riesgo, para reducir la delincuencia, la violencia y otros problemas sociales (CESC, 2004).

Como se señaló, junto con la participación de las comunidades es imprescindible el aporte de las autoridades locales, manifestadas en las autoridades municipales que en Chile constituyen la primera línea del Estado. Los procesos exitosos en materia de seguridad y convivencia en Latinoamérica se dieron básicamente al rol de autoridades locales articuladas con actores sociales en la adopción de un enfoque preventivo integral, que incluya políticas sociales en distintos ámbitos, procesos que se han dotado de instrumentos relevantes que cumplen la función de ser observatorios de los procesos (Vanderschueren, 2010).

Por tal motivo, “la institucionalización del proceso es fundamental para la sustentabilidad y para conducir a una cultura de la prevención. Dos objetivos derivan de esta exigencia. El primero es instalar y posicionar el tema de la coproducción de la seguridad en las instancias del gobierno local haciendo comprender que ésta es transversal a las diversas políticas y que no puede ser delegada a terceros en una lógica puramente represiva. Encontrar la forma de institucionalizar esta responsabilización no es simple ni obedece a fórmulas universales: los municipios tienen formas diversas de resolver los problemas.” (Vanderschueren, 2010: 93).

Dado el sistema político chileno, es prioritario que el Estado de Chile en su conjunto se comprometa en jugar un rol en la política pública a diseñar e implementar en estos barrios, partiendo por la institución del Presidente de la República. Son los diversos ministerios y servicios que, en el ámbito de sus competencias se tienen que involucrar en la solución de estos barrios, “la responsabilidad de las autoridades locales implica una clara división de trabajo y responsabilidad con el gobierno nacional y una autonomía que requiere, sin embargo, colaboración (Vanderschueren, 2010, 80).

Por su parte, estos factores de riesgo –nos plantea la comunidad académica del CESC- los clasifica en dos grandes categorías: estructurales y de proximidad. Los factores de riesgo estructurales, como la pobreza o marginalidad, y sus modificaciones pueden ser de largo aliento donde “el trabajo sobre ellos aumenta las posibilidades de integración a la vida productiva y disminuye la percepción de privación y frustración, reduciendo las posibilidades de conductas violentas en el futuro” (CESC, 2004: 3). En estos barrios “nos enfrentamos a lugares muy pobres que parecen estar empobreciéndose aún más, debido a la violencia local; en otras palabras, una verdadera transposición de causalidades. Ya no es el caso por el cual la pobreza desemboca en violencia, sino que la violencia hace que estos lugares sean cada vez más pobres” (Beato, 2005: 11). Lo anterior, coincidente con una visión de la pobreza multidimensional.

En efecto, los índices multidimensionales sobre la pobreza permiten un análisis integral y más desarrollado de la manifestación de la pobreza cuantificada en sus distintos aspectos, es así que definida la pobreza “en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social” (CONEVAL, 2009, p.7). Destacándose una de las principales fortalezas de reorientar el pensamiento acerca de las estrategias para reducir la pobreza, el contar con una definición más amplia, extendiendo el número de las políticas que son pertinentes para la reducción de la pobreza.

Entre estas dimensiones de la pobreza está la situación de la infancia, pues en estos barrios “junto con presentar un deterioro de lo urbano, presentan a su vez una mayor incidencia de escuelas estigmatizadas, familias violentas, familias vinculadas al narcotráfico, NNA vinculados a pandillas violentas, etc.” (Universidad Alberto Hurtado, 2017: 13).

Estos barrios evidencian un desarrollo complejo, por un lado, les ha permitido entablar relaciones de solidaridad, resiliencia e identidad, por otro, ha generado un deterioro en su convivencia, un abandono de los espacios públicos, un acceso inequitativo a los servicios y la irrupción de grupos armados vinculados al mercado de la droga. “Un campo específico dentro de este panorama lo constituye la comprensión de los factores asociados a la violencia y delincuencia infanto-juvenil que amenaza seriamente la convivencia y ponen en tela de juicio el rol de las instituciones socializadoras y garantes de los derechos de los/las niños/as [...] Sin una comprensión real de esta temática se hipoteca la posibilidad de construir un acuerdo social sólido que permita proyectar una baja sostenida de la criminalidad y la violencia”. (Universidad Alberto Hurtado, 2017: 10).

Por ello, es necesario asumir que el Estado Chileno no ha puesto suficiente intención en las acciones necesarias para dar cumplimiento a la Convención sobre los Derechos del Niño, que fue aprobada en el año 1989 por Naciones Unidas y ratificada por el Estado de Chile el 14 de agosto de 1990. Dicha Convención tiene como principal misión promover los derechos de los niños y niñas bajo cuatro principios fundamentales: la no discriminación, el interés superior del niño, su supervivencia, desarrollo y protección, así como su participación en decisiones que les afecten (Universidad Alberto Hurtado, 2017).

En estos barrios se genera una dinámica cultural, a propósito del negocio de las drogas ilícitas, donde los valores y referentes se trastocan, se desarrolla una apología de la violencia y la figura del narco se transforma como un modelo a seguir. Consecuentemente, se naturaliza la conquista violenta del espacio público y el narcotráfico como vía de acceso a estatus, validación y respeto dentro del barrio, muchos niños, niñas y adolescentes (NNA) del sector “juegan” en la calle a ser “choros” y otros configurarán su trayectoria vital en función de su inserción a estas redes de tráfico. “Esta problemática tensiona la relación

entre policía-comunidad por los procedimientos y estrategias de allanamiento y control de la droga. Resistidas y demandadas por la comunidad estas intervenciones afectan las dinámicas barriales y acentúan la tensión y desconfianza mutua y reforzando los procesos de estigmatización de estos barrios” (Universidad Alberto Hurtado, 2017: 201).

En lo que respecta a la estigmatización, cabe resaltar que junto con los problemas policiales, toda la problemática de violencia en estos barrios involucra directamente a los medios de comunicación, convirtiéndose en parte del problema de la violencia “no hay que negar que los temas relacionados con la criminalidad y la violencia son muy atractivos para el público. Los editores saben que los titulares sangrientos y dramáticos captan muchos lectores, oyentes y espectadores” (Beato, 2005: 13)

Por otra parte, los factores de riesgo de proximidad, como el porte de armas o la ingesta de alcohol actuando como eventos contingentes que gatillan o instigan a la violencia de modo inmediato, “el trabajo sobre este tipo de factores de proximidad implica medidas de control directas” (CESC, 2004:3). La reducción de la delincuencia no sólo se vincula a buenas prácticas policiales y de inteligencia, sino que debe abarcar un espectro amplio de iniciativas que promuevan la creación de una base social articulada y fortalecida (Valenzuela, 2015).

El enfoque epistemológico identifica tres niveles de intervención: a) prevención primaria, dirigida a la población en general, actuando sobre los contextos sociales y situacionales que favorecen la violencia; b) prevención secundaria, dirigida a grupos de riesgos específicos y sus necesidades; y, c) prevención terciaria, dirigida a personas que han cometido infracciones a la ley, buscando promover su rehabilitación. Las estrategias preventivas pueden agruparse en social, comunitaria y situacional, conforme al ámbito de acción (CESC, 2004).

Así que “las áreas con una baja apropiación del espacio requieren intervenciones físico-espaciales como creación de espacios verdes, mejoras del alumbrado o equipamiento culturales; en zonas con una baja cohesión social se interviene con programas de prevención situacional, tratamiento de adicciones o apoyo a jóvenes; las zonas con alto índice de miedo al crimen pueden requerir una mayor presencia policial, alumbrado público, videovigilancia, entre otros” (Valenzuela, 2015: 14).

La prevención social actúa sobre factores de riesgos personales o psicológicos y sociales, como la pobreza y la marginalidad. Algunos estudios plantean que las situaciones de riesgo a la que están expuestos adolescentes y jóvenes dependen, en gran medida, del portafolio de activos de sus hogares, donde las brechas generacionales de oportunidades se construyen con tres elementos claves: pautas de fecundidad; estructura y evolución del empleo; y estructura y evolución del gasto social. La combinación de estos elementos da cuenta del portafolio de activos de los hogares: capital físico, capital humano y capital social (Kaztman & Retamoso, 2007).

La prevención comunitaria combina elementos del ámbito social y situacional, caracterizada por la participación local. La participación comunitaria es un elemento esencial que se debe considerar en el éxito de la aplicación de cualquier política, programa o proyecto relacionado con la prevención del delito, aumentando la efectividad de estos y disminuyendo los costos de los proyectos (Hernández, 2015). En esta perspectiva, cobran importancia la eficacia colectiva y el control social del espacio donde “el primero se refiere a la fortaleza relativa del tejido social para mantener un control efectivo, y el segundo, permite cimentar los vínculos de los habitantes en el territorio mediante la apropiación y defensa de su entorno” (Valenzuela, 2015: 12).

No es la única fundamentación, también tenemos que “en términos de legitimidad y de eficiencia, puede ser bueno que los ciudadanos a los que vaya dirigida una nueva ley tengan acceso al programa para, si es preciso, modificar el diseño de la reglamentación” (Harguindéguy, 2013, p.86). Agregando que “una política puede ser llevada a cabo en silencio por la administración, pero en general la atención del público representa un punto a su favor” (Harguindéguy, 2013, p.87).

En tal sentido, un diagnóstico que genere información, conocimiento y consensos sobre los principales problemas de inseguridad del territorio, que tenga una revisión crítica de las prácticas vigentes y que origine un consenso entre los futuros socios de la estrategia, fundamentando por qué el diagnóstico gana al ser participativo y no como un diagnóstico de expertos (Vanderschueren, 2010).

Entre los autores latinoamericanos también se profundiza dicha línea argumental, Aguilar nos plantea que “el nuevo modelo de elaborar las PP, conforme a las características del gobernar contemporáneo, obligará a modificar las prácticas de interlocución gubernamental con los ciudadanos y a institucionalizar como obligatorias las prácticas de participación e involucramiento ciudadano en el diseño, decisión, efectucción y evaluación de las políticas” (Aguilar, 2012, p.45).

También trae grandes oportunidades el hecho de la incorporación temprana de las organizaciones comunitarias en la formulación de las políticas públicas, al comprometerlas en otras etapas del ciclo de vida de una política pública, donde “la actitud de los grupos organizados puede ayudar al buen desarrollo del proceso de implementación”, destacando el autor que se debe contar con “la aceptación de estas medidas por parte de los grupos-objetivos” (Harguindéguy, 2013, p.87).

Por último, la prevención situacional actúa sobre factores de proximidad o ambientales en estrecha relación con las situaciones gatillantes de la violencia y la actividad delictual. Por lo tanto, la seguridad urbana es la ausencia de una amenaza seria en cuanto a la criminalidad y la percepción subjetiva de la protección, donde la urbanización se ha convertido en uno de los primeros aspectos estructurales que influyen en las ciudades y su seguridad, lo cual incorpora elementos conceptuales desde la prevención y control situacional en el fenómeno de la violencia y seguridad urbana (Vanderschueren, 2013).

Se plantea que la actividad delictual se va concentrando en algunos barrios, por lo tanto interviniendo las condiciones que propicia dicha delincuencia se hace efectiva la acción de una política de intervención, buscando influir directamente sobre ciertos barrios, en cuanto unidades geográficas, con planes que tienen un carácter territorial focalizado (Hernández, 2015).

Es así que “cuando observamos la conformación urbanística de estos lugares, resalta a la vista la ausencia de cualquier racionalidad en la distribución de espacios o en la geometría urbana. Se trata de espacios laberínticos, compuestos por una red de callejones y pasajes estrechos diseminados de forma aleatoria en las laderas de las montañas o en lugares de difícil acceso, lo que dificulta la entrega de cualquier servicio público, incluyendo las actividades policiales” (Beato, 2005: 11). Los narcotraficantes dominan perfectamente la geografía de estos lugares, de ahí la dificultad de la labor policial, donde sólo penetran en estos barrios cumpliendo verdaderos operativos de guerra, lo que provoca la animarversación y rechazo de la comunidad local (Beato, 2005).

Por otro lado, se puede señalar que la presente investigación es coincidente con una política pública de seguridad donde el enfoque propuesto para los barrios de alta complejidad, críticos o prioritarios, dice relación con el de una seguridad pública integral y democrática, con énfasis en la prevención y en la

participación activa de los distintos actores locales. Se trata, por lo tanto, de un proceso cooperativo y de corresponsabilidad que incorpora a las agencias del gobierno central y local, así como a la sociedad civil y el sector privado. En ese contexto, la corresponsabilidad en seguridad tiene como fundamento que los delitos, la violencia y la percepción de inseguridad son fenómenos multicausales y que requieren de respuestas multisectoriales y multidimensionales, coordinadas e integradas (Subsecretaría de Prevención del Delito, Gobierno de Chile, 2016).

Por tal motivo, al enfocarse particularmente en el problema de investigación, éste dice relación con la inexistencia de una política pública sobre barrios de alta complejidad, críticos o prioritarios en Chile. Lo anterior, tomando como base un concepto de política pública más restringido, entendiéndola como “una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico–racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses” (Olavarría, 2007, p.23) y no una definición más amplia en donde se comprende a las políticas públicas como cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público (Lahera, 2002).

Una última consideración dice relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Organización Naciones Unidas, 2015)⁶. Relacionado con la seguridad pública, la agenda 2030 no cuenta con un objetivo de desarrollo

⁶ Algunas consideraciones de contexto sobre el surgimiento de la Agenda 2030, que incluye 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas en una visión integral de desarrollo centrado en la persona, la cual fue aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. También se debe reconocer que esta Agenda 2030 ha sido un instrumento subutilizado en la gestión pública chilena. Chile se compromete con la Agenda 2030 no solo por el acuerdo de la Asamblea General de la ONU, también es parte del acuerdo de crear el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, estableciéndose como un mecanismo de la región para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 (CEPAL, 2016).

sostenible exclusivo y explícito sobre el tema, pero del conjunto de sus propuestas se puede establecer algunos que dicen relación más directa con el asunto planteado, como es el ODS N° 11 de ciudades y comunidades sostenibles, que establece el objetivo de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Específicamente, entre las metas del objetivo (ODS) N° 11 está la de mejorar los barrios marginales y proporcionar acceso universal a espacios públicos seguros. Pero ello debe considerar una mirada integral de la seguridad pública, al establecer que mejorar la seguridad de los asentamientos urbanos y las ciudades lleva implícito el garantizar una serie de derechos sociales que van desde la creación de áreas verdes, transporte y viviendas, pasando por el mejoramiento de los asentamientos marginales, hasta acciones de planificación y gestión urbana desde una perspectiva participativa e inclusiva (ONU, 2015).

Esta mirada sistémica de desarrollo sostenible es uno de los principales aportes y desafíos de la Agenda 2030 al momento de enfrentar la seguridad pública, visión ya recogida en nuestras políticas donde, por ejemplo, el Plan Nacional sobre la materia en Chile consideraba un conjunto de pilares que orientan de manera integral la forma de generar una mejor seguridad para todos, planteando la generación de soluciones pertinentes, de manera de pensar dicha seguridad abordando todas sus dimensiones (Plan Nacional de Seguridad Pública, 2014).

Es así que se nos plantea un desafío específico, de enmarcar el debate de las políticas públicas asociadas directa e indirectamente a la seguridad pública, desde un instrumental conceptual y técnico emanado de la Agenda 2030, lo cual nos permitiría adoptar una estructura multidisciplinaria que recoge la experiencia internacional sobre la materia, tanto de diversos Estados, como de representantes de la sociedad civil, de la academia y del sector privado.

Capítulo III: Aspectos metodológicos de la investigación

En lo referente al tipo de investigación, corresponde a una investigación descriptiva, porque pretende reseñar las características o rasgos de los barrios de alta complejidad, críticos o prioritarios (Salkind, 1998). En efecto, la presente investigación busca seleccionar las características fundamentales del objeto de estudio, denominado barrios de alta complejidad o prioritarios, y su descripción detallada, a partir de los aprendizajes obtenidos desde la intervención que ha realizado el Estado en la población La Legua entre los años 2001 y 2018.

En cuanto al enfoque metodológico que se utilizó, corresponde a un método inductivo, ya que se analizó en particular la intervención del Estado en la población La Legua entre los años 2001 y 2018, para extraer conclusiones y aprendizajes de carácter general que permitieran ilustrar una intervención del Estado en los barrios de alta complejidad en general. Se sistematizó una serie de observaciones y experimentaciones de dicha intervención para establecer la generalización de ciertos hechos y teorías en torno a los barrios de alta complejidad. A través del examen de la intervención del Estado en La Legua se buscó desarrollar un esquema conceptual, una teoría comprensiva, en definitiva “consiste en obtener principios explicativos a partir de los fenómenos que se han de explicar” (Mardones, 1991: 22).

Concordante con el enfoque metodológico planteado, se asumió una estrategia instrumental para hacer un levantamiento del tipo de información requerida, la cual corresponde a una serie de información sobre la intervención del Estado en La Legua, para lo anterior se requirió de ciertas técnicas, como la revisión documental, la observación sistematizada y la elaboración de instrumentos de entrevistas a diversos actores relevantes y relacionados con dicha intervención estatal, en definitiva, una metodología cualitativa de investigación.

El eje epistemológico que se eligió para la presente investigación dice relación con definir una pregunta de investigación, ya explicada y explicitada en la presentación de la investigación, que dice relación con indagar ¿Sobre qué bases fundamentales (principios, ejes y criterios) debería intervenir el Estado en los barrios de alta complejidad?, lo cual se pretendió responder en el transcurso de la investigación.

La incertidumbre planteada en la pregunta permite avanzar en la investigación del problema eje sobre las bases que debe considerar una política pública sobre barrios de alta complejidad, críticos o prioritarios, lo cual permite analizar y estudiar la realidad de dichos barrios más allá de la simple recolección de datos empíricos, sino de la construcción de datos desde una mirada específica que implica una posición epistemológica, desde una mirada y posición teórica explicada en el marco teórico de la presente investigación (Tello, 2011).

Para la construcción del capítulo de contexto de la investigación y descripción de las intervenciones del Estado de Chile en los barrios de alta complejidad, se revisó y se consultó a la literatura especializada y a dieciséis fuentes documentales, cuyo listado en detalle y criterios de selección será explicado en los párrafos siguientes.

La técnica de análisis que se utilizó en la investigación, referido al capítulo de hallazgos y resultados, fue el Análisis de Contenido Manifiesto (ACM), tanto en la revisión bibliográfica o fuentes documentales, como en la entrevista a actores relevantes de los barrios de alta complejidad, dando igual grado de importancia a las entrevistas como a las fuentes documentales. El ACM es “un método que busca descubrir la significación del mensaje, ya sea un discurso, una historia de vida, un artículo de revista, un texto escolar, un decreto ministerial, etc. Más concretamente, se trata de un método que consiste en clasificar y/o codificar los

diversos elementos de un mensaje en categorías con el fin de hacer aparecer de la mejor manera su sentido” (Gómez, 2000).

En relación a la revisión de fuentes documentales se establecieron criterios objetivos de selección como es revisar documentos oficiales del Estado de Chile en el periodo 2001 al 2018 que dicen relación directa con intervenciones del Estado en La Legua, de Universidades chilenas que tuvieran Centros de estudios especializados en seguridad pública o ciudadana (Universidad de Chile y Universidad Alberto Hurtado) con publicaciones sobre la materia y Fundaciones que hubiesen desarrollados estudios o análisis sobre la intervención del Estado en la Legua.

Se revisaron un total de dieciséis documentos, de las más variadas características, géneros y estilos literarios, extensiones y objetivos, todos como documentos escritos, cuyo detalle es el siguiente:

1. BOLETÍN INFORMATIVO PLAN INTEGRAL LA LEGUA (2016). Unidad de planes integrales Intendencia RM.
2. CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE (2017). Informe de la comisión especial investigadora encargada de recabar antecedentes sobre los actos del gobierno vinculados a intervenciones policiales y sociales en barrios críticos entre los años 2001 y 2015. Valparaíso, Chile.
3. CENTRO DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA (2004). Boletín N° 1, octubre de 2004, Comunidad + Prevención. Publicación realizada con el apoyo de Open Society Institute. Santiago, Chile.
4. CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC) (2015). Informe, experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas en seguridad en América Latina. Montreal, (Quebec). Canadá.

5. FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA (2017). Informe de sistematización experiencia planes integrales para barrios de alta complejidad. Fundación Paz Ciudadana.
6. FUNDACIÓN SAN CARLOS DE MAIPO (2014) Estudio Iniciativa Legua: Diseño de un modelo de intervención Territorial. Fundación San Carlos de Maipo.
7. GOBIERNO DE CHILE (2014). Plan Nacional de Seguridad Pública. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
8. GOBIERNO DE CHILE (2015) y (2018). Intervención en barrios de alta complejidad. Evaluación ex-antes programas nuevos. Proceso formulación presupuestaria. Ministerio de Desarrollo Social.
9. GOBIERNO DE CHILE (2015) Informe anual Iniciativa Legua. Subsecretaría de Prevención del Delito.
10. GOBIERNO DE CHILE (2015). Orientaciones técnicas para la intervención en barrios de alta complejidad. Subsecretaría de Prevención del Delito.
11. GOBIERNO DE CHILE (2016). Presupuesto de la Nación. Dirección de Presupuesto DIPRES.
12. INTENDENCIA REGIÓN METROPOLITANA (2016). Ficha matriz marco lógico. Unidad de Planes Integrales.
13. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANO INDH (2015). Estudio de caso. Violencia y derechos humanos en La Legua.
14. MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2016). Informe 2016. Observatorio del Narcotráfico en Chile. [en línea] http://www.fiscaliadechile.cl/observatoriodrogaschile/informe_2016_online.html [consulta: 15 de julio de 2017]
15. PLAN INTEGRAL BAJOS DE MENA (2014). Diagnóstico general y propuesta validada en la Comunidad de Bajos de Mena en el Primer Encuentro de Participación Ciudadana. Samara Consultores.

16. UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO (2017). Estudio sobre Infancia, Vulnerabilidad y Violencia en barrios de alta complejidad de la RM: Bajos de Mena, comuna de Puente Alto; La Legua, comuna de San Joaquín. Centro de Seguridad Urbana.

En lo que respecta a la entrevistas a actores relevantes de los barrios de alta complejidad se realizó una selección conforme al modelo tripartito desarrollado en la intervención del Estado en La Legua (Gobierno central, municipalidad y comunidad organizada) estableciendo arbitrariamente la cantidad de quince entrevistas, considerado un número suficiente para recoger una opinión diversa, Las personas seleccionadas debían tener una relación directa y no esporádica con la intervención del Estado en La Legua en algún momento de los últimos diecisiete años. Finalmente se entrevistaron a cinco personas de nivel nacional, cinco personas de nivel local o municipal y cinco personas de la comunidad organizada de La Legua. Las personas fueron contactadas vía correo electrónico o personalmente y se les envió previamente un documento de consentimiento informado. Fueron entrevistadas entre los meses de mayo y agosto del año 2018. El perfil de los 15 entrevistados/as es el siguiente:

Edad	Sexo	Actividad relevante relacionada con la Intervención en La Legua (profesión, oficio, trabajo social u otras)
53	Masculino	Poblador de La Legua, trabaja en el sector privado, dirigente comunitario.
39	Masculino	Autoridad municipal de la Ilustre Municipalidad de San Joaquín
70	Masculino	Ingeniero, ex funcionario público de la Intendencia RM
72	Femenino	Pobladora de La Legua, secretaria, dirigente comunitaria.
58	Masculino	Académico, ex funcionario público de la Subsecretaría de Prevención del Delito.
43	Masculino	Arquitecto y funcionario público del Minvu RM.

58	Masculino	Director ONG, Trabajador Social y Técnico en planificación social.
42	Femenino	Directora de Fundación, Profesora.
31	Femenino	Pobladora de La Legua, Trabajadora Social, dirigente comunitaria.
53	Masculino	Poblador de La Legua, funcionario municipal, dirigente comunitario.
49	Femenino	Directora de ONG, Terapeuta Familiar.
49	Masculino	Director ONG, Trabajador Social.
57	Masculino	Psicólogo, ex funcionario público Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
51	Femenino	Arquitecto, funcionaria pública Serviu.
51	Masculino	Poblador de La Legua, escritor, dirigente comunitario

Con respecto a la entrevista semiestructurada se preguntó sobre cuatro grandes dimensiones o categorías de temas: conceptualización o definición de barrios de alta complejidad, roles de los actores relevantes, perspectiva sobre una institucionalidad permanente y metodologías que incorpore la participación real de la población objetivo en las políticas públicas de los barrios de alta complejidad. Se realizó una entrevista semiestructurada, mostrando dos láminas, una sobre modelo tripartito y otra sobre etapas de la política pública. El cuestionario de trece preguntas corresponde a lo siguiente:

Dimensión	Preguntas	Observaciones
Sobre definición de barrios de alta complejidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué entiende usted por un barrio de alta complejidad? 2. ¿Cree que existe una política pública sobre barrios de alta complejidad por parte del 	

BAC.	Estado de Chile? 3. ¿Por qué? (ya sea positiva o negativa la respuesta)	
------	--	--

Dimensión	Preguntas	Observaciones
Sobre roles de los actores relevantes	4. ¿Cuáles cree usted que deberían ser los actores relevantes de una política pública sobre barrios de alta complejidad? 5. ¿Qué roles deberían jugar cada uno de estos actores relevantes? 6. ¿Cómo visualiza la relación que deberían tener entre sí estos actores relevantes?	Se mostró una lámina con el modelo tripartito.

Dimensión	Preguntas	Observaciones
Sobre perspectivas de institucionalidad permanente	7. ¿Debería existir una institucionalidad permanente que se ocupe de los barrios de alta complejidad? Fundamente. 8. ¿Cómo visualiza usted una institucionalidad permanente que se haga responsable de los barrios de alta complejidad en Chile? 9. ¿Qué estructuras del Estado deberían ser parte de esta institucionalidad permanente? 10. ¿Qué nivel de coordinación deberían tener las diversas agencias públicas o estatales que se vinculan con los barrios de alta complejidad?	

Dimensión	Preguntas	Observaciones
Sobre perspectivas de una metodología que incorpore la participación real de la población objetivo en las distintas etapas del ciclo de vida de la política pública sobre BAC.	<p>11. ¿La población objetivo de los barrios de alta complejidad (entendiendo por tal a la población que reside en estos barrios) debería participar de la política pública respectiva?</p> <p>12. ¿Por qué? (ya sea positiva o negativa la respuesta)</p> <p>13. En caso de ser afirmativa ¿De qué modo o forma debería participar dicha población objetivo?</p>	Se mostró una lámina de contexto con un esquema de etapas de la política pública

La lámina con el modelo tripartito corresponde a una elaboración propia y fue mostrada en las entrevistas, es la siguiente:

Modelo Tripartito



La lámina de contexto con un esquema de etapas de la política pública, mostrada en las entrevistas, corresponde a un esquema del profesor Eugenio Lahera, fue la siguiente:



Todas las entrevistas fueron realizadas por el propio investigador, y una vez transcritos íntegramente los audios, se trabajó en una matriz por cada una de las cuatro dimensiones abordadas, realizándose un análisis de contenidos una vez desagregada cada entrevista en cada una de estas cuatro dimensiones, cuyos contenidos y hallazgos se exponen en un capítulo más adelante de la presente investigación. En efecto, como se señaló, la técnica de análisis utilizado fue el Análisis de Contenido Manifiesto ACM, que en el caso particular de las entrevistas se analizaron las frecuencias de los contenidos una vez separadas cada una de las dimensiones de preguntas.

En tal sentido, se establecieron algunas conclusiones en base a los hallazgos encontrados que tratan de responder la pregunta de investigación, el objetivo general planteado y los objetivos específicos, señalados en los últimos párrafos de la Introducción de la presente investigación. Es importante destacar que al final de las conclusiones, se decidió incorporar un acápite especial relativo a la

formulación de un índice multidimensional de pobreza para barrios prioritarios o de alta complejidad, con objetivos precisos señalados en dicho acápite.

Por último, se establecieron algunas palabras finales, con tal libertad y arbitrariedad que permite dicho apartado, que invita a una discusión abierta sin complejos de ningún tipo.

Capítulo IV: Contexto de la investigación y descripción de las intervenciones del Estado de Chile en los barrios de alta complejidad entre los años 2001 y 2018

A) Contexto de la investigación

Comprender el fenómeno de la violencia barrial en la población La Legua implica contextualizar dicho fenómeno en un proceso social, político e histórico mayor, tanto en Chile como en el resto de Latinoamérica. La referencia en particular alude, por un lado, al surgimiento de los barrios populares alrededor de las grandes ciudades latinoamericanas, que en el caso chileno fue, principalmente, un proceso migratorio campo-ciudad y provincias-capital desarrollado durante todo el siglo XX, y, por otro lado, al desarrollo del negocio vinculado a ciertas drogas ilícitas. Nos referimos al negocio del narcotráfico, que se manifiesta en diversos asentamientos territoriales populares de Latinoamérica, como el caso de La Legua, a partir de la segunda mitad de la década de los 80, en pleno periodo de dictadura militar.

El surgimiento de barrios populares en la periferia de las ciudades de Chile durante el siglo veinte, principalmente la ciudad de Santiago, estuvieron ligados a las industrias tradicionales que se instalaban en dichas ciudades, generando un polo atractivo de desarrollo económico y social, y a un fenómeno migratorio del campo a la ciudad buscando mejores oportunidades. Es así que se manifiesta el “surgimiento de asentamientos de trabajadores industriales o al loteo de parcelas por parte de privados, y por otro, a tomas ilegales de terrenos y a radicaciones hechas por el Estado de campamentos ubicados en el centro de la capital, los cuales fueron trasladados a terrenos en ese entonces considerados periféricos” (Manzano, 2009: 40), lo cual fue configurando una ciudad segregada con barrios populares que carecían de condiciones mínimas de urbanidad.

Las principales ciudades de Chile cambiaron radicalmente su fisionomía social y urbanística en la primera mitad del siglo XX, es así que “entre 1930 y 1950, Santiago fue presa de “otra” revolución urbanística provocada por las masas marginales: un cinturón de “callampas” apareció, de la noche a la mañana” (Salazar, 2012: 176). La mayoría de los nuevos pobladores/as eran de origen rural y asalariados (obreros de la construcción, pequeños comerciantes, panaderos, choferes, personal de servicios). Eran personas que hacían esfuerzo por autointegrarse a la vida urbana moderna, donde la pobreza y la insalubridad de sus viviendas eran notorias, lo cual fue motivo suficiente para preocupar a las autoridades. Estas condiciones paupérrimas fueron la razón por la cual el Estado se decidió a tratarlos como parte del problema general de la vivienda y de las ciudades (Salazar, 2012).

La organización en los barrios populares va creciendo con la incorporación de militantes de partidos políticos, con dirigentes sindicales de las propias industrias y fábricas que se instalan alrededor de la ciudad, y con dirigentes poblacionales que se organizan en torno a reivindicaciones específicas de sus barrios y poblaciones, en dicho proceso “desde fines de los años cincuenta, los pobladores fueron constituyendo un vigoroso movimiento social en sus luchas por la vivienda y por la autoorganización de los pobres de la ciudad. En este proceso contaron con el apoyo del gobierno Demócrata Cristiano de Eduardo Frei Montalva en la década de los sesenta, en un contexto de ampliación de los planes de vivienda y el estímulo por parte del Estado de la organización barrial” (Garcés & Leiva, 2005: 34-35).

En ese contexto histórico y social surge la población La Legua, ubicada en el sector sur del gran Santiago, exactamente a una legua de distancia de la plaza de armas de la capital de Chile, en la vieja comuna de San Miguel, donde actualmente pertenece a la Municipalidad de la comuna de San Joaquín. Se constituye como una de las primeras poblaciones que surgieron en Santiago

producto de las oleadas migratorias desde el norte tras la declinada industria salitrera compuesta por una gran masa de obreros nortinos. Nació así parte de la población la Legua como el resultado del accionar de sus propios fundadores dando vida a lo que hoy en día conocemos como la “Legua Vieja”, durante las décadas del 20 y 30 del siglo XX.

Ya a mediados del siglo pasado, en el año 1947, emergió lo que hoy conocemos como la Legua Nueva, constituida por pobladores provenientes de una de las primeras tomas que se hayan realizado en nuestro país. Por último, en 1951 la antigua Municipalidad de San Miguel aprueba un loteo de sitios para que la Caja Habitación Popular instalará de modo provisorio a un nuevo grupo de familias en el sector poniente de la población La Legua, asignándoles viviendas de emergencia cuando el problema habitacional hacía crisis en Santiago, bajo una política de reasignación de casas provisionales o “casas de emergencia” como solución momentánea frente a la crisis mencionada (problema que a la fecha no ha tenido solución). Es así como se constituye la Legua Emergencia como un sector conformado por familias provenientes de las “poblaciones callampas” a la espera de una solución habitacional que se transforma en permanente, con sus dinámicas y experiencias vitales propias hasta el presente.

Durante las décadas de los 60 y principios de los 70 La Legua vivió la efervescencia política y social que se manifestó en todo el país, con una fuerte organización social y con una población activa que militaba en los distintos partidos políticos de la época. La Legua en sus tres asentamientos poblacionales se enfrentó al Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, donde se registró uno de los pocos lugares de resistencia armada. Es así que en un estudio monográfico de los historiadores Mario Garcés y Sebastián Leiva sobre el día del Golpe Militar de 1973 en La Legua, manifiestan que “la memoria popular se encargó de perseverar en el tiempo y proteger del olvido, afirmando

una sentencia muy sencilla: en La Legua el pueblo resistió. Es verdad, así lo hemos podido probar luego de una larga investigación, en La Legua confluyeron el día 11 militantes, pobladores y sindicalistas y sus calles fueron testigos de más de un enfrentamiento armado” (Garcés & Leiva, 2005: 5).

Con posterioridad, “en la década de los 80 la población La Legua se fue transformando en una población emblemática por diversas razones. Primero, fue una de las primeras poblaciones populares de Santiago, y una de las primeras en surgir producto de la acción de sus fundadores, cuando el problema habitacional estaba en crisis en la capital. [...] Segundo, porque las organizaciones del sector fueron férreas combatientes frente al régimen dictatorial, en particular el sector de la Emergencia. Y, finalmente, porque pobladores y dirigentes dieron gran muestra de solidaridad al organizarse en ollas comunes frente a la crisis económica de los años 82-83” (Manzano, 2009: 43). Siendo una población activa en las movilizaciones sociales y jornadas de protestas contra la dictadura de Pinochet.

Dichas características de población combativa, luchadora por sus derechos, con fuerte tejido social, todavía se mantienen en la identidad propia de dicha población, contando con una importante red de organizaciones sociales y comunitarias, que converge a más de cuarenta organizaciones de las tres Leguas, donde convergen organizaciones culturales, deportivas, juveniles, clubes de adultos mayores, comités de allegados, entre otras, y a las tres Juntas de Vecinos presentes en la población, correspondientes a las Unidades Vecinales N° 20 (Legua Nueva), 21 (Legua Vieja) y 25 (Legua Emergencia).

El otro gran componente de contexto a considerar dice relación con el negocio del narcotráfico de sustancias y drogas ilícitas surgido fuertemente en la segunda mitad del siglo XX y, en particular en la población La Legua, a fines de la década de los 80. Surge el fenómeno de la violencia, la criminalidad y la

percepción de inseguridad pública en barrios vulnerables (o simplemente vulnerados), caracterizados por la presencia cotidiana y penetración social de fenómenos delictivos, el crimen organizado y la violencia asociada a estos últimos. Estos barrios fueron definidos como ocupados desde sus inicios por grupos de escasos recursos y en los que se han generado procesos de violencia asociados al narcotráfico y el porte de armas (Vanderschueren et al., 2004; Lunecke y Ruiz, 2007).

En el año 2001, la tía de un conocido narcotraficante asesinado en la Legua por una banda rival, prometió ante los medios de comunicación vengar su muerte. Esto generó que el entonces Subsecretario del Interior Jorge Correa Sutil, declarara que debía imponerse el Estado en La Legua, reuniéndose de manera urgente y extraordinaria con los altos mandos de ambas policías para analizar la delincuencia en esta población. En octubre de 2001, bajo la “Operación Lázaro”, la Policía de Investigaciones PDI realiza una fuerte intervención policial en la población (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2015), comenzando así la intervención del Estado en la población La Legua.

Es importante destacar que los medios de comunicación cumplen un rol importante al momento de construir representaciones sociales sobre temas, lugares y personas. Según el sacerdote Gerard Ouisse –párroco de la iglesia San Cayetano de la población La Legua- los medios de comunicación no informan de manera neutra sobre la población, pues se centran en los aspectos negativos de ésta, sin informar sobre lo positivo. Este fue uno de los motivos que lo impulsaron a dirigir cartas a las autoridades (marzo del 2011), buscando remarcar que el problema de La Legua iba más allá del narcotráfico y la delincuencia, pues apuntaba al fracaso de un proyecto de sociedad (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2015). Lo anterior enmarcado en la noción de segregación residencial referida al “grado en que dos o más grupos viven

separados unos del otro, en diferentes partes del entorno urbano” (Massey y Denton, 1988: 282).

Un último elemento de contexto dice relación con el *Informe sobre el problema de las drogas en las Américas* y su posterior documento *El Informe de drogas. 16 meses de debates y consensos* de la OEA⁷ que ha planteado un desafío multidimensional del problema de las drogas, incluyendo los pilares de salud y seguridad ciudadana y que también ha contribuido a reforzar el enfoque humanitario frente a este tema, favorecido tanto en el Hemisferio Occidental como en Europa, colocando en el debate el poner fin a la criminalización de los consumidores de drogas y aprender de las experiencias europeas en la reducción de daños del consumo de drogas más fuertes como la heroína. Lográndose algunos consensos como que el problema de drogas se debe abordar con un enfoque de salud pública. (Organización de los Estados Americanos, 2014). Debate que afectaría directamente a los barrios de alta complejidad, prioritarios o críticos, en cuanto a cómo enfrenta el Estado a la red de narcotraficantes presente en dichos barrios.

Con estos elementos de contexto se llega a la actualidad, donde una de las principales demandas e inquietudes de la población en general y los pobladores y pobladoras de La Legua en particular es la de Seguridad Pública. La ciudadanía espera que el Estado pueda garantizar el derecho a vivir en paz, a transitar con tranquilidad en sus barrios y a la protección adecuada de las personas y sus familias (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014).

⁷ Documento preparado por la Secretaría General, para la 46 Asamblea General Extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA), “Por una Política Hemisférica de Drogas de Cara al Siglo XXI”, Ciudad de Guatemala, Septiembre, 2014.

B) Descripción y análisis de las intervenciones del Estado de Chile en los barrios de alta complejidad entre los años 2001 y 2018

Como se ha señalado, el Estado de Chile viene interviniendo la población La Legua (San Joaquín) desde el año 2001, en cuanto a ser un barrio crítico, de alta complejidad o prioritario, durante estas décadas ha enfrentado dicho desafío con diversas estrategias, pero careciendo de una política pública para la intervención en estos barrios. A dicho proceso se sumó la intervención en los barrios Bajos de Mena (Puente Alto), Parinacota (Quilicura) y El Castillo (La Pintana). Se espera agregar ocho barrios más en el transcurso del año 2019, otros diez barrios en el año 2020 y once barrios más en el año 2021 (Mideso, 2018).

La política de intervención en los llamados barrios “problemáticos”, “críticos”, “de alta complejidad” o “vulnerables” –a partir del año 2018 “barrios prioritarios”- comenzó a inicios del año 2001. La Legua fue considerada por el Estado como uno de estos barrios y con su intervención se dio inicio a los programas de Seguridad Ciudadana en Chile, tal como se los conoce hoy en día (Instituto de Derechos Humanos, 2015).

El programa “Barrio Seguro” fue uno de los primeros en implementarse en el país, partiendo en enero del 2002 en la Legua Emergencia. Coincidiendo con las observaciones realizadas por el ex Subsecretario del Interior Jorge Correa Sutil (2001- 2006). La primera etapa de este programa (pilotaje) consistió en un despliegue policial intenso, “El gobierno buscaba en dichos lugares ‘mostrarle a la comunidad que el Estado había vuelto’ y junto con ello, darle una señal a las bandas organizadas de tráfico de drogas, que se iba a luchar contra ellas” (Lunecke, 2005: 8).

En el año 2004, luego de detectar una “deficiente capacidad estratégica de las policías para asumir este tipo de problemáticas y baja capacidad de innovación

[...] se evidencia la necesidad de establecer un mejor grado de coordinación con otras agencias públicas para maximizar esfuerzos y recursos y lograr mayores niveles de efectividad” (Lunecke, 2005: 8). Sin embargo, predominaba “un paisaje militarizado, pues un plan de cercos - caracterizado por el control policial y la disposición permanente de carros blindados estacionados en varios de los pasajes de la población - tiene a la [Legua] Emergencia en una especie de Estado de excepción” (Ganter, 2010: 155).

Esta situación, sumada a las denuncias que realizaron diversas organizaciones de pobladores por abuso policial y atropello a sus derechos fundamentales, habría llevado a que se retirara de la Legua el Programa Barrio Seguro a fines del año 2006. (Instituto de Derechos Humanos, 2015)

Posteriormente, entre 2007 y 2010, se desarrollaron los “Planes Comunales de Seguridad Pública” que reemplazan al Programa Comuna Segura y que se financian a través del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal: el objetivo de estos planes era disminuir la vulnerabilidad social delictual de la comuna, “interviniendo en la disminución de los factores que contribuyen al desarrollo del delito, la violencia y el temor por medio del fortalecimiento de las capacidades locales” (Fundación San Carlos de Maipo, 2014: 158).

Por último, entre los años 2010 y 2014, La Legua fue nuevamente considerada en un programa de barrios llamado “Programa Barrio en Paz Residencial”, poniendo fin a los programas estatales de seguridad ejecutados por los municipios. Su objetivo era “reducir el porcentaje de hogares victimizados en un 25% y reducir en un 25% los delitos ocurridos en tres ámbitos de intervención: “Ámbito policial, que involucra acciones de inteligencia dirigidas a desarticular y desbaratar redes de micro y narcotráfico y acciones de vigilancia policial más efectivas. Ámbito social, que involucra la reconstrucción del tejido social poblacional y la implementación de acciones de prevención primaria,

secundaria y terciaria con grupos de riesgo. Ámbito judicial, que involucra acciones de persecución penal a organizaciones delictuales” (Lunecke, 2005: 3-4).

Desde el año 2011 existe, desde el Gobierno Central, una instancia coordinadora de la diversidad de planes y programas que se implementan en este territorio. Los distintos programas ejecutados en La Legua, sin importar la repartición de dependencia o el área de trabajo, estaban siendo coordinados por “Iniciativa Legua”, que dependía directamente de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Esta corresponde a la más reciente estrategia de intervención intersectorial focalizada en la población La Legua. Su origen está en buena medida relacionado con la demanda del sacerdote Gerard Ouisse, párroco de la Legua, realizada a través de una carta enviada al Ministro del Interior y Seguridad Pública de la época, y hecha pública por varios medios de comunicación . De esta forma nació la Iniciativa Legua con el fin de disminuir la violencia.

Las áreas de trabajo eran principalmente dos, abarcando temas que van más allá de la seguridad: i) Control Policial, cuyos ejes son: reducción de la resistencia delictual; recuperación de territorios, policía pacificadora y consolidación. ii) Prevención Social: en esta área, la Subsecretaría de Prevención del Delito es el órgano encargado de coordinar la intervención, y sus ejes de trabajo son: (a) Identidad y Cultura, (b) Desarrollo Social, (c) Desarrollo Urbano, (d) Trabajo y Fomento Productivo, (e) Educación, Salud e Infancia. Esta Iniciativa contemplaba una participación tripartita: por un lado el gobierno central, que corresponde a los profesionales de la Iniciativa, el gobierno local, a través de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de San Joaquín, y la comunidad, organizada en el Consejo de organizaciones e instituciones sociales y culturales de La Legua.

Este es el proceso previo de formulación del programa de intervención de los barrios de alta complejidad o prioritarios, vinculado fuertemente al proceso de intervención en la población La Legua.

Recogiendo uno de los enfoques para el trabajo en barrios de alta complejidad de las orientaciones técnicas de la Subsecretaría de Prevención del Delito y uno de los pilares del Plan Nacional de Seguridad Pública que establece a la participación ciudadana en el diagnóstico, diseño y en la ejecución de las medidas y acciones de seguridad en los distintos niveles del gobierno (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014) se explica el proceso de involucramiento de diversos actores.

Podemos señalar que en el marco del Plan Iniciativa Legua desde el año 2012 se constituyó el Consejo de Organizaciones Sociales de La Legua, conformado por más de 45 organizaciones, incluyendo las tres juntas de vecinos de la población. Es una orgánica que reúne a diversas organizaciones de La Legua, de las más variadas naturaleza (deportivas, juveniles, adultos mayores, culturales, entre otras). Dicho Consejo es la parte representativa de la comunidad organizada de La Legua. También participa el municipio a través de distintas Unidades y Departamentos como son la Dirección de Seguridad Ciudadana, Dideco, Secplac, Departamento de Fomento Productivo, Departamento de Vivienda y las Corporaciones municipales de cultura y deportes, entre otros. El Gobierno central participa, en un primer momento a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito y, desde el año 2016, a través de la Unidad de Planes Integrales de la Intendencia RM, diversas seremías y servicios regionales (Desarrollo Social, Salud, Sercotec, Fosis RM, por nombrar algunos) y la presencia de algunos ministerios y servicios nacionales (Mideso, Injuv, DOS, entre otros).

El esquema anterior, que viene desarrollándose en la población La Legua desde el año 2011 y que el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet decidió darle continuidad en abril de 2014, es lo que se constituye y llama trabajo tripartito, el cual se comprende como un espacio de participación de la ciudadanía en que se integran representantes de las organizaciones sociales del territorio, instituciones locales, Municipio y el Gobierno central representada en los equipos ejecutores del BAC (Subsecretaría de Prevención del Delito, Gobierno de Chile, 2016).

Lo anterior ha permitido que dicho trabajo tripartito en La Legua (Comunidad organizada, Municipio de San Joaquín y Gobierno Central, a través de la Intendencia RM) sean actores relevantes en la generación de experiencias e insumos del diseño de una intervención en barrios de alta complejidad o barrios prioritarios.

Es así que durante el año 2015 se genera un ingreso al “Banco integrado de programas sociales” del Ministerio de Desarrollo Social, Mideso, Gobierno de Chile, de un programa nuevo para una evaluación ex ante en el marco del proceso de formulación presupuestaria 2016, con una calificación de “Recomendado favorablemente” por parte de Mideso.

En dicho proceso de formulación para el presupuesto 2016 se establece como propósito de una “Intervención en Barrios de Alta Complejidad”, el de “disminuir las condiciones de violencia en los barrios de alta complejidad”.

Se estableció una matriz de marco lógico, desarrollada para el programa, que plantea como fin “mejorar la calidad de vida y las condiciones de seguridad y habitabilidad de los barrios de alta complejidad de la región Metropolitana”, y como propósito señaló “territorios/barrios focalizados por el programa Barrios de Alta Complejidad mejoran significativamente sus condiciones de seguridad,

habitabilidad y calidad de vida”. A partir de dicho objetivo general se plantean cuatro componentes u objetivos específicos, a saber:

1. Condiciones de habitabilidad mejoradas en los barrios focalizados, con especial énfasis en las viviendas de carácter social.
2. Infraestructura pública fortalecida y condiciones de conectividad mejoradas en los barrios de alta complejidad.
3. Oferta pública en materia de prevención de la inseguridad y la violencia mejorada en el territorio.
4. Estrategia de coordinación intersectorial fortalecida con despliegue territorial consolidada y participación de actores locales (municipio, organizaciones sociales y ciudadanía) en los barrios focalizados.

La implementación efectiva de un modelo integral e intersectorial en Barrios de Alta Complejidad BAC requiere del establecimiento de mecanismos de coordinación que incorporen a los diversos actores públicos y privados identificados como necesarios en el proceso (Subsecretaría de Prevención del Delito, Gobierno de Chile, 2016).

En el presupuesto de la Nación del 2016 se estableció que al Programa Barrios de Alta Complejidad, que apoya comunas con vulnerabilidad socio-delictual, se asignaran \$2.188 millones para la intervención focalizada de dos barrios: Bajos de Mena y La Legua. Siendo la primera oportunidad que se contaba con una glosa presupuestaria para estos barrios.

En tal sentido, se creó la Unidad de Barrios de Alta Complejidad de la Región Metropolitana en la Intendencia RM. En efecto, una de las herramientas para el desarrollo de estrategias intersectoriales lo constituye la mesa o Comité de coordinación intersectorial liderada por el Ministerio del Interior y Seguridad

Pública, a través de la Intendencia Regional, está principalmente asociada a la coordinación general de la estrategia. Es un espacio en el que radica la toma de decisiones principalmente políticas que tienen por objetivo la focalización de programas y recursos. Además de los ya mencionados, participan el Alcalde de la correspondiente comuna o quien se delegue como su representante (quién debe tener capacidad de decisión) y delegados de los principales servicios públicos intervinientes en el modelo. Ministerios de Vivienda, Desarrollo Social, Justicia, Educación, Salud u otros dependiendo de la estructura del modelo y las prioridades del territorio.

En el segundo gobierno de la administración Bachelet se implementó un Plan nacional de seguridad pública con algunos enfoques distintos a lo desarrollado con anterioridad. En materia territorial, el plan tiene dentro de sus pilares la focalización en los lugares de alto impacto, como son los barrios de alta complejidad, afectados a la vez por la pobreza, la exclusión, la inseguridad, el tráfico de drogas y la delincuencia (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad – CIPC, 2015).

En efecto, los objetivos del segundo gobierno de Michelle Bachelet, en materia de seguridad, se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Seguridad Pública que establece 16 prioridades que se expresan en acciones y metas tendientes a brindar mayor seguridad a la ciudadanía. Dicho Plan se estructura en torno a cinco pilares: i) Información; ii) Participación ciudadana; iii) Coordinación; iv) Focalización territorial; y, v) Liderazgo local. El Plan reconoce la heterogeneidad de los factores vinculados al delito, la violencia y la percepción de inseguridad, y busca identificar las necesidades y demandas de seguridad de la población para así diseñar propuestas de intervención adaptadas a las diversas situaciones que la producen. (Subsecretaría de Prevención del Delito, Gobierno de Chile, 2016).

Siendo un componente del Plan, llama poderosamente la atención que no se haya establecido ninguna meta asociada a la intervención de los barrios de alta complejidad BAC. En efecto, el Plan incorpora el establecimiento de metas y cuentas públicas, entendiendo que son herramientas clave para la eficacia de la gestión de gobierno, el fomento de la participación ciudadana y la profundización de la democracia. El establecimiento de metas permite alinear a los actores y procesos involucrados en la implementación del Plan en torno a objetivos comunes claramente identificados. Además, posibilita el desarrollo del control ciudadano a partir de compromisos concretos (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile, 2016), estableciendo 27 metas, ninguna asociada a la intervención en los BAC.

Para el abordaje de las problemáticas de los barrios de alta complejidad BAC, la Subsecretaría de Prevención del Delito ha desarrollado una serie de orientaciones técnicas que permiten enmarcar el diseño de iniciativas para el abordaje de problemáticas específicas y reducción de factores de riesgo asociados a ellos. Dichas orientaciones abordan los aspectos centrales de la prevención y se agrupan en dos grandes categorías que facilitan la intersectorialidad y participación ciudadana: proyectos sociales y proyectos situacionales. En tal sentido, mantiene una coherencia con las políticas de seguridad pública implementadas en Chile a partir del Plan nacional.

Del análisis de los componentes de la matriz de marco lógico ya señalada, se desprenden una serie de proyectos e iniciativas, desglosadas en actividades que mantienen la estructura lógica de dicha matriz, teniendo presente que durante el año 2016 es el primer año que cuenta con una glosa presupuestaria y una institucionalidad establecida para la ejecución del programa, estando en pleno proceso de ejecución para una evaluación más detallada. Se debe tener presente, además, que el presupuesto de la Nación estableció un monto solo

para los barrios Bajos de Mena (Puente Alto) y la Legua (San Joaquín), creándose la Unidad respectiva en la intendencia de la RM.

Por lo anterior, el financiamiento del año 2016 y la institucionalidad señalada (Unidad de Planes Integrales en la Intendencia RM) tienen un carácter de “piloto” para la definición de aspectos permanentes y sustentables de líneas de financiamiento e institucionalidad asociada a un programa de barrios de alta complejidad BAC de alcance nacional y de mayor cobertura que los barrios intervenidos.

Por tal motivo, no existe ninguna evaluación ex post o estudio del programa, ni público ni privado que se pueda revisar. Recordemos que la intervención del Estado en la población La Legua data del año 2001 a la fecha y para dicho proceso de intervención existen diversos estudios, públicos y privados, que se han tenido presente en la formulación del programa de intervención de barrios de alta complejidad o barrios prioritarios.

El actual gobierno de Sebastián Piñera ha mantenido la Unidad de Planes Integrales en la Intendencia RM, para darle una continuidad a los barrios intervenidos denominándolos Barrios Prioritarios. En efecto, en la ficha de Programa Reformulado, Evaluación Ex Ante del Proceso de Formulación Presupuestaria 2019, se cambió el nombre a Barrios Prioritarios (Ex Intervención en Barrios de Alta Complejidad), teniendo como propósito: “Disminuir las condiciones de vulnerabilidad sociodelictual de los Barrios prioritarios mediante la ejecución de planes integrales de seguridad y proyectos de prevención y seguridad pública”. Se modifica el concepto de "barrios de alta complejidad" a "barrios prioritarios", adecuándose al cambio en el nombre del Programa. Además se ajustó la definición del problema para una mejor comprensión y posterior evaluación (operacionalización de variables). (Mideso, 2018).

Es así que la “Estrategia de intervención: respecto a la elaboración de los diagnósticos territoriales, el diseño del Plan Integral y todos aquellos documentos que definan la intervención, seguimiento y evaluación del programa estarán a cargo de la Subsecretaría de Prevención del Delito, ya que permite unificar criterios técnicos, dar coherencia a la etapa de diseño, monitoreo y evaluación, ejerciendo más control y promoviendo una visión integral de la intervención. Los nombres de los componentes del Plan Integral se ajustan en coherencia a los cambios realizados en el problema. Por último, en términos administrativos, se podrán realizar convenios bipartitos y/o tripartitos entre la Intendencia respectiva, ejecutores de proyectos (Municipios o quien corresponda) y Subsecretaría de Prevención del Delito. El objetivo es elaborar los actos administrativos contemplando a las entidades que finalmente ejecutarán los recursos y de este modo, reducir los tiempos de gestión administrativa” (Mideso, 2018).

Adicionalmente, “considerando las responsabilidades que asume directamente la Subsecretaría en términos técnicos y operativos, es que se define conformar un equipo a nivel central, que coordinará, dará seguimiento y evaluación al programa.”. En cuanto a la población potencial “originalmente el listado de barrios prioritarios se basó exclusivamente en una medición en la región metropolitana. Se actualiza el número total debido a que se suman barrios prioritarios de otras regiones, posibilitando a la Subsecretaria, abordar la problemática a nivel nacional” aumentando de 20 a 39 barrios. (Mideso, 2018).

Capítulo V: Hallazgos y Resultados

A) Caracterización de los barrios de alta complejidad

En el análisis de contenidos realizado a las fuentes documentales, se encontró numerosas definiciones y caracterizaciones de los barrios de alta complejidad o prioritarios, contando con material suficiente para efectos de una sistematización de dichos resultados en el diseño y elaboración de una política pública para estos barrios. Lo que no se halló fue una metodología clara, un procedimiento o un protocolo que estableciera cuándo un barrio es considerado de alta complejidad o prioritario, quedando siempre sujeto a la definición específica de la autoridad de turno.

Del análisis realizado a las fuentes documentales señaladas y especificadas en el acápite de los aspectos metodológicos de la presente investigación, se destaca que el Plan Nacional de Seguridad pública define y caracteriza a estos barrios –entre otras características- como aquellos afectados simultáneamente por una alta concentración de pobreza, exclusión social, tráfico de drogas, delincuencia, violencia e inseguridad. En efecto, el problema público a abordar dice relación con la violencia barrial relacionada con el tráfico y microtráfico de drogas ilícitas en ciertos barrios vulnerables o vulnerados, lo cual debería recoger un índice multidimensional de pobreza.

Es así que en el proceso de formulación presupuestaria del año 2016, que fue el primer año que se contó con glosa presupuestaria para los barrios de alta complejidad, se definía el problema público a abordar como “Conductas antisociales y condiciones de violencia que emergen en los barrios de alta complejidad, producto de la exclusión social que experimentan las comunidades” (Mideso, 2015, 4). Lo anterior se expresaba, entre otras manifestaciones, en un escaso acceso de su población a las redes asistenciales, la presencia de tráfico de drogas ilícitas, fuerte presencia de

armas y su característica expresión de balaceras, una deficitaria infraestructura pública y privada, una elevada estigmatización reforzada por los medios de comunicación masiva y un constante repliegue de sus vecinos y vecinas al espacio privado, afectando la cohesión social.

Otro de los hallazgos importantes referido a su caracterización, en lo que respecta a una configuración de una política pública para estos barrios —entendiendo la multicausalidad del fenómeno de la violencia barrial presente en dichos barrios— es que debe recoger variados principios rectores como: la integralidad, considerando los diversos factores que inciden; la inclusión, buscando la incorporación de todos los actores sociales; la pertinencia territorial, adecuando la intervención al territorio; la participación efectiva, más allá de la mera información o consulta; el buen trato, con respeto a la dignidad humana; la transparencia, favoreciendo el *accountability* y el control social; la evaluabilidad, tanto de los procesos como del resultado; y, finalmente, la sustentabilidad, desarrollando capacidades de los actores locales. (Fundación San Carlos de Maipo, 2014: 19).

Las fuentes documentales consultadas son coincidentes con respecto a la pertinencia local, se tiene que reforzar la idea de que se trata de una intervención desde el territorio y no desde el escritorio. Donde un aspecto fundamental son las claves de vinculación, entendida como relaciones de confianza. “Así, la necesidad de encontrarse, conversar, entenderse, confiar y actuar coordinadamente se aplica al tipo de relación colaborativa que necesita establecer quien impulsa desde la institución el Plan Integral con los habitantes del territorio y con los representantes de las demás reparticiones públicas que actúan o deben actuar en este, incluidas las policías” (Fundación Paz Ciudadana, 2018: 54).

La sustentabilidad implica, entre otros aspectos, “un modelo de intervención coordinado entre los distintos organismos públicos para el desarrollo de acciones sostenibles en el tiempo. Cada intervención debe ser planificada en un horizonte mínimo de 10 años y contar con un equipo multidisciplinario que ejecute los programas de cada barrio y estar capacitado para ejecutar una intervención efectiva, eficiente, oportuna y no redundante, en conjunto con la comunidad, resolviendo conflictos o situaciones de crisis” (Cámara de Diputados de Chile, 2017: 158).

Para la línea de control, en cuanto al accionar de las policías en estos barrios, es fundamental y no se puede prescindir de aquello, pero implica desarrollar la acción con inteligencia policial, que debe orientarse a anticipar el accionar delictual, principalmente de la bandas de narcotraficantes. Por tal motivo, debe potenciarse el perfeccionamiento del personal policial asignados a estos barrios, con un perfil altamente especializado. Es un factor esencial en esta estrategia contar con la confianza de los ciudadanos, para lo cual deben ser medidos permanentemente en su efectividad como en su legitimidad de su actuar (Cámara de Diputados, 2017).

Uno de los componentes fundamentales establecidos en la documentación analizada dice relación con la situación de los niños, niñas y adolescentes en estos barrios. Es así que uno de los pilares de la política pública para barrios de alta complejidad debiese ser la infancia “debido a que los niños, niñas y adolescentes (NNA) están más expuestos a ser víctimas y victimarios de la violencia. Y a la vez, son ellos los receptores por excelencia de los programa de prevención temprana que podrían tener un impacto significativo en la reducción del delito en el mediano y largo plazo.” (Universidad Alberto Hurtado, 2017: 12).

Comprendiendo la compleja situación de la infancia en estos barrios y asumiendo la coexistencia de elementos de riesgo y protectores presentes, se

hace imprescindible avanzar hacia el reforzamiento de una institucionalidad que permita promover el enfoque de derecho, como catalizador de un sistema de promoción y garantía del desarrollo integral de las relaciones “Niñez-Estado”, concibiendo al niño y niña como un titular de derechos capaces de participar en las determinaciones que le involucran (Universidad Alberto Hurtado, 2017: 12).

En lo que se refiere a los hallazgos encontrados en las entrevistas de los actores relevantes de los barrios de alta complejidad, cuya metodología ya se explicó en el capítulo respectivo, podemos señalar importantes aportes en la caracterización y conceptualización de estos barrios.

En efecto, de los quince entrevistados/as todos/as tenían un concepto desarrollado de barrio de alta complejidad, donde destacaban ciertos componentes de la definición o términos que tenían mayor frecuencia de referencia de los/as entrevistados/as, destacándose las referencias a drogas (siete referencias), pobreza o pobres (seis referencias), territorio (cuatro referencias) y violencia, narcos o armas (tres referencias cada uno de los términos). Es importante destacar la opinión de un ex funcionario público que señala: *“hay cierta confusión en barrios críticos, barrios de alta complejidad, barrios en transición, por ser una nomenclatura que todavía no está hoy día consensuada en el mundo de los expertos ni en el mundo de la política respecto a lo que estamos hablando. Cuando hablamos de barrios de alta complejidad, cuando hablamos de barrios críticos, cuando hablamos de barrios en transición, si bien hay estudios propiamente de la Universidad de Chile y el INAP, a propósito, e intentan avanzar, son estudios que están hace tiempo ya, intentan avanzar, no se ha logrado establecer hoy día una delimitación nítida respecto a este tipo de barrios.”* (Hombre de 57 años, psicólogo, ex funcionario público del Ministerio del Interior y Seguridad Pública). También destacar la opinión de un poblador que plantea: *“hubo un mal diagnóstico que se quiso enmendar en el camino. Y cuando algo termina distinto a lo que se empezó, al principio no*

puedo hablar de que sea un éxito, por eso me cuesta decir que sí, que sí existe una política concreta y verificable, [...] diagnóstico hay, el problema es que yo creo que es uno errado, porque, por lo general, parten de malas mediciones. La pobreza es un concepto que se mide de una forma muy particular, muy acomodada a los intereses de las personas que lo hacen, y eso origina que se dibuje un mapa sobre el cual después se camina de forma errada, ¿ya? Eso no significa que nadie hace nada, hay gente que sí está haciendo cosas, que por lo menos tiene la intención de hacerlo. Ahí está hablando de un diagnóstico. En lo que yo siempre discrepo es que ese sea el adecuado y el correcto.” (Hombre de 51 años, poblador de La Legua, escritor y dirigente comunitario).

Cabe relevar las definiciones que tienen los propios pobladores de La Legua sobre qué se entiende por barrios de alta complejidad:

“Yo entiendo por barrio de alta complejidad... Por darte un ejemplo, en el barrio en donde yo vivo. Sector emergencia, un sector con casas chicas, donde hay harta gente amontonada, donde vive mucha gente amontonada, y donde obviamente ahí salen a relucir todas las características de cada una de las personas. Entonces es un sector popular también digamos... popular y no dominado, pero sí donde la delincuencia ha sido parte del sector [...]. La violencia, los balazos, el narcotráfico.” (Hombre de 53 años, trabajador en el sector privado, dirigente comunitario).

“Mira, yo tengo el ejemplo vivo, porque yo nací en la población La Legua, nací aquí en la unidad 21, entonces toda mi vida he tenido que vivir rodeada de esta complejidad, de estos barrios complejos. Antiguamente lo que nos afectaba mucho era el alcohol, mucho alcoholismo, pero estos últimos años es la droga. Entonces, eso es lo gravísimo, porque hay mucho narcotráfico y narcotraficante, entonces esa es el gran peligro para nosotros, todos los vecinos de la comunidad que estamos expuestos a las balaceras terribles que han sido

últimamente, ya no hay respeto, son familias completas que están dirigiendo bandas, incluso hay bandas de niños, entonces eso es un barrio de alta complejidad.” (Mujer de 72 años, secretaria y dirigente comunitaria).

“Un barrio complejo, con problemas de violencia barrial, vulnerabilidad, estigmatización” (Mujer de 31 años, trabajadora social y dirigente comunitaria).

“Cuando escucho la palabra, se me ocurre un lugar donde se escapa de los cánones establecidos, donde existen dificultades de varios tipos, principalmente económicos y de seguridad; y que es preciso intervenir, intervenir de alguna forma, de las más diversas formas [...] gente con bajo ingresos, o gente con mucho ingresos, pero malgastados, digamos. El dinero no es un concepto que mucha gente lo maneje en su dimensión real, muchas personas caen en el consumismo y por esa misma cosa se crea un círculo vicioso que es muy difícil de romper, entonces se sigue en el problema [...] me refiero a las balaceras, que puede darse entre las mismas personas ahí o una que se genera con la disputa con la misma policía” (hombre de 51 años, escritor y dirigente comunitario).

Del análisis de contenido de las entrevistas también se desprenden otros interesantes hallazgos, como el hecho que de los quince entrevistados, doce de ellos plantearon directamente que no existe una política pública sobre barrios de alta complejidad por parte del Estado de Chile, dos plantearon que sí existiría esta política pública, pero con algunas consideraciones y un entrevistado señaló que se han hecho intervenciones, pero no está claro la existencia de la política pública.

Entre las argumentaciones de por qué no existe política pública se grafican las siguientes:

“Hoy día no existe y no ha existido, porque creo que los distintos gobiernos, no tan solo el actual, sino que incluso podríamos decir que del gobierno de Ricardo Lagos hacia adelante que parte la intervención realmente, han estado acá con el tema de, como le llamo yo, del aprender haciendo, o sea, vienen a los barrios, se instalan, tratan de olfatear un poco, tirar alguna iniciativa sobre la mesa, ya sean erradas o correctas, ellos la tiran no más. Y luego cada vez que llega un nuevo proceso de gobierno, todo vuelve muchas veces marcha atrás, se ve discontinuado o se tiene que ir en la búsqueda de quién va a ser el paraguas que va a sujetar eso” (Hombre de 39 años, autoridad municipal).

“No, yo creo que si bien en términos si uno entiende política pública como una respuesta un accionar del Estado en estos barrios, efectivamente si ha habido un accionar del Estado en estos barrios, sobre todo en los últimos años, en que se ha querido hacer una intervención más o menos integral en estos barrios y uno podría decir bueno ahí hay una política pública, pero si uno es más estricto en términos de entender la política pública como un proceso, una definición donde hay una definición más conceptual, un modelo a seguir, yo creo que ahí es una política pública que está a medio camino, que está muy esbozada en términos generales en algunos de sus intencionalidades pero que no está consolidada como política pública ni tiene la robustez de una política pública.” (Hombre de 58 años, académico y ex funcionario de la SPD).

“No existe ninguna política pública articulada, más bien hay un intento de coordinación que no entra en la problemática.” (Hombre de 43 años, arquitecto y funcionario público del Minvu RM).

“No. O sea, a lo mejor puede que exista, pero acá nada da resultado, entonces como uno no ve que las cosas cambien, yo creo que no hay.” (Mujer de 31 años, pobladora, trabajadora social y dirigente comunitaria).

Es interesante destacar que las dos personas entrevistadas que manifestaron que existía política pública para barrios de alta complejidad corresponden a pobladores/as de La Legua que manifestaron algunas consideraciones como: *“Yo creo que sí hay, lo que pasa, por ejemplo, nosotros acá en La Legua estamos con el Plan Integral de las tres Leguas donde se coordina con Municipalidad, con Intendencia, pero sobrepasa todo esto, no ha habido un avance, el avance ha sido muy poco”* (Pobladora de 72 años y dirigente comunitaria); *“Existen, creo que está, pero creo que no ha sido lo exitosa que hemos querido que sea, digamos hay, porque se han hecho cosas, hay cosas tangibles y cosas intangibles”* (Poblador de 53 años y dirigente comunitario).

En lo que respecta al entrevistado que manifestó que no estaba claro si existía una política pública argumentó lo siguiente: *“Yo creo que se han hecho intervenciones, pero no está claro, yo siempre he dicho que nosotros, que hacemos prevención en droga, no debíamos depender de un Ministerio Interior y de Seguridad, debemos depender de un Ministerio de Salud porque es un problema de salud, y todavía dependemos del Ministerio del Interior, entonces se interviene sin tener clara las cosas. Lo segundo es que en realidad mi mirada es que se interviene estas poblaciones dependiendo de si hay voto o no, entonces no es que haya una política clara de cómo intervenir socialmente estas poblaciones, sino que dependiendo de aquellos grupos que se organicen y digan “mira, este es un problema que tengo” y postulan a un proyecto y participan dependiendo de quienes están gobernando el si se acepta o se aprueba, pero no hay una política clara.”* Misma persona que asoció el proceso de formación de estos barrios con la dictadura al plantear que *“Además, yo estoy convencido de que los grandes problemas que tenemos hoy día sobre la droga los metió la dictadura, que es una forma de intervenir que tenían las dictaduras”* (Hombre de 58 años, Director de ONG, trabajador social y técnico en planificación social).

B) Roles de los principales actores a incorporar en una política pública sobre barrios de alta complejidad

En la construcción de una política pública para los barrios caracterizados en la presente investigación, más allá del nombre específico que nos refiramos como barrios críticos, de alta complejidad o prioritarios, es importante determinar los actores relevantes que debiesen participar en la respectiva política pública, en cada una de las etapas de esta y los roles que deberían tener. Revisada la documentación respectiva, ya individualizada en el capítulo de los aspectos metodológicos de la presente investigación, podemos resaltar algunos hallazgos muy importantes en esta materia.

Es importante destacar que Chile cuenta con instituciones encargadas de la orientación y formulación de políticas públicas y con un marco legislativo en materia de seguridad ciudadana, además cuenta “con una serie de organizaciones de origen académico y de la sociedad civil que han trabajado y trabajan activamente el tema de la prevención de la criminalidad. Entre ellas podemos destacar el trabajo del Centro de Estudios de la Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile y la Fundación Paz Ciudadana” (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad – CIPC, 2015: 4).

Entre las intervenciones desarrolladas en Chile, el modelo tripartito aplicado en La Legua desde el año 2012 es un referente o piso de trabajo a partir del cual se puede construir los roles de los principales actores a incorporar en dicha política pública. Dicho modelo parte de una base que manifiesta la mayor parte de la literatura especializada como es la participación ciudadana, y más específicamente la participación de las comunidades a intervenir.

Las propias *Orientaciones técnicas para la intervención en barrios de alta complejidad* de la Subsecretaría de Prevención del Delito nos señalan que los niveles de participación dicen relación con consolidar sistemas de información

que potencien los procesos de empoderamiento. Además, busca establecer mecanismos de consulta y decisión permitiendo la incorporación activa. Por último, establece dicha Orientaciones, que los niveles de participación promueve el control social sobre los procesos y compromisos establecidos (Subsecretaria de Prevención del Delito, 2017).

La Cámara de Diputados propone “un modelo de intervención coordinado entre los distintos organismos públicos para el desarrollo de acciones sostenibles en el tiempo” (Informe Comisión Investigadora especial, Cámara de Diputados, 2017). El informe profundiza que en la estrategia de trabajo considere diversas dimensiones de la intervención como la económica, cultural, social, urbana y participativa, lo que condiciona a los organismos públicos a intervenir en estos barrios.

Del análisis de contenido de las entrevistas encontramos una serie de hallazgos e ideas que es necesario desglosar y tener presente en la definición de roles y tipo de relación de los principales actores llamados a ser parte de una política pública de barrios de alta complejidad o prioritarios. Una primera conclusión preliminar es la alta valorización del modelo tripartito aplicado en la intervención La Legua, once de los quince entrevistados hicieron una alta valorización del modelo tripartito, donde concurría la comunidad organizada, el municipio y el gobierno central con diversos organismos, agencias o Ministerios. La crítica al modelo, más bien en aspectos que dicen relación con la implementación, vienen principalmente de actores locales o pobladores.

Efectivamente, entre los relatos señalados por los entrevistados valorando el modelo tripartito, están expresiones como: “*Son relevantes los tres, porque la comunidad sola sin la ayuda del gobierno central, ni del municipio no se puede hacer nada*” (Hombre de 53 años, poblador de La Legua); “*creo que ésta es la figura más acertada que ha habido hasta ahora, e insisto, ésta debiera ser una*

política de Estado y no del gobierno de turno de trabajar tripartitamente” (Hombre de 39 años, autoridad municipal); *“creo que este modelo tripartito funciona, el gobierno central, la municipalidad y la comunidad organizada debieran funcionar bien, es como debiera hacerse”* (Hombre de 58 años, director de ONG); *“El gobierno central, el gobierno local, que viene a ser la Municipalidad y la comunidad que aquí está señalada como una comunidad organizada. Yo creo que en la gráfica es totalmente coherente con lo que vendría ser un modelo adecuado”* (Hombre de 49 años, trabajador social y director de ONG); *“la comunidad es la que te va a dar las directrices de todas maneras, pero sin estos tres no puedes hacer nada, porque el gobierno local es tremendamente importante para poder aplicar la política, y el gobierno central es el que te va a dar las fórmulas y los recursos para poder aplicarla, pero la comunidad organizada de todas maneras”* (Mujer de 51 años, funcionaria pública de Serviu). Estas son algunas de las expresiones vertidas a favor del modelo tripartito.

Otras expresiones favorables al modelo tripartito lo complejizan con el rol que debería tener el próximo gobierno regional, correspondiendo principalmente a actores que jugaron un rol en la intervención de La Legua desde instancias nacionales del Estado de Chile, correspondiendo a tres entrevistados que expresaron lo siguiente:

“Creo que si pensamos en un país con una política pública más actualizada, deberíamos agregar aquí la instancia regional, porque en definitiva en cada región existen estos fenómenos y por lo tanto en la región puedes identificarlos con mayor claridad que en el gobierno central propiamente tal, el gobierno central debería dar el marco teórico y legislativo de una política que se deba aplicar de manera descentralizada, lo más cerca del territorio posible para poder hacerse cargo de esa realidad, porque los planes tienen que nacer desde ahí,

no del diagnóstico del legislador, si no del diagnóstico que se hace en el territorio” (Hombre de 70 años, ex funcionario público de la Intendencia).

“Creo que ahora los gobernadores regionales, cuando se elijan democráticamente, yo creo que van a gozar de mayor autonomía, de mayor legitimidad social y van a contar con las atribuciones que ya cuenta un Intendente, que son yo diría suficientes para poder llevar a cabo una tarea de este tipo [...] imaginamos nosotros esa instancia regional que coordina. Yo creo que de ahí debieran nacer distintos programas de intervención que se pongan al servicio de un barrio en la medida de que son más pertinentes para ese barrios o que la fuerza, la prioridad con que ese programa se instala en un barrio dependa del tipo de problemática que está presente en ese barrio” (Hombre de 58 años, ex funcionario público de la SPD).

“Creo que deben entrar estos actores, el gobierno central, la municipalidad y la comunidad organizada, el gobierno regional debería ser un actor propio, sobre todo ahora que está la elección del gobernador, faltaría [...] diría que no va a ser demasiado distinto en mi opinión el gobierno regional va ir adquiriendo competencia en la medida que esté disciplinado a una elección democrática, por lo tanto yo creo que a mediano plazo el gobierno regional va a jugar un rol bastante similar al que juega hoy día” (Hombre de 57 años, ex funcionario público del Ministerio del Interior y Seguridad Pública).

Pero no todas las expresiones son alentadoras al modelo tripartito, también tiene fuertes críticas, principalmente de los pobladores de La Legua y de un actor local, correspondiente a cuatro expresiones de críticas de ellos a dicho modelo, como son las siguientes:

A propósito de lo que falta en el modelo tripartito, señala: *“creo que lo que tenga que ver con la seguridad. No sé si las policías, pero con seguridad, porque no hay seguridad, uno no camina tranquilo en las calles” (Mujer de 31 años,*

pobladora de La Legua). Otra crítica señalada es que *“los pobladores al nivel organizacional y los que no se organizan, porque hay muchos vecinos que no pertenecen a organizaciones y muchos son los que, creo que yo, a lo que no ha llegado estas soluciones a esas características que les llaman de alta complejidad. Porque son vecinos que no pertenecen a nada y siempre han estado en el medio”* (Hombre de 53 años, poblador de La Legua).

Otro enfoque de crítica señala que *“me hace mucho eco que para poder generar un modelo y poder hablar de un modelo, primero me paro desde la perspectiva de derechos humanos, entonces creo que desde esa perspectiva es bueno hacer, por lo menos yo requiero de esa aclaración. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no genera las condiciones de seguridad para una comunidad y no le brinda, más bien la función que tiene que seguir el Estado que es de protección. Primero eso, al hablar primero de la historia de los barrios y poder generar un proceso, un modelo, también se requiere mirar la capacidad de organización de esa comunidad, por lo cual, desde mi perspectiva, no todos los modelos son aplicables a todos los barrios, por lo cual es difícil poder generar un solo modelo frente a situaciones complejas de barrio, de comunidad”* (Mujer de 49 años, Directora de ONG)

Finalmente, entre los cuatro entrevistados que criticaron el modelo tripartito aplicado en la intervención de La Legua, tenemos a un poblador que resalta el tema de la educación en el modelo, señalando que *“La educación siempre debe estar al principio de cualquier cosa que tenga que ver con personas. Y cuando hablo de educación no me refiero a la escolaridad exclusivamente, entendiendo que la Legua se da básicamente en tres planos, donde el colegio es uno de ellos, el entorno, quizás no lo manejan las personas, pero sí es educación y cuando se traza un plan educacional debe estar presente, y la familia, una familia que, por lo general, en la poblaciones, en un gran porcentaje, son familias disfuncionales que no han tenido los medios necesarios para la crianza*

y asumir que ellos pueden tener la responsabilidad de la crianza es partir de un error. Entonces es una cosa que primero debe estar, la educación. Y más o menos empatado viene la parte de la protección del Estado con sus redes, con sus políticas, con su forma de actuar. Pero en ese orden” (Hombre de 51 años, poblador de La Legua).

En lo que respecta a los roles que deberían jugar cada uno de estos actores relevantes, existe un amplio consenso en resaltar la importancia de la comunidad organizada por todos y cada uno de los entrevistados, con relatos como: *“si tu llegas a la comunidad, llegas a la historia, y la historia del barrio es potente. Porque en los barrios aparece la abuela, el que llega, el que lo funda, aparece el que ha hecho cosas importantes, y hay un respeto por eso también. Por qué es importante, porque el que vive ahí es el que se gana el respeto y ese respeto no se debe dejar de lado, porque puede aparecer un delincuente cualquiera, menor de edad, pero el respeto siempre lo va a tener, es como una ley no escrita dentro de los barrios”* (Mujer de 51 años, funcionaria pública de Serviu), o *“lo más relevante es la comunidad organizada [...] Cuando trabajamos con entes del Estado creo que eso demuestra que la comunidad organizada”* (Mujer de 42 años, Directora de ONG).

Pero también hay enfoques críticos al rol de la comunidad organizada, como: *“los actores relevantes allí ya están mencionados, pero yo creo que una mayor participación de la comunidad organizada, porque, si bien nosotros tenemos un consejo de organizaciones comunitarias y sociales, pero no hay mucha participación, no hay mucho compromiso”* (Mujer de 72 años, pobladora). Relacionado con los temas policiales también se complejiza el rol de la comunidad organizada, como bien lo señala una pobladora de La Legua *“igual es complicado, yo creo, más que nada, conocer los planes, ver si se puede hacer algunas modificaciones, porque es un complicado que uno como dirigente o los mismos vecinos se metan en el asunto cuando hablamos de balas o*

drogas. Es complicado. Y el miedo paraliza la gente, entonces yo creo que, más que un rol de validar proyectos, opinar sobre los proyectos, qué le parece a la gente, si le gusta o no le gusta o si tienen una opinión para mejorarlo, yo creo que más que eso no se puede” (Mujer de 31 años, trabajadora social), o “son barrios con condiciones materiales muy precarias, y con relaciones sociales bastante pervertidas, muchas veces tanto por el narcotráfico, como también a veces por el Estado que juega un rol clientelísticos. Entonces la comunidad organizada es sin duda una aspiración que se si se concreta el Estado tanto a través de su agencia local que es el Municipio como a través del Estado central, regional debe fortalecer. Debe ayudar a fortalecer. Pero esto muchas veces lo que ocurre es que la comunidad organizada, teniendo todos los méritos e instituciones que acabo de mencionar, juega un rol también tapón frente a la ciudadanía en general. En este tipo de barrios hay mucha gente que no sabe, o no quiere o que tiene una posición reactiva frente al Estado, entonces muchas veces ni se enteran de los beneficios” (Hombre de 57 años, ex funcionario del Ministerio del Interior y Seguridad Pública).

De los actores relevantes, el más polémico entre los entrevistados es, sin duda, el municipio, tanto en su rol como en su relación con los demás actores. De los quince entrevistados, dos personas manifestaron que el municipio debe jugar un rol relevante entre todos los actores involucrados en una política pública de barrios de alta complejidad, cuatro personas manifestaron críticas sobre el rol que debería jugar un municipio en dicha política pública y dos personas le dan un menor protagonismo que otros actores relevantes involucrados.

De los hallazgos encontrados, es interesante conocer las argumentaciones críticas al municipio, pues contienen oportunidades de enseñanzas en la definición de las bases de una política pública para los barrios prioritarios o de alta complejidad, a saber: *“desde el rol del gobierno central y desde el rol que también es propio de los municipios, delegan el conocimiento, dan por hecho*

que el conocimiento para efectuar cierto trabajo de acción o intervención está dado por los teóricos, por los científicos sociales” (Hombre de 49 años, Director de ONG); “Yo creo que el Municipio debería cambiar igual un poco su forma de hacer las cosas, porque ellos como que se preocupan puro de la plata y no presionan en ciertos ámbitos” (Mujer de 31 años, pobladora de La Legua); “Lo que pasa es que las municipalidades no siempre aplican la política pública, porque no siempre la conocen, no siempre la municipalidad tiene todo el conocimiento o le llega todo el conocimiento del gobierno central” (Mujer de 51 años, funcionaria pública de Serviu); o, “El municipio es como un país en pequeño. El alcalde es su presidente y los concejales son sus ministros, qué sé yo. La gente lo ve de esa forma, la gente lo ve como personas que tienen la obligación de solucionarle cosas, pero no veo que exista una cercanía muy grande, puesto que, por lo general, el municipio es igual burocracia, el municipio es igual a pituto, se entiende así y mucha gente está predispuesta cuando vienen del municipio. Hay gente que le cierra las puertas simplemente porque saben que van a venir del municipio, como que la falta de confianza ahí es crucial. Yo creo que la parte municipal, de las tres que nombraste, es la menos potente” (Hombre de 51 años, poblador de La Legua).

Por otro lado, dos entrevistados, provenientes del nivel central de intervención en La Legua, resaltan el rol y preponderancia que debe tener un municipio en una política pública de barrios de alta complejidad. Las argumentaciones planteadas dicen relación con lo siguiente: *“a mi juicio el más relevante de los actores en este punto es el Municipio, que puede jugar un rol articulador”* (Hombre de 57 años, ex funcionario público del Ministerio del Interior y Seguridad Pública) y *“el empoderamiento de un buen gobierno comunal, que en el fondo reconoce la problemática de cada uno de sus sectores, y por supuesto ahí está la comunidad involucrada porque es el motivo u objeto en el fondo del análisis. Yo diría que sobre esos dos actores principales, a propósito del modelo que tú me estás entregando, claro que debería haber un receptor capacitado en*

el fondo para poder darle solución a esas demandas que vienen desde el análisis y el diagnóstico de los gobiernos comunales. En ese sentido yo soy súper hinchado, por la experiencia, de que cuando un gobierno comunal empoderado, junto con la comunidad, es el mejor actor que en el fondo cae de una manera más asertiva en el territorio” (Hombre de 43 años, funcionario público de Minvu RM).

A pesar de lo anterior, también hubo dos entrevistados que minimizaron el rol del municipio con los siguientes relatos, desde distintos enfoques plantearon cuestionamientos que deben estar presente en el diseño de la política pública respectiva.

Uno de estos enfoques es que “la descentralización trae consigo varias implicancias que también tienen repercusiones en el municipio. Yo creo que tiene que haber, junto con la descentralización, una suerte de evolución en el concepto de lo que es la autoridad o el control o administración de un territorio. Hoy día la Municipalidad va a tener un administrador del territorio más cercano que va a ser el gobernador regional, por lo tanto, va a tener que interlocutar, y a su vez el municipio, la figura del alcalde en particular, los alcaldes en particular, debiera también revisarse junto con este concepto, con esta figura que va a haber de gobernador e intendente o delegado de gobierno, en fin, autoridades que comparten responsabilidades, cómo reflejar eso también en el municipio. El rol de los alcaldes hoy en día en general es un rol, hoy día, sobredimensionado, está sobreevaluado en el sentido de que se les ve como los administradores del poder del territorio, desde una visión de poder, y no se ve el rol de ellos como los gestores del territorio [...] los municipios también van a tener que evolucionar, estar más cercanos a ese gobierno regional, hoy día están lejanos, porque casi se vinculan directamente con el gobierno central, sobre todo en la región metropolitana, pero mañana va a cambiar” (Hombre de 70 años, ex funcionario público de la Intendencia RM).

El otro enfoque, que evalúa el rol del municipio en la intervención de La Legua por parte de un poblador, dice relación con que *“había un ambiente bueno porque el Municipio estaba con su mejor gente, nosotros sabíamos que estaban con su mejor gente, con la gente de Secplac, con la gente de organismos comunitarios, con seguridad, habíamos hecho comisiones donde se trabajaba, se decían las cosas como son, cuando uno fallaba le decíamos: “Oye, fallaste esto, porque te dimos esta misión, fallaste”. O sea, había un ambiente bueno. De repente la cuestión cambió. De repente cambió y salió el Municipio, el Municipio sacó a su gente, sus profesionales que eran mucha ayuda, o sea, es importante la gente del Municipio, porque nos mandaron buenos profesionales”* (Hombre de 53 años, dirigente comunitario).

Entre los hallazgos no considerados en la entrevista inicial, que surgieron de forma espontánea en seis de los entrevistados, dice relación con las policías —tanto Carabineros de Chile como la PDI— como del ente persecutor penal, que es el Ministerio Público, planteándose una serie de análisis de los contenidos manifestados por las personas entrevistadas, que es pertinente tener presente en este acápite de los roles de los actores relevantes de una política pública de barrios de alta complejidad. Entre estos relatos, se señala que *“son los actores que inevitablemente tienen que estar y que en algunos casos en teoría tienen denominado el triángulo virtuoso de la autoridad local, de la comunidad organizada y a veces las policías cuando abordamos también la dimensión policial y de violencia que tiene, que caracterizan estos barrios”* (Hombre de 70 años, ex funcionario público de la Intendencia RM).

Otro actor local nos señala que *“primero debe ser una policía muy bien preparada en el sentido de saber cómo tratar a la gente, yo no puedo tener policía que sabiendo quienes son los pobladores que transitan a diario y sean ellos los que se les pide identificación 3, 4 o 5 veces al día, sabiendo en que casa venden, en que casa tienen armas, y no hacen esa intervención, entonces*

este carabinero, o esta PDI, debe ser la mejor que tengan estas organizaciones, las mejores en valores, principios, amar lo que hacen, en gustarles el trabajar, y cumplir el rol que les corresponde en esta sociedad, y realmente sean admirados por el poblador” (Hombre de 58 años, Director de ONG).

El análisis de los/as pobladores/as de La Legua es más categórico en su evaluación con las policías, señalando en las entrevistas que *“creo que en esta población sería más efectivo la PDI, porque a carabineros como que no se les respeta mucho [...] hace poco se llevaron a dos Carabineros detenidos por corrupción aquí en la Legua, que estaban involucrados en droga, entonces uno ya no cree en ellos. Entonces no sé qué rol podría tener ellos aquí dentro la comunidad [...] a la PDI les tienen miedo. Cuando aparece la PDI, todos se asustan” (Mujer de 31 años, trabajadora social)*

Otro interesante hallazgo en esta línea lo plantea otra pobladora de La Legua, que dice: *“lo que yo veo acá es la parte policial, es donde hay deficiencia. Si bien los Carabineros hacen su trabajo, pero la famosa puerta giratoria sigue cada vez más de moda, los delincuentes ellos lo detienen y salen a las pocas horas. Yo creo que eso es lo que nos hace mucha falta, y ahí estaría la parte policial, pero no de los Carabineros, si no de la Fiscalía. Yo estoy segura de que, a ver, creo que hay de parte de la Fiscalía hay una gran deficiencia, porque no se justifica de otra manera que lleguen, que tú digas en tal parte se vende droga con nombre y apellidos las personas que están integrando esta banda se detengan y salgan libres. Carabineros detiene y más allá no pasa. Entonces yo creo que allí está el problema [...] he asistido a reuniones con la policía de la comuna, reuniones, entonces nos han citado a los dirigentes de organizaciones, donde ha estado Carabineros, PDI y fiscales. Nosotros los vecinos, digámoslo así, reclamamos todo lo que está pasando. Carabineros da su versión, la PDI la suya y los fiscales también. Al final, todos se justifican y no*

hay una conclusión, quedamos en lo mismo, cada uno se justifica en sus labores.” (Mujer de 72 años, secretaria).

Por último, un dirigente comunitario de La Legua nos plantea su experiencia con las policías y El Estado en general al señalar que *“creo que el Estado nunca ha sido garante para poder vivir en paz en La Legua [...] por ejemplo, de los últimos ocho años que yo te puedo decir, aumentaron las muertes, las cantidades de balaceras. Cuando no estaba la policía, cuando no estaba Carabinero, yo he vivido toda mi vida acá en La Legua, no es que me contaron, nunca vi tanta balacera como ahora que está Carabineros, entonces creo que una de las características del Estado tiene que ser garante de vivir en paz, porque en medio de las balaceras están los niños que van al colegio, los papás los están educando, lo están criando, les están transmitiendo valores, entonces, creo yo, creo fielmente que esa parte falta, que sean garantes, a veces pienso que juzgar las decisiones de hace ocho años quizás, ahora no tiene mucha validez, se tomaron pensando en algo, pero creo que las características de ahora son distintas. Yo creo que Carabineros le hace mal a La Legua al estar ahora, ¿por qué le hace mal? Porque, a pesar de que están ellos, no son garantes, porque están ellos y entremedio a veces las FF.EE. están al medio y las bandas pelean y está como árbitro en el medio” (Hombre de 53 años, poblador de La Legua).*

Un último hallazgo en esta dimensión de las entrevistas desarrolladas en la presente investigación dice relación con tres conceptos que se desarrollan e interactúan unos con otros, a propósito de la relación de los diversos actores, principalmente del Estado de Chile, en su conjunto, en relación con una política pública para barrios de alta complejidad o prioritario, nos referimos a los conceptos de multisectorialidad, integración y sectorialismo, que aparecen claramente en cuatro de los entrevistados. Entre otras cosas plantean lo siguiente: *“El concepto de oportunidad y de integración son distintas, por lo*

tanto, las formas de participación que hay que generar en estos barrios también son diferentes, no son necesariamente los mismos. Esto se basa en tener un tejido social que sea capaz de recuperar el control democrático del territorio. O sea, hay que innovar en las formas tradicionales de organización” (Hombre de 70 años, ex funcionario público de la Intendencia RM), o que el “gobierno central debe tener una representación estable en el territorio, pero que ésta no limite la participación de las voces ministeriales, multisectoriales, para que los problemas sean abordados de esa forma” (Hombre de 39 años, autoridad municipal).

Otro hallazgo de mucha importancia lo plantea un funcionario público que señala que *“Debería haber un ente que pueda hacerse cargo de la multidimensionalidad de la problemática, eso es clave porque efectivamente, y ojalá sea un organismo más bien territorial, que en el fondo pueda ver territorialmente el problema, porque está claro que parte de la definición de barrio crítico o como se le quiera llamar, hace que no tenga una problemática específica o de un sector específico como está el Estado como decías tú, sino que es multifactorial la problemática, o si partió desde un origen sectorial, como la mala educación de la familia, o la falta de convivencia, eso se desencadena en múltiples problemáticas que el Estado lo ve sectorialmente, entonces para ir a la pregunta de si debería haber un organismo que debiera recoger esa multisectorialidad, y articularla en el fondo en el resto de los sectores, y en ese sentido, el rol de la comunidad es, por lo menos en la experiencia dado que funciona muy bien, cuando entiende que el Estado no funciona automáticamente sino que tiene un mecanismo para reaccionar y ejecutar cosas, y por otro lado, una instancia donde se pueda responsabilizar a los distintos actores” (Hombre de 43 años, arquitecto).*

En la misma línea un ex funcionario público plantea que *“el Estado, no solo en Chile sino que en el mundo, adolece de este problema de la sectorialidad,*

digamos, que por razones funcionales se divide en ministerios que se hacen cargo de los distintos temas o problemas sociales, y cuando tú intervienes sobre todo en una realidad así que es de alta complejidad, tú necesitas respuestas más integrales, entonces te tomas tu siempre, hay muchas política pública con este choque, con este no calce entre la intersectorialidad del Estado o la sectorialidad del Estado quiero decir y la integralidad que requieren en el territorio, entonces yo creo que lo que falta ahí es fijar un liderazgo claro” (Hombre de 58 años, académico).

C) Bases para el establecimiento de una institucionalidad permanente en barrios de alta complejidad

En lo que respecta al establecimiento de una institucionalidad permanente en barrios de alta complejidad, los hallazgos encontrados en la revisión de las fuentes documentales señaladas en la presente investigación dicen relación con una serie de criterios que tienen que ser sistematizadas y recogidas por la definición de una política pública para barrios prioritarios o de alta complejidad. Pasamos a revisar una serie de contenidos manifestados en las fuentes documentales revisadas que permitirían diseñar la política pública respectiva.

Las Orientaciones Técnicas para la Intervención en Barrios de Alta Complejidad tienen presente que dichas intervenciones, dadas las características de estos barrios, requieren estrategias complementarias e integradas de prevención social y prevención situacional, que se orientan a erradicar, desde múltiples perspectivas, problemáticas de violencia y delincuencia profundamente arraigadas en los territorios. Para lo cual plantea algunas herramientas de coordinación de los diversos actores a intervenir en dichos barrios. Estos dispositivos serían una Mesa o Comité de coordinación intersectorial, liderados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública a través de las Intendencias, con delegados de los principales servicios públicos, además de la participación del Alcalde respectivo; Mesas o Comités técnicos sectoriales (urbano, social y operativo de control) y una mesa barrial o tripartita, con representantes de las organizaciones sociales e instituciones locales del territorio, del Municipio y del Gobierno Central (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2016).

Es así que las políticas que se han ido desarrollando “buscan influir directamente sobre estos barrios como unidades geográficas para hacer más efectiva su acción y creemos que en esto radica el éxito territorial de la iniciativa. Los planes tienen un carácter territorial focalizado en el que los

barrios afectados por esta dinámica se convierten en el espacio a intervenir” (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad – CIPC, 2015: 45).

Desde el plano policial, que dice relación con la prevención policial y las iniciativas de control, se requiere una coordinación sistemática y focalizada de las diversas agencias del Estado de Chile que tienen responsabilidad en la persecución penal, donde “deben converger los esfuerzos de ambas policías y del Ministerio Público en el desarrollo de un modelo de trabajo volcado hacia la inteligencia que se exprese en acciones que aborden con especial énfasis del problema del tráfico, micro tráfico, presencia de armas y en general las vinculaciones al crimen organizado” (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2016: 6).

En lo que dice relación a los cambios de gobierno, la Cámara de Diputados a través de una Comisión Investigadora señaló en el año 2017 que “tal como se ha señalado en el diagnóstico, se ha concluido que no existe continuidad entre los programas de gobierno que han impulsado los distintos gobiernos ni tampoco una definición general de qué son los barrios críticos. Un ejemplo de esto, como ya se señaló, es que la denominación de “Barrio Crítico” ha cambiado con el tiempo y distintos ministerios que trabajan en la escala del barrio refieren a distintas categorías para entender lo que son (“Barrio de Alta Complejidad” para el Ministerio del Interior y “Barrio crítico” con énfasis en la infraestructura para el Ministerio de Vivienda)” (Cámara de Diputados, 2017: 163).

Para establecer una institucionalidad permanente en los barrios de alta complejidad o barrios prioritarios, la primera línea del Estado, es decir, los municipios, también juegan un rol importante.

Un punto central parece ser el hecho de abordar la complejidad del propio Estado de Chile al constituir una institucionalidad permanente en estos barrios.

La propia Cámara de Diputados, teniendo presente las complejidades observadas en los territorios de estos barrios, al ser problemáticas multicausales, que requieren de acciones y estrategias multisectoriales, hace un llamado a definir “el organismo público encargado de liderar las intervenciones en barrios de alta complejidad, considerando las facilidades para coordinar con los Ministerios de los que dependen las policías y otros Ministerios y Servicios involucrados, sus posibilidades para ejecutar de forma integral y coordinada los programas estatales, para interactuar con la comunidad y las autoridades locales y para ejecutar con efectividad el plan definido” (Cámara de Diputados, 2017: 165)

Pero los desafíos que enfrenta la institucionalidad estatal al desarrollar sus potestades en los barrios de alta complejidad o barrios prioritarios también se da en las estructuras inferiores o de los funcionarios a nivel de calle. En esa misma línea, es clave comprender la necesidad de contar con un equipo de trabajo inserto en el territorio, quienes deben contar con una infraestructura necesaria, equipamiento y materiales que le permitan coordinar y ejecutar el trabajo planificado. Dicho equipo debe cumplir diversas funciones, como son la coordinación territorial, encargado comunitario, educador socio-comunitario y equipos de apoyo a la gestión del plan. Con una precisa orientación a la articulación e integración general de la implementación del plan (Fundación San Carlos de Maipo, 2014).

Teniendo presente que sobre los barrios de alta complejidad, críticos o prioritarios, estamos en una etapa de una política pública que está en pleno desarrollo y configuración, requiriendo mayores montos de inversión. Un supuesto necesario para la implementación de una política pública en estos barrios es la construcción e implementación de presupuestos plurianuales con identificación de escenarios de corto, mediano y largo plazo en un horizonte mínimo de 10 años contando con metas e indicadores de logros de acuerdo con

los diagnósticos participativos. Lo anterior asegurando el trabajo de equipos estables que se mantengan en el tiempo, construyendo un vínculo con la comunidad y evaluados a cumplimientos de objetivos (Cámara de Diputados, 2017).

Como bien concluye la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, para contar con una política pública integral para los barrios de alta complejidad, críticos o prioritarios, debe asegurarse desde el punto de vista de una institucionalidad permanente, una coordinación central entre los distintos Ministerios y Servicios sectoriales, que sea liderada por el organismo que esté a cargo, donde se realice una planificación conjunta de presupuestos y objetivos, y, por otro lado, una coordinación local en que se efectúe una determinación de objetivos, una planificación y una evaluación, comprometiendo en dicho proceso a las autoridades locales como a la comunidad. (Cámara de Diputados, 2017).

En cuanto al análisis desarrollado en la presente investigación de las quince entrevistas de personas vinculadas a la intervención del Estado en La Legua, se puede establecer en términos generales que una amplia mayoría considera que debería existir una institucionalidad permanente que se ocupe de los barrios prioritarios o de alta complejidad, correspondiendo a doce personas entrevistadas, una persona manifestó ciertos matices, otra persona estaba de acuerdo pero manifestó dudas sobre el punto de que fuera dicha institucionalidad permanente y tan solo una persona manifestó su oposición a dicha existencia de institucionalidad permanente.

Recogiendo los relatos y argumentaciones sobre la necesidad de una institucionalidad permanente sobre barrios de alta complejidad podemos destacar distintas miradas y enfoques, como la sustentabilidad al plantear que *“es indispensable una organización que vaya a los barrios de alta complejidad, como se llaman ahora, y que hagan un buen trabajo, pero que vayan con toda*

la gente. O sea, que vayan con la mejor gente y vayan a hacer un trabajo no de un día ni dos días, porque este es un trabajo a largo plazo, en estos barrios, es un trabajo a largo plazo. No es un trabajo que puede abordar el fruto en un año, dos años más. Esto es a 10 años, qué se yo. Cambiar a una generación, porque ya yo te digo que hemos perdido tanto tiempo con los cabros chicos de aquí que esos cabros chicos de aquí, los que se están muriendo, los que se están matando, cuando recién comenzó el plan Legua tenían como 6 años, 5 años, 7 años. Ahora tienen 14 años y se están agarrando a balazos” (Hombre de 53 años, poblador de La Legua).

En la misma línea de sustentabilidad, pero enfocado a los cambios de gobierno o cambios de ministros, otro entrevistado señala que *“Debe ser estable, debe ser flexible y debe tener parámetros súper claros que vayan más allá del gobierno de turno. O sea, deberían tener decálogo o instructivos permanentes, cosa de que cuando existan efectivamente los terremotos ministeriales, que eso es incluso más allá de cambio de gobierno, muchas veces cambia el ministro y te cambia la forma de ver la política hacia algún sector determinado” (Hombre de 39 años, autoridad municipal).* Dicha idea se mantiene en otra entrevista que plantea que *“creo que en Chile se ha usado y abusado mucho de los proyectos y de los programas que tienen una duración en los periodos de Gobierno, entonces termina ese periodo de Gobierno de 4 años y se desarma lo que había y se crea otra cosa, entonces yo creo que de todas maneras se requiere una institucionalidad permanente y habría que pensarlo muy bien” (Hombre de 58 años, ex funcionario público de la Subsecretaría de Prevención del Delito).*

Otro enfoque encontrado, de si debería existir una institucionalidad permanente, dice relación con la eficacia y eficiencia de la labor del Estado en estos barrios al afirmar que *“creo que sí, porque al final la experiencia se tiene que transmitir, que es lo que no estamos haciendo, en un minuto lo tenía la Intendencia, después lo tiene el Gobierno regional, ahora no sé en qué va a*

quedar, y la visión es nueva. Entonces si efectivamente tú logras hacer una entidad, esa entidad está obligada a hacer continuidad, es que la historia es importante en todo, porque al final tú vas traspasando y vas llenando de conocimiento para poder hacer una imagen nueva, pero si empiezas siempre de nuevo, nunca vas a lograrlo, van a pasar cuatro años y a lo mejor llegan a la misma conclusión, pero perdiste cuatro años” (Mujer de 51 años, funcionaria pública del Serviu RM). En exactamente la misma línea argumental encontramos otro relato, que señala: *“Sí, sí, yo creo que de todas maneras que este tema uno de los daños que ha generado o los malos resultados, no sé si malos, pero precarios resultados, porque yo creo que con todos los años que lleva el Estado intentando intervenir La Legua, con todos los procesos que esto ha llevado, los cambios, cambios de jefe y todo, yo te diría que quizás los resultados que ha tenido hasta hoy día justamente están de la mano con este permanente cambio. Cambio de directrices, cambio de miradas”* (Mujer de 42 años, directora de Fundación).

En cuanto a los matices planteados en las entrevistas, encontramos una, que más que plantear institucionalidad permanente que se ocupe de los barrios de alta complejidad, habla de unidades especializadas en el Estado, entre su relato destacamos el siguiente: *“Es curioso, porque si uno dijera que sí estaría diciendo que estos barrios siempre han existido, y lo deseable sería que no existieran barrios en estas condiciones, sino que mejoraran todos. Pero sí, la violencia, el temor y la inseguridad existen en todo tipo de sociedades y se configuran en determinados territorios, yo creo que debiera haber al interior de los organismos especializados en materias sociales y materia criminal de cada gobierno, deberían haber unidades especializadas, así como las hay en las policías, a nivel de trabajo social, deberían haber en mi opinión unidades altamente especializadas, trabajando en este tipo de lugares”* (Hombre de 57 años, ex funcionario del Ministerio del Interior y Seguridad Pública).

Otro matiz a la idea de una institucionalidad permanente para estos barrios lo encontramos en el relato de un poblador de La Legua que manifiesta que *“Ante la ausencia de lo que se da en lo facto, claro, debería haber algo, aunque no sé si permanente, por lo menos mientras exista ese vínculo que todavía no existe, que tiene que ver con el reconocimiento de las partes entre sí, la aceptación y el trabajo en conjunto. Hoy día creo que estamos en la primera parte, no pasamos a la segunda y se está pasando a la tercera sin parar por la segunda. Claro, mientras no exista tiene que haber un organismo de apoyo”* (Hombre de 51 años, escritor y dirigente comunitario).

Finalmente, en este punto, la única persona, de los quince entrevistados, que se manifestó contraria a la existencia de una institucionalidad permanente para los barrios de alta complejidad planteó una reflexión inicial al señalar que *“¿pero por qué tener una institucionalidad? [...] o sea, a ver, lo que yo digo, mi mirada no es a la institucionalización, sino que más bien es cómo generamos una coordinación con institucionalidad como tú quieras, pero que tenga cierta coherencia con el proceso territorial, no es que solamente haya un equipo que desarrolle una acción coordinada en el territorio [...] la verdad que no hemos logrado ver, más bien, que los sistemas no operan cómo generamos efectivamente la intersectorialidad”* (Mujer de 49 años, Directora de ONG).

Uno de los principales hallazgos, principalmente planteados por los pobladores de La Legua y los diversos actores entrevistados, dice relación con el establecimiento de un equipo de trabajo en el territorio y que desarrolla su trabajo desde el territorio, con atribuciones, recursos y empoderamiento. Dicha argumentación es muy bien desarrollada por los entrevistados desde su experiencia en la intervención en La Legua y señalan que es un requerimiento esencial para configurar una política pública para barrios de alta complejidad. Entre las principales argumentaciones tenemos las siguientes: *“El problema de estos barrios, estos barrios han estado muy alejados, como ellos dicen, de la*

mano de Dios y del Estado, entonces, esto no puede ser un brazo largo del Estado que pretenda llegar con soluciones habitacionales como lo está pretendiendo hacerlo de nuevo los barrios de alta complejidad y creen que todo se reduce a construir casas de tamaños distintos o de colores distintos, no, aquí hay algo mucho más profundo que ellos no logran percibir que amerita una respuesta distinta con un equipo y una política empoderada en el territorio para resolver desde arriba” (Hombre de 70 años, ex funcionario público de la Intendencia RM).

En el mismo enfoque de la necesidad de equipos territoriales tenemos los siguientes relatos: *“el diagnóstico debería generarse desde el que está más cercano al territorio como gobierno, el municipio, pero también debiera ser una unidad territorial la que en el fondo debería recoger esto, porque esa unidad territorial a nivel de gobierno central, es la que te permite también, a nivel de escalamiento de problemática, debería dar el contexto, porque es el que mira en el fondo el territorio de una manera mayor” (Hombre de 43 años, funcionario de Minvu RM). Idea corroborada por una pobladora de La Legua que plantea: “creo que debería ser como lo es Iniciativa Legua, pero con más equipo, que salgan a terreno, que puedan compartir con las organizaciones, conocer sus problemáticas, ayudar a buscar soluciones, pero aquí en La Legua, porque a nosotros no nos sirve que venga alguien del centro y que diga que ustedes tienen que hacer esto y esto si no conocen cómo es la cuestión” (Mujer de 31 años, trabajadora social).*

Tal vez uno de los testimonios más dramáticos y honestos de la necesidad de un equipo de trabajo en el territorio es que el que señaló un dirigente comunitario de La Legua al decir que *“aquí lo que sí es claro es que tienen que haber equipos, en la Legua tiene que haber un equipo, ese equipo tiene que permanecer, lamentablemente se cruza con los cambios de gobierno que tienen que cambiar los equipos. Pero tienen que existir la presencia del Estado a*

través de un equipo. La presencia de un Ministerio, como se hizo un tiempo. Creo que es fundamental, esa es la cara [...] es que al menos a mí, me gusta que me den cara, en el sentido de que yo fui a la Subsecretaría y tenían un edificio espectacular, que está enfrente de la Moneda, y yo dije “bueno, pensar que aquí toman decisiones con respecto a la Legua, pero quizás son personas que nunca han estado en la Legua”, entonces es importante que estén los equipos en la Legua. Yo no quisiera que le pasara nada a ningún profesional que viniera, pero si captaran cuando una persona está asustada. Allá en ese edificio, ¿cómo le transmites tú a una persona lo asustada que está por las balaceras? O un niño, minusválido que se ponen, o ¿cómo le puedes trasladar lo que te contó una mamá de como gritaba el niño o el vecino que estaba desesperado, que no hallaba qué hacer? Que pateaba el sillón, que golpeaba el muro de indignado, porque está su familia y los locos están afuera. ¿Cómo les transmites a esas personas eso? Pero acá si alguien le cuenta esos relatos, esa persona va a tener la capacidad de poder transmitir a quien corresponde. Pero los tipos que vienen tiene que ser los que tomen medidas, tomen decisiones. Que tengan más capacidad de decidir, porque si no, se da una vuelta muy larga el asunto. No es muy bueno eso” (Hombre de 53 años, poblador de La Legua).

En general, todos los entrevistados tienen claro la necesidad de incorporar diversos Ministerios, servicios públicos y agencias del Estado en la institucionalidad que tiene que desarrollar su trabajo en los barrios de alta complejidad. Cabe destacar que las temáticas u organismos públicos con mayores menciones para una política pública en barrios de alta complejidad dice relación con las siguientes áreas de trabajo estatal: vivienda, con diez entrevistados mencionándolo; todo lo relacionado con seguridad fue mencionado también por diez entrevistados; lo que dice relación con educación fue mencionado por siete entrevistados; y, finalmente, los temas relacionados con salud fue nombrado por seis entrevistados, igual cosa sucedió con los temas de empleo o trabajo. En esos cinco temas se encuentran las principales

estructuras del Estado que deberían ser parte de una institucionalidad que se haga responsable de una política pública para barrios de alta complejidad.

Para terminar este acápite, es necesario resaltar un último hallazgo que dice relación con la forma que se coordina un Estado fuertemente sectorializado, donde la necesidad de una coordinación, un liderazgo político y la comunicación y diálogo de diversas unidades y niveles del Estado se hace imprescindible y necesario, manifestado específicamente por cuatro entrevistados que planteaban situaciones como: *“no solamente desde la línea de los barrios críticos, que es lo que estás preguntando concretamente, hay muy poca coordinación en el sector, y la coordinaciones son complejas, uno lo puede ver en el Transantiago, hay algunos roles que hacen el Serviu, otros que hace la Seremi, otros que hace la Sectra, y esa coordinación sigue siendo difícil, a pesar de que tienen organismos que se supone que tienen que hacer la coordinación, entonces creo que en este caso específico, como además es parte del problema, que sea integral la mirada y no sea de un sector, debería introducirse este órgano articulador en cada uno de los sectores, en los organigramas de cada uno de los servicios”* (Hombre de 43 años, funcionario público Minvu RM); otra opinión similar: *“esta complejidad no se conversa, pero esto es una cosa general, y te puedo decir que, así como lo veo en la población La Legua o en estos barrios complejos donde no hay una coordinación entre los que hacen la intervención, no solo te pasa ahí”* (Hombre de 58 años, director ONG).

Desarrolla la misma necesidad otra entrevistada que plantea que *“no hay un estamento que debiese no estar, debiesen tener una coordinación, un engranaje perfecto para que todo esto funcione de buena manera”* (Mujer de 42 años, directora de Fundación); también, profundizado por otra persona que señala que *“para eso se requiere una coordinación ex antes, previa al momento de llegar al territorio. ¿Por quién? Entre las agencias gubernamentales y entre*

el Municipio, si tú me apuras un poco más, con la comunidad organizada, o sea, en cada uno de estos sitios debiera haber una coordinación previa dedicada al territorio que definiera cómo se llega al territorio, de qué manera, con qué política, cuál es el plan, qué se va a hacer los primeros seis meses. Esa creo yo que es la manera de trabajar” (Hombre de 57 años, ex funcionario público del Ministerio del Interior y Seguridad Pública).

D) Metodología participativa en barrios de alta complejidad

Una última dimensión analizada en los contenidos de las fuentes documentales revisadas, conforme a la metodología explicada en el capítulo respectivo de la presente investigación, dice relación con la perspectiva de una metodología que incorpore la participación real de la población objetivo de un barrio a intervenir por parte del Estado de Chile, los fundamentos de dicha participación y los mecanismos con los cuales se puede participar.

Un hallazgo importante de la revisión documental dice relación con resaltar lo importante de las metodologías participativas en los barrios de alta complejidad, no solamente por el enfoque general de la participación como un componente presente en las diversas etapas de cualquier política pública, sino por razones específicas que dicen relación con la construcción de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y especialmente en políticas públicas enfocadas en barrios de alta complejidad, prioritarios o complejos.

En efecto, las políticas públicas involucran a diversos actores en su proceso de formulación. En este acápite interesa relevar y analizar un conjunto de actores que intervienen en el ciclo de una política pública. Lo anterior referido a las organizaciones comunitarias u organizaciones sociales, las cuales son representativas o están insertas en la población objetivo a la cual debería ir dirigida una determinada política pública para barrios críticos, de alta complejidad o prioritarios.

En definitiva, más allá de la participación en una política pública de seguridad ciudadana, podemos hablar de un acercamiento conceptual a la prevención comunitaria del delito y la violencia, “se trata de una manera reciente de pensar y hacer intervención, y no siempre responde a un conjunto coherente de conocimientos bien fundados. Agrupa diversas formas de trabajo que incluyen

gobiernos locales, policías, instituciones públicas (salud, educación, etc.) y actores de la sociedad civil” (CESC, Universidad de Chile, 2004: 2).

Teniendo presente la concepción multifocal y la transversalidad con la cual deben desarrollarse las políticas de prevención del delito, sus planes se concentran en inequidades socioterritoriales y en el trabajo con una población vulnerable. En este marco, “la participación comunitaria es un elemento esencial a tener en cuenta en el éxito en la aplicación de políticas, programas y proyectos de prevención del delito ya que permiten aumentar su efectividad y disminuir los costos de los proyectos” (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad – CIPC, 2015: 52).

En un estudio sobre la materia acerca de la intervención del Estado en La Legua, se observa la necesidad de la participación en las distintas etapas de una política pública para barrios críticos, prioritarios o de alta complejidad. Lo anterior refrendado en un estudio sobre el denominado “Iniciativa Legua” donde “se observa la necesidad de elaborar un diagnóstico participativo en profundidad, relativa a las problemáticas del barrio, en los que se detecte factores de riesgo y priorizarlo, para posteriormente, definir objetivos y líneas de acción que deben ser validados y legitimados por los actores del territorio” (Fundación San Carlos de Maipo, 2014: 7).

Las metodologías participativas, en un marco de prevención comunitaria del delito, deben ser las adecuadas para que la comunidad se haga co-responsable de su seguridad, debido a que es dicha comunidad la que mejor conoce sus dificultades y recursos. Por lo anterior es muy importante la conformación de asociaciones específicas entre la comunidad y otros actores públicos y privados, para la solución de problemas específicos. Una propuesta para el diseño y aplicación de una estrategia de prevención comunitaria es la que contiene cuatro etapas que se retroalimentan “Diagnóstico > Plan > Gestión >

Evaluación. Es importante destacar la relevancia de planificar desde un comienzo las modalidades de evaluación y seguimiento de las acciones dentro de una coordinación general de la estrategia y no verlas como un apéndice, sino como un momento de aprendizaje y mejoramiento constante de la gestión” (CESC, Universidad de Chile, 2004: 7).

En la misma línea, la Cámara de Diputados de Chile, en el marco de una comisión investigadora, señaló claramente que “el modelo de gestión debe contemplar un sistema de participación ciudadana en todas sus fases, que optimice los modelos de participación explorados hasta ahora, asegurando una real incidencia de los vecinos y un efectivo compromiso de los habitantes con los proyectos a ejecutar en el barrio” (Cámara de Diputados de Chile, 2017: 160). El proceso participativo debe ser capaz de fortalecer las capacidades de la comunidad de manera tal que pueda incidir en el desarrollo local, fomentar el acceso a mejores condiciones de seguridad, de integración social, favorecer la asociatividad, la cohesión y la identidad de las comunidades.

En tal sentido, las mismas Orientaciones Técnicas para barrios de alta complejidad definidas por la Subsecretaría de Prevención del Delito, Gobierno de Chile, reafirma que la implementación de proyectos específicos debe intencionar el involucramiento y participación activa de la comunidad, servicios sociales y los poderes del Estado en cada una de las etapas del proceso.

Los hallazgos encontrados en las quince entrevistas desarrolladas en la presente investigación presentan una unanimidad de opinión en cuanto a que la población objetivo de los barrios de alta complejidad debiese participar de la política pública respectiva. Es una opinión compartida por todas y todos los entrevistados/as en forma robusta y clara, con una fundamentación que va variando entre las diversas personas entrevistadas para la presente investigación y que desmenuzaremos en este acápite de la investigación. De

todos los hallazgos encontrados en las entrevistas, este punto es el de mayor consenso de las personas que prestaron su testimonio y conviene tenerlo presente al momento de formular la política pública de barrios de alta complejidad.

Entre las razones para justificar la participación encontramos una línea de fundamentación en torno a los derechos de las personas, así por ejemplo, tenemos lo señalado por un dirigente comunitario al decir que *“creo que las personas obviamente si es un barrio es que todas las personas deberían participar, es indudable. Aunque tenga un familiar desbandado, igual debería participar. Uno, porque ahí se puede ver de que el Estado está, la gente va a decir “Ah, el Estado está preocupado”, entonces yo creo que si ellos logran que todas las personas de un sector de un sector donde se va a hacer una intervención, deberían de participar en todas las política pública, porque todos tienen el derecho de participar, y porque tienen el derecho por ser ciudadanos chilenos”* (Hombre de 53 años, poblador de La Legua); otra dirigente manifiesta la misma línea argumental al decir que es *“importante la participación de todos los vecinos, porque somos nosotros los que estamos viviendo todo esto, somos nosotros los que tenemos estas necesidades, los que vemos en la vida cotidiana lo que estamos fallando, lo que nos falta, lo que no tenemos, así que sí, la comunidad tiene que participar de todo este proceso, de todas estas etapas”* (Mujer de 72 años, pobladora de La Legua).

Especial énfasis ponen algunos entrevistados en la etapa del diseño, que determina y condiciona todo el resto de la política pública, al señalar que *“Debiera estar principalmente involucrado en cada una de estas áreas, pero sin duda que acá, en el tema de diseño, programa y gestión cumple un rol central”* (Hombre de 39 años, autoridad municipal). Otra opinión similar nos dice que *“El diseño tiene que ser participativo, pero el diseño tiene que comprender antes de la gestión, creo yo, de una etapa de la planificación conjunta, que todos seamos*

responsables de la gente, de los aportes que se van a hacer para que la gestión se haga política” (Hombre de 70 años, ex funcionario público de la Intendencia), idea reforzada por una pobladora que dice: “creo que sí, porque, claro, en el diseño, uno como poblador puede decir “no, ¿sabes qué? Eso está mal, no va a funcionar” o van a decir “No, agrega esto y sácale esto”, porque uno como poblador sabe lo que ocurre acá” (Mujer de 31 años, dirigente comunitaria).

Concordante con lo anterior algunos entrevistados lo plantean desde enfoque de la eficacia y eficiencia de la aplicación de la política pública, señalando que *“para yo intervenir en una población y aplicar políticas públicas, tengo que participar con este diseño, tengo que decir lo que me duele, y no tan solo de ahora, yo me acuerdo años atrás cuando se intervino con los mapuches, a nadie se le preguntó si querían casas o no querían casas, pero les construyeron casas y ahí quedaron botadas” (Hombre de 58 años, director de ONG), coincidente con otro entrevistado que plantea que “lo que hay que entender es que efectivamente la participación a ti que te permite corregir muchos errores de diseño que ocurren permanentemente en las políticas públicas, es clásico en Chile la referencia al Transantiago y a otras políticas públicas que a lo mejor por no consultar o por no contemplar instancia de participación de la comunidad cometieron errores garrafales y que costaron muy caros, entonces las políticas públicas, la participación permite corregir muchos errores, permite mejorar los diseños y además de eso lo que sostenemos mucho es que la política pública, la participación en las distintas etapas de la política pública, en su diseño, en su ejecución, pero posteriormente en la evaluación, el hecho de que la comunidad organizada esté participando permite un control ciudadano” (Hombre de 58 años, ex funcionario público de la SPD).*

También está la opinión de otro poblador que focaliza la participación en ciertas etapas al señalar que *“creo que la participación principal tiene que estar en el diseño ya sea como opinión o con propuestas de diseño que después van a ir*

siendo canalizadas y discutidas, y también en la parte de la evaluación” (Hombre de 51 años, dirigente comunitario).

Otra de las finalidades de la participación dice con el tema de la cohesión social, al plantear que *“creo que la participación en ese caso tiene que ser una participación de alguna manera con una finalidad educativa, con una finalidad de aprendizaje, con una finalidad de adhesión de lograr la adhesión también de esas comunidades a la institucionalidad del Estado, [donde] esa cohesión social se ha roto, pero no es que se haya roto solo en términos del apoyo interno de la solidaridad interna que tienen que haber entre ellos, si no que se ha roto sobre todo con las estructuras del Estado, porque se ha perdido la confianza, porque han visto corrupción en las instituciones del Estado, porque el Estado no les ha dado respuestas a sus problemas, qué sé yo, entonces tú de alguna manera lo que tienes que hacer es recuperar esa cohesión, no solo entre ellos, sino que también con las instituciones y con instituciones me quiero referir a los valores también de un Estado democrático” (Hombre de 58 años, ex funcionario público de la SPD).*

En lo que respecta a los mecanismos, metodologías o modos de participación, es importante destacar la opinión de los propios pobladores de La Legua, manifestándose con expresiones como: *“organizándose, organizándose por necesidad, no sé, necesidad por Centro de madres... Yo creo que organizar por problemas, o sea aquí hay que hacer un trabajo” (Hombre de 53 años, dirigente comunitario); “es una labor también de mucho compromiso de los dirigentes, de insistir, de estar ahí permanentemente, de formarse también para poder entregar buena información a los vecinos y nunca se va a lograr una gran participación, pero son pasos que se van dando” (Mujer de 72 años, secretaria); o, “participando en todo, porque las reuniones eran sin nosotros, y después nosotros llegábamos y uno decía una cosa, el otro decía otra cosa y ahí dijo la misma autoridad, “de aquí en adelante, todas las reuniones van a ser con ellos,*

los dirigentes, para que ellos conozcan y puedan saber y puedan opinar sobre el avance, sobre el proyecto” y así las cosas funcionaron súper bien. Claro, después cuando hubo cambio de gobierno, no nos querían ver, pero después nosotros insistimos tanto que se volvió a armar la mesa en donde participábamos todos” (Mujer de 31 años, trabajadora social); por último, “la forma de hacerlas participar a ellas es trayendo un diseño, exponiéndolo de forma amigable, no imponiendo, sino que exponiéndola para que la comunidad pueda observarla, ver si tiene beneficios y de esa forma los haces partícipe” (Hombre de 51 años, escritor).

Un interesante testimonio de participación lo señala un dirigente comunitario de Legua Emergencia que nos relata el caso de un espacio conocido como Ex Retén al interior de La Legua, en sus propias palabras, que se mantienen integra y completas por su valor testimonial, nos cuenta que *“en un tiempo en la historia era la única entrada para la Legua Emergencia, había como una consejería allí. Después se transformó en un retén de Carabineros, después con el Golpe de Estado se fue, no tengo mucha claridad con respecto a eso, porque se generan mitos que los echaron, otros dicen que se fueron antes. Se generan mitos. Era un retén que quedó abandonado, lo tomó la gente para vivir que no tenía casa. Luego empezó a entrar la pasta base y ese lugar comenzó a ser un lugar de consumo, en ese lugar se ultrajo a una mujer para tapar el hecho la quemaron. Y ese lugar, después de esa historia, ha pasado el tiempo y se ha podido lograr que ese va a ser un centro cultural, pero para ser centro cultural se trabajó con los vecinos. Se hizo una validación con los vecinos. Se hizo con unos papelógrafos, los vecinos pusieron que creen que sería bueno, que les gustaría que en ese lugar estuviera y después de eso se diseñó un edificio, donde pueda estar una organización ancla y hay espacio para la reunión y se pueda convocar a los vecinos o puedan hacer actividades. Nosotros estamos realizando un plan de gestión para el 2019 para llenarlo con actividades. Entonces los vecinos participaron, se involucraron. Porque el*

vecino va a cuidar algo que le pertenece y por lo cual participó y eso es lo importante de los diseños, que los vecinos se hagan parte de eso. Si algo nos falta en la Legua es ese sentido de pertenencia, que quede “esto es mío”. Queremos ponerle un nombre de una persona querida en ese sector para que se sientan más identificados. A cada salón les queremos poner un nombre de alguien que haya sido importante en la Junta de Vecinos en la Legua Emergencia” (Hombre de 53 años, poblador de La Legua).

Otro interesante hallazgo es el testimonio de participación lo señala un ex funcionario público, quién nos cuenta que *“recuerdo una experiencia con particular cariño, que es la construcción del Eje Canning en La Legua, que salió casi de “chiripa” porque de pronto una de las autoridades del gobierno de entonces se dio cuenta que habían unos fondos que podían usar en alguna cosa y la autoridad y el Municipio que puso la idea, finalmente se llegó a la remodelación de ese sector, [...] ahí ocurrió que el Ministerio de Vivienda tenía una maqueta de cómo organizar esto, era bien bonita la maqueta. Y nosotros insistimos mucho que esta etapa participativa que había que considerar las políticas del mismo, a propósito de esto, se hiciera realmente con la gente, con mucha. Bueno, yo recuerdo una asamblea de unas 150 personas que los técnicos del Ministerio mostraron la maqueta, todo muy bien, muy bien armado muy bien explicado, pero la gente empezó a hacer observaciones. Que, bueno, que si los bancos de descansos iban en tal lugar esos podrían transformarse en un escondite para los delincuentes más que una cosa estética; que los árboles que se estaban plantando en realidad no eran los más adecuados; que las salidas de los autos; bueno, una serie de observaciones que la gente visualizaba a partir de su vivir ahí. Todo muy bien, pero claro, lo sorprendente es que luego, la autoridad, las personas que estaban ahí del Ministerio, empezó casi a decir que cada una de estas cosas no se podían considerar porque ya estaba hecho el diseño, entonces, la idea de que había una etapa participativa era una mascarada, no era real, [...] es una ratificación más que una consulta.*

Bueno, con la ayuda del Municipio y de algunas personas del propio Minvu que se sensibilizaron frente al punto, que vieron la importancia del proyecto, logramos con la comunidad, dar vuelta algunos de estos puntos, y por lo tanto se consideraron estas. No, las consideraciones técnicas era habituales, no, es que esto va a retrasar el proyecto, ese era como el miedo, retrasar el proyecto” (Hombre de 57 años, ex funcionario público del Ministerio del Interior y Seguridad Pública).

Finalmente, otros actores locales son muy prudentes al momento de señalar los mecanismos o formas de participación destacando situaciones como las siguientes *“no me atrevería a estar inventando nuevas formas, por cuanto lo que hoy día se vive ya es complejo. Y estar trabajando en un proceso complejo dentro de lo que es un barrio complejo, así que buscar profundizar más aún, hoy día, en la actualidad, este mapa de ruta, yo creo que entramparía más todavía los caminos a solucionar, [...] siempre la información lo más fluida posible, desde los distintos estamentos y hacia los distintos estamentos y que este llegue a su receptor final que es el poblador, finalmente, más allá si el poblador organizado o solamente vive en su día a día con una rutina que muchas veces es tediosa y bastante sobrehumana por el sistema de vida que está viviendo Chile y Latinoamérica muchas veces. Yo creo que es el camino a, la baja de información, las transparencias de la información y, claro, el receptor final sean los pobladores, yo creo que te pueden ayudar para poder implementar estas políticas” (Hombre de 39 años, autoridad municipal).*

Conclusiones

a. Consideraciones generales

Referido al objetivo general del presente trabajo de investigación que plantea proponer las bases fundamentales para la construcción de una política pública dirigida a barrios prioritarios o de alta complejidad, es importante recoger la experiencia de varios gobiernos, de coaliciones políticas muy distintas, que han intervenido en La Legua. También se debe considerar la participación de los diversos actores involucrados en dichas intervenciones, tanto públicos y estatales de los diversos niveles, incluyendo al municipio, en cuanto se le considera la primera línea del Estado en el territorio, como de las diversas organizaciones de la sociedad civil, principalmente de las organizaciones comunitarias conformadas en el territorio intervenido.

Por lo tanto, un primer desafío y una de las principales conclusiones generales, dice relación con la importancia de la participación como base para una política pública sobre barrios de alta complejidad o prioritarios. En tal sentido, es preciso distinguir previamente el concepto de participación comunitaria del concepto de participación ciudadana. Mientras que la participación comunitaria refleja una mirada de la persona integrada en diversas categorías de redes (aspiraciones, intereses y sueños), las cuales solamente pueden desarrollarse a partir de una concepción de persona humana comprendiendo su individualidad considerándose a partir de una vida con los semejantes. La participación ciudadana lo hace desde la relación del individuo frente al Estado, con un conjunto de derechos y deberes que se explican en función de ser parte de una nación, ciudad o polis.

La participación ciudadana, en su visión moderna, se empalma con la Revolución Francesa. Mientras que la participación comunitaria se arraiga en lo más ancestral de la civilización humana, con manifestaciones que pueden

identificarse en nuestros pueblos indígenas o en primitivas comunidades de asentamientos humanos.

Hacer partícipes a las organizaciones comunitarias no solo refleja un desafío desde las políticas públicas, sino que, en primer término, desde las ciencias políticas, al complementar el concepto de democracia participativa como un proceso político de profundización de la democracia representativa.

Se debe comprender que la incorporación de la comunidad organizada de una población objetivo, a través de orgánicas comunitarias, no sólo es la incorporación de un grupo de interés más, dentro del mapa de actores, sino que corresponde a las personas que son parte del problema y que se transforman en parte de la solución, comprendiendo que el objetivo último de la política pública es apuntar hacia el bien común. Lo anterior lleva a enriquecer cualquier hipótesis causal con la que se quiera trabajar en la formulación de la política pública.

Al incorporar a las organizaciones comunitarias en el proceso de formulación de una política pública sobre barrios de alta complejidad, críticos o prioritarios, se hace una verdadera contribución al fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, mediante sistemas pedagógicos constructivistas. Se van formando nuevos liderazgos y se empodera al tercer sector.

En definitiva, se van instalando capacidades que contribuyen a la cohesión social de la población objetivo y se va a contar con menos resistencia a la coerción pública que genera cualquier política pública. La incorporación de dicho actor tiene que desarrollarse con la profundidad necesaria, para que no quede en la superficie de una validación general carente de información, produciendo un efecto de “barniz” del proceso participativo. Punto que volveremos a profundizar cuando abordemos las conclusiones del quinto objetivo específico planteado en la presente investigación.

El primero de los objetivos específicos de la presente investigación, que dice relación con describir las intervenciones del Estado en los barrios prioritarios o de alta complejidad, entre los años 2001 al 2018, nos señala una serie de conclusiones de carácter práctico y teórico con implicancias directas en la formulación de una política pública para estos barrios.

Es así, que la intervención en los barrios de alta complejidad o barrios prioritarios, nos presenta un segundo desafío, más bien de carácter teórico: ¿Nos enfrentamos a una verdadera política pública? Una primera respuesta sería que no estamos frente a una política pública de intervención en barrios de alta complejidad. Lo anterior, tomando como base un concepto de política pública más restringido del profesor Olavarría, ya enunciado en el capítulo del marco teórico. Es decir, se carece de una intervención del Estado que considera un análisis técnico–racional para dicho tema y tampoco se sigue un procedimiento formal, lo cual impide contar con un instrumental técnico e institucional adecuado para enfrentar el problema público asociado a estos barrios.

Por esa razón es tan importante caracterizar a los barrios de alta complejidad, que fue el segundo objetivo específico planteado en la presente investigación, recogiendo la experiencia y el aprendizaje, no tan solo de los órganos estatales, sino que también de la propia comunidad organizada. Lo anterior permite una definición conceptual y considerar los elementos constitutivos de un barrio de esta naturaleza.

En tal sentido, surge un tercer desafío que plantea la definición de un marco teórico o conceptual que aborde el problema público que quiere solucionar, o contribuir a disminuir, con las intervenciones en los barrios de alta complejidad o prioritarios. Es así que estos barrios que han sido intervenidos por el Estado de Chile desde el año 2001, por los problemas de violencia barrial, asociado al

tráfico y microtráfico de drogas ilícitas, el fenómeno de la violencia tiene una fuerte manifestación o efecto en las llamadas balaceras que se producen periódicamente y que han costado muchas vidas en estas poblaciones, además de generar una sensación de inseguridad y vulnerabilidad que aumentan la percepción de abandono por parte del Estado en dichos barrios. Comprender el fenómeno de la violencia en estos barrios es fundamental.

Principal atención merece la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos en las intervenciones del Estado en barrios complejos, lo cual se relaciona con el sistema de control policial, con la violencia de género y con la preocupación que se debe tener con cierta población, con mayores problemas de vulneración (por ejemplo, los niños y niñas de dichos barrios).

Un tercer objetivo específico planteado en la presente investigación, que dice relación con definir los roles de los principales actores incorporados en una política pública para los barrios prioritarios o de alta complejidad nos plantea algunos desafíos específicos.

Es así que en la definición de roles, la comunidad juega un rol insustituible relacionado con los barrios, tienen cierta identidad e historia que se asocia a su situación de pobreza y a las estrategias comunitarias con las cuales han enfrentado la pobreza, permitiendo identificar su capital social y político en cuanto comunidad, logrando analizar los distintos aspectos de cohesión social al interior del barrio y compararlos con otros barrios de alta complejidad.

En el desarrollo de algunos de estas variables, tenemos que la integralidad se profundiza en la característica de enfrentarnos a un problema público complejo y multidimensional, lo que hace que la intervención sea intersectorial, haciendo más necesario las medidas de coordinación por parte del Estado, y el empoderamiento del control social por parte de las comunidades intervenidas, donde tiene que existir una lógica colaborativa que solamente se puede realizar

en un marco de verdadera participación de la población objetivo a intervenir, a través de sus diversas organizaciones sociales y a través del ejercicio real de ciudadanía.

En el proceso de debate y diseño de una política pública para barrios de alta complejidad o barrios prioritarios, parece indispensable que el diálogo ciudadano y comunitario, sobre el problema del consumo y tráfico de drogas, tengamos que cambiarlo de eje de discusión, desde una perspectiva de seguridad ciudadana —donde se encuentra actualmente— hacia una perspectiva de salud pública. No es solamente un aspecto teórico o discursivo el cambio de eje, sino que éste tiene múltiples implicancias prácticas. Por de pronto, tratar a los adictos a la droga como enfermos o pacientes y no como delincuentes, y asumir el desafío de salud mental asociado a la problemática de estos barrios, a los cuales se ve expuesta toda la población objetivo.

En un cuarto objetivo específico planteado, que dice relación con formular bases para el establecimiento de una institucionalidad permanente que aborde la política pública de los barrios de alta complejidad o prioritario, tenemos que comprender y visualizar las complejidades del funcionamiento del Estado de Chile, de sus distintos niveles y sus dinámicas.

Así surge otro de los grandes desafíos que presenta una política pública sobre estos barrios, consistente en el hecho de que se tiene que trabajar con un importante grado de intersectorialidad, cuestión muy difícil de enfrentar con un Estado compartimentado, cual es el caso chileno, con faltas de diálogos internos y estructuras técnicas extremadamente especializadas a quienes les cuesta comprender algunos problemas públicos desde la integralidad.

Pero, por sobre todo, requiere una mayor profundización de un marco teórico que le dé sustento, una plataforma institucional estable que considere las diversas variables planteadas en el presente trabajo y una metodología

participativa que incorpore el importante aporte de la comunidad organizada que será la población objetivo de la intervención en los barrios de alta complejidad.

En relación al quinto objetivo específico planteado en la presente investigación, es el que implica la mayor cantidad de desafíos que ya fueron enunciados al inicio de la presente investigación, nos referimos al objetivo de elaborar una metodología que incorpore la participación real de la población objetivo en las distintas etapas de una política pública, principalmente a la comunidad organizada a través de diversas organizaciones comunitarias. Sin duda es un actor que, en general, no tiene una relevancia en la actual formulación de las políticas públicas, salvo contadas excepciones, no hay una metodología de trabajo ni un marco teórico adecuado que los incorpore.

Además, abre nuevos desafíos, como es la actual asimetría de la información para generar procesos de formulación de políticas públicas. Puesto que las organizaciones comunitarias no cuentan con la capacidad técnica ni de recursos para generar un contrapeso al sistema burocrático que formula la política pública.

La incorporación de las organizaciones comunitarias en la formulación de las políticas públicas debiese ser un tema prioritario a trabajar, por las razones técnicas y políticas expuestas. Así generando las respectivas metodologías, orientaciones técnicas y soporte institucional para desarrollar dicho proceso participativo y de mayor eficiencia de una política pública.

Volviendo al objetivo general de proponer bases fundamentales que permitan la construcción de una política pública para barrios de alta complejidad o prioritario, esta investigación coincide con lo planteado por la propia OEA, organismo internacional que ha señalado que “en materia de salud pública, es necesario desarrollar iniciativas subregionales y establecer áreas prioritarias de

acción conjunta; generar sistemas de información, seguimiento y evaluación; crear un marco de referencia para que los países desarrollen políticas de salud pública en materia de drogas; favorecer una mayor calidad de la atención de las personas con problemas por consumo de drogas mediante criterios de calidad para la prestación de servicios y diseñar currículos y materiales para capacitar a los profesionales de la salud en la atención de problemas por consumo de drogas. La búsqueda de alternativas al encarcelamiento para infractores dependientes de drogas o para personas que cometen delitos menores dentro de las cadenas del tráfico, es también una necesidad actual”. (Organización de los Estados Americanos, 2014: 17), conclusión que se quiere relevar como un cambio paradigmático de cómo enfrentar una política pública para estos barrios.

Una última conclusión, que la presente investigación coincide con diversos organismos internacionales, dice relación con el hecho de que “desde que el delito y la violencia han adquirido una dimensión internacional no hay más alternativa que generar formas igualmente transnacionales de prevenirlo y combatirlo” (Organización de los Estados Americanos, 2014: 18). Por tal motivo toma relevancia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Organización Naciones Unidas, 2015) que nos plantea un enorme desafío de enfocar las políticas públicas sobre seguridad pública desde una mirada transformadora que conlleva buscar colaboración y alianza entre los gobiernos, sociedad civil y sector privado, construidos sobre la base de principios y valores compartidos que emanan de la misma Agenda 2030, constituyendo sus objetivos en un mínimo común denominador sobre el cual construir dichas alianzas.

Sin duda, la Agenda 2030 es un instrumento de planificación, seguimiento y desarrollo de políticas públicas que, en el ámbito de la seguridad pública, principalmente en los países latinoamericanos, constituye un instrumento nuevo que recién está transformándose en una herramienta poderosa de colaboración internacional y plataforma técnica de trabajo enfocado desde una dimensión

integral, con la perspectiva de los derechos humanos que siempre ha tenido la ONU, para abordar aspectos de dicha seguridad.

b. Formulación de un índice multidimensional de pobreza

Finalmente, como una conclusión final al presente trabajo de investigación, se quiere aportar una metodología que permita una formulación de un índice multidimensional de pobreza para los barrios prioritarios o de alta complejidad. Lo anterior porque en Chile tenemos una definición cualitativa de barrios de alta complejidad, pero no tenemos una metodología para especificarlo. Dicha metodología debería incorporar este índice multidimensional de pobreza que pueda definir un barrio de estas características. En tal sentido, unos de los principales desafíos dice relación con tener una definición conceptual, a partir de una descripción cualitativa, con un indicador multidimensional de la pobreza, de cuándo un barrio es considerado de alta complejidad o prioritario y, por lo tanto, puede ser objeto de una política pública respectiva. Lo anterior concordante con lo señalado por la Comisión especial de la Cámara de Diputados que señalaba en su informe que “se debe utilizar un análisis multicriterio que combine más de una dimensión para la selección de los barrios” (Cámara de Diputados, 2017: 163), lo cual se pretende realizar a través del presente índice multidimensional.

En esta propuesta, se plantean ciertos objetivos específicos: establecer la metodología cuantitativa que se debe desarrollar para incorporar a un barrio como uno de alta complejidad; determinar el índice multidimensional de pobreza que componen una línea base para definir a estos barrios; obtener mayor pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad al caracterizar en forma más precisa a la población objetivo de la intervención en los barrios de estas características.

Es así que, en el transcurso de la investigación, se profundizó sobre la carencia de una definición operativa de barrios de alta complejidad, críticos o prioritarios, donde ni siquiera hay consenso en el nombre de esta categoría de barrios. También tenemos la difusa definición de roles de los actores relevantes, la indeterminación de una institucionalidad pública que asuma la responsabilidad y gestión del problema público a abordar, entre otros componentes de una real política pública sobre barrios de alta complejidad.

En lo que respecta a la determinación de una línea base, esta propuesta a manera de conclusión es concordante con la propuesta de la Cámara de Diputados, que señala que toda intervención en dichos barrios debe incluir un diagnóstico y una línea base, donde esta última “debiera construirse tanto en términos de variables delictivas y de violencia, como variables contextuales de infraestructura, exclusión, empleo, cultura de la violencia, entre otras. Solo el establecimiento de una línea base permitirá construir indicadores de logros de los objetivos propuestos, en escenarios tanto de corto, mediano y largo plazo, así como establecer evaluaciones de procesos, resultados e impactos” (Cámara de Diputados, 2017: 164). Lo anterior, también profundizado a lo largo de la presente investigación.

En tal sentido, dicho índice tiene fortalezas operacionales, por una parte, que permite determinar el aporte de cada dimensión e indicador a la pobreza multidimensional y, por otra, genera insumos a los diferentes servicios, agencias y ministerios del sector público, que se ocupan del tema de la pobreza y/o seguridad pública, levantando información relevante que permita priorizar acciones y monitorear el progreso de sus planes, programas y proyectos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población.

Hay que tener en cuenta como la principal limitante el costo asociado (financiero y de recursos humanos) que implica levantar e implementar un índice multidimensional de pobreza asociado a barrios de alta complejidad.

En esta propuesta se considera como unidad de análisis el barrio que tiene características de alta complejidad. Esto permitirá comprender a estos barrios en el conjunto de los barrios de Chile, con sus características propias, además permitirá comprender el fenómeno de la violencia barrial y vulnerabilidad de estos asentamientos urbanos como una expresión de la pobreza barrial que los distingue y caracteriza. Siempre será un desafío determinar claramente los límites de los barrios de alta complejidad o barrios prioritarios y comprender de forma acertada las dinámicas sociales al interior de estos asentamientos urbanos.

Para la configuración de este índice multidimensional de pobreza, se consideran cuatro grandes dimensiones en estos barrios, a saber están:

1. Dimensión de seguridad pública (prevención y control de seguridad). Partiendo del supuesto de la posibilidad de vivir en un barrio en paz libre de los flagelos de la delincuencia y la violencia barrial asociada al tráfico y consumo de drogas.

2. Dimensión de empoderamiento barrial (cohesión social y participación, niveles de influencia y capacidad de acción). Partiendo del supuesto de la importancia de la población objetivo en lo relativo al diseño e implantación de cualquier política pública, plan, programa o proyecto que les afecte y que el empoderamiento de dichos barrios está directamente asociado a mejores niveles de vida de sus habitantes.

3. Dimensión de condiciones situacionales (habitabilidad; espacio público y comunitario; y, conectividad). Dice relación con los supuestos de prevención

situacional que inciden directamente en los niveles de seguridad de sus comunidades, como factores de riesgos (en caso de carencias) o como factores protectores.

4. Dimensión de situación sociocomunitaria (en temas como organización comunitaria, género, infancia, adulto mayor y salud). Dice relación con distintos aspectos del desarrollo social, comunitario y psico-social de una comunidad vulnerada por la delincuencia y la violencia barrial.

Estas cuatro dimensiones, que tendrán una determinación de pesos o distribución de relevancia equivalentes entre sí, levantarán indicadores precisos, al abordar materias que dicen relación con la comprensión integral de la pobreza en estos barrios de alta complejidad, bastando la situación de carencia en una sola dimensión para establecer el ingreso de un barrio de alta complejidad a la política pública respectiva, considerando que dicha carencia en una sola dimensión expresa una relacionadas con el desarrollo humano, tales como libertad, dignidad y autoestima, es decir, los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, encontrándose todos estos elementos directamente relacionado entre sí en un fenómeno multicausal.

Palabras finales

Dada la experiencia personal, social, laboral y profesional en la población La Legua, y considerando la libertad de opinión de este particular espacio en la presente investigación, y, a manera de palabras finales, quisiera compartir algunos párrafos de una columna denominada *Carta desde la ribera sur de La Legua* de mi autoría, escrita en septiembre del 2012, en el espacio Opinión de Radio Cooperativa, que señala lo siguiente:

“Al tratar el problema del consumo y tráfico de la droga, se tiene que llegar a la discusión sobre el estatuto jurídico al cual sometemos dichas conductas.

Actualmente tenemos un estatuto jurídico incoherente. De allí la pregunta, ¿por qué el consumo y comercialización de algunas drogas están despenalizadas y reguladas y otras no? El alcohol es una de las drogas que provoca más daño a la salud y una gran cantidad de muertes (directas e indirectas) pero tiene un estatuto jurídico que le da legitimidad social.

Si somos coherentes con el cambio de perspectiva - de tratar el problema de la drogadicción como un problema de salud pública- tenemos que llegar necesariamente a enfrentar el debate de despenalizar y regularizar todo el consumo y comercialización de sustancias adictivas.

Es intolerable que toda la población, consumidora o no de sustancias ilícitas, soportemos las consecuencias de inseguridad pública motivadas por la ilicitud del consumo de drogas.

La persona alcohólica mantiene su vicio amparado por el Estado, comprando su droga en lugares habilitados y seguros para todos. En cambio, por ejemplo, la conducta de la persona consumidora de marihuana nos expone a todos, al generar y ser parte de una red de narcotraficantes. Discriminación arbitraria autorizada por el Estado.

Con esto, se plantea una reflexión final. ¿No sería mejor despenalizar y regularizar todo el consumo y tráfico de drogas - desapareciendo con esto las redes de narcotraficantes - y tratando a todos los adictos como realmente son: unos enfermos?

La mayor dificultad de este debate es que no puede ser asumido por un solo Estado, sino como una discusión de carácter global, donde el negocio de las drogas ilícitas es uno de los más rentables a nivel mundial.

Leonel Sánchez Jorquera”.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, L (2012) *Política Pública. Una visión panorámica*. Bolivia. PNUD – Bolivia.

BEATO, C. (2005). *Estudio de caso: El proyecto “Fica Vivo” para el control de homicidios en Belo Horizonte*. Washington DC. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA (2004). *Boletín N° 1, octubre de 2004, Comunidad + Prevención*. Publicación realizada con el apoyo de Open Society Institute. Santiago, Chile.

CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC) (2015). *Informe, experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas en seguridad en América Latina*. Montreal, (Quebec). Canadá.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE (2017). *Informe de la comisión especial investigadora encargada de recabar antecedentes sobre los actos del gobierno vinculados a intervenciones policiales y sociales en barrios críticos entre los años 2001 y 2015*. Valparaíso, Chile.

CONEVAL (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ciudad de México.

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA (2017). *Informe de sistematización experiencia planes integrales para barrios de alta complejidad*. Fundación Paz Ciudadana.

FUNDACIÓN SAN CARLOS DE MAIPO (2014) *Estudio Iniciativa Legua: Diseño de un modelo de intervención Territorial*. Fundación San Carlos de Maipo.

GALTUNG, J. (1980) *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Gernika Gogoratuz.

GARCÉS, M. y LEIVA, S. (2005) *El Golpe en La Legua. Los caminos de la historia y la memoria*. Santiago de Chile. LOM Ediciones.

GOBIERNO DE CHILE (2014). *Plan Nacional de Seguridad Pública*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

GOBIERNO DE CHILE (2014). *Discursos de S.E. Presidenta de la República Michelle Bachelet sobre barrios de alta complejidad*.

GOBIERNO DE CHILE (2015). *Intervención en barrios de alta complejidad*. Evaluación ex-antes programas nuevos. Proceso formulación presupuestaria. Ministerio de Desarrollo Social.

GOBIERNO DE CHILE (2015) *Informe anual Iniciativa Legua*. Subsecretaría de Prevención del Delito.

GOBIERNO DE CHILE (2015). *Orientaciones técnicas para la intervención en barrios de alta complejidad*. Subsecretaría de Prevención del Delito.

GOBIERNO DE CHILE (2016). *Presupuesto de la Nación*. Dirección de Presupuesto DIPRES.

GÓMEZ, M. (2000) *Análisis de contenido cualitativo y cuantitativo: definición, clasificación y metodología*. En Revista de Ciencias Humanas, N° 20.

HEIFETZ, R. (1997). *La práctica del liderazgo adaptativo*. Barcelona España. Editorial Paidós.

HERNÁNDEZ, T. (2001) *Des-cubriendo la violencia*. En Roberto Briceño León. *Compilador Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. Clasco.

HERNÁNDEZ, S. (2015). *Informe, experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad en América Latina*. Montreal, Canadá. Centro Internacional para la prevención de la Criminalidad (CIPC).

HARGUINDÉGUY, J-B (2013). *Análisis de Políticas Públicas*. España. Tecnos.

INTENDENCIA REGIÓN METROPOLITANA (2016). *Boletín Informativo Plan Integral La Legua*. Unidad de Planes Integrales.

INTENDENCIA REGIÓN METROPOLITANA (2016). *Ficha matriz marco lógico*. Unidad de Planes Integrales.

INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS. Universidad de Chile. Presentación Magíster en Gobierno y Gerencia Pública. [en línea] <http://www.inap.uchile.cl//u/preview/contenidogenerallmp.jsp?id=104372&idDesktop=INAP> [consulta: 20 de marzo de 2017]

INSTITUTO DE DERECHOS HUMANO INDH (2015). *Estudio de caso. Violencia y derechos humanos en La Legua*.

KAZTMAN, R. & RETAMOSO, A. (2007). *Efectos de la segregación urbana sobre la educación*: en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, 91, 133-152.

LAHERA, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile. Fondo de Cultura Económica.

LUNEKE, A. y RUIZ, J.C. (2005). *Barrios urbanos críticos en materia de violencia y delincuencia*. En Segundo Simposio Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia, 5 y 6 de octubre de 2005. Santiago, Chile: Instituto de Sociología PUC y Fundación Paz Ciudadana.

LUNEKE, A. y RUIZ, J.C. (2007). *Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos*. En Dammert, L. y Zúñiga, L. (2007). *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. FLACSO. Santiago, Chile.

LUNECKE, A. (2009) *Historia de la población Santa Adriana: Exclusión social, cultura de la violencia y trayectoria delictual*. Revista Latinoamericana de seguridad ciudadana, 7, 61.

LUNEKE, A. (2009) *Violencia y delincuencia en barrios: sistematización de experiencias*. Universidad Alberto Hurtado y Fundación Paz Ciudadana. Chile.

MANZANO, L. (2009). *Violencia en barrios críticos: explicaciones teóricas y estrategias de intervención basadas en el papel de la comunidad: estudio de caso en dos barrios de Santiago de Chile: Legua Emergencia y Yungay*. Santiago, Chile. RIL.

MARDONES, J.M. (1991). *Filosofía de las Ciencias Humanas y Sociales*. Barcelona. Editorial Anthropos.

MASSEY, D. y Denton, N. (1988). *The dimensions of residential segregation*. *Social forces*, 1988, vol. 67, no 2, p. 281-315.

MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2016). Informe 2016. Observatorio del Narcotráfico en Chile. [en línea]

http://www.fiscaliadechile.cl/observatoriodrogaschile/informe_2016_online.html
[consulta: 15 de julio de 2017]

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2013). Escenarios para el problema de las drogas en Las Américas. Washington, D.C. OEA.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2015). Objetivos de desarrollo Sostenible. Agenda 2030. ONU.

OLAVARRÍA, M. (2007) *Conceptos básicos en el análisis de Políticas Públicas*. Documento de Trabajo n° 11, diciembre 2007. Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile.

PLAN INTEGRAL BAJOS DE MENA (2014). Diagnóstico general y propuesta validada en la Comunidad de Bajos de Mena en el Primer Encuentro de Participación Ciudadana. Samara Consultores.

PNUD (2013) Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014.

PNUD (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile. Uqbar Editores.

RÍOS (2008) *Capacidad organizacional y calidad de la intervención social*. Revista perspectiva. N°8. Centro de Emprendimientos Solidarios. Pontificia Universidad Católica de Chile.

SALAZAR, G. (2012). *Movimientos sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política*. Santiago de Chile. Uqbar Editores.

TELLO, C. (2011). El objeto del estudio en ciencias sociales: entre la pregunta y la hipótesis. [En línea] www.moebio.uchile.cl/42/tello.html. [Consulta: 30 de agosto de 2017]

UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO (2017). *Estudio sobre Infancia, Vulnerabilidad y Violencia en barrios de alta complejidad de la RM: Bajos de Mena, comuna de Puente Alto; La Legua, comuna de San Joaquín*. Centro de Seguridad Urbana.

VALENZUELA, A. (2015). Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social.

VANDERSCHUEREN, F. (2010). *Prevención local de la delincuencia y cohesión social*. En Memorias, Seminario Internacional “Todas en Juárez Seguras: Ciudades, mujeres y derechos humanos”. México D.F. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

VANDERSCHUEREN, F. (2013). *The evolution and Challenges of Security: within cities*. Chronicle, 50, (2), 29-31.