



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN

**FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SEDE SANTIAGO**

**EL VALOR PÚBLICO DE LOS PROGRAMAS DE PREVENCIÓN
DEL DELITO EN EL MUNICIPIO DE PEÑALOLÉN: COHESIÓN
SOCIAL FRENTE AL PROBLEMA DE LA PERCEPCIÓN DEL
TEMOR AL DELITO**

Tesina para optar al grado de Licenciado en Ciencias de la Administración
Pública y al Título Profesional de Administrador Público.

Profesor guía : Diego Jiménez Cabrera

**Estudiantes : Rodrigo Fernando Garcés Vidal
Néstor Alejandro Sepúlveda Herrera**

© Rodrigo Fernando Garcés Vidal, Néstor Alejandro Sepúlveda Herrera

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra con fines académicos, por cualquier forma, medio o procedimiento, siempre y cuando se incluya la cita bibliográfica del documento.

Santiago, Chile
2023

DEDICATORIA

A la paciencia de mi hija, la esperanza de mi madre, y la confianza de mi compañera.

Este trabajo es suyo también, con amor.

Néstor

A quienes me escucharon, alentaron, apoyaron y motivaron a seguir incondicionalmente... o si me ponían condiciones, no fueron tan difíciles de cumplir.

Mi familia. Mis padres.

Lo logré gracias a ustedes.

Rodrigo

AGRADECIMIENTOS

Expresamos nuestro sincero agradecimiento a la Dirección de Seguridad Humana de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, por la generosa y desinteresada disposición para acoger los requerimientos de nuestra investigación en tiempos muy acotados, considerando además que se desarrollaba en un momento del año con alta demanda de gestión municipal. En particular, agradecer a Alonso Fernández, analista del Observatorio de Gestión de Políticas Públicas del municipio, por su apoyo en la gestión de las entrevistas y su voluntad para conversar y dialogar el enfoque planteado en este estudio, así como sus continuas recomendaciones y observaciones en torno a la gestión de la Dirección de Seguridad Humana. Agradecer también a Norma Maray, Coordinadora del Observatorio, por tener la gentileza y amabilidad de apartar un tiempo en su apretada agenda para participar como entrevistada, aportando con su experiencia y visión en esta investigación.

Junto con lo anterior, queremos extender nuestra profunda gratitud a nuestro profesor guía, Diego Jiménez, por el profesionalismo de su trabajo, y cuyas orientaciones resultaron fundamentales para llevar adelante un proceso de investigación de calidad en plazos muy breves. Sin lugar a duda, su trabajo es el fiel reflejo de lo que, como estudiantes, esperamos de la capacidad universitaria de producir procesos de investigación serios y a la altura de lo que demanda nuestra profesión.

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
TABLA DE CONTENIDO	iv
ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS	vi
RESUMEN	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUCCIÓN	1
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
HIPÓTESIS	4
OBJETIVO GENERAL	4
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	5
METODOLOGÍA	5
MARCO TEÓRICO	7
CAPÍTULO I – ANTECEDENTES Y CONTEXTO GENERAL	15
LA COMUNA	15
EVOLUCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	17
MUNICIPIO Y SEGURIDAD	19
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA	21
GOBIERNO DE RICARDO LAGOS (2000-2006)	22
PRIMER GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET (2006-2010)	25
PRIMER GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA (2010-2014)	27
SEGUNDO GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET (2014-2018)	30
SEGUNDO GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA (2018-2022)	31

CAPÍTULO II – PERFILAMIENTO DEL CASO	34
LA UNIDAD DE SEGURIDAD CIUDADANA 2005-2007	43
LA GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA 2007-2012	48
LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA 2013-2018	53
LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD HUMANA 2018-PRESENTE	57
CAPÍTULO 3 – RESULTADOS	62
VICTIMIZACIÓN	62
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD	65
COMITÉS DE SEGURIDAD VECINAL	69
SISTEMAS DE PROTECCIÓN VECINAL - ALARMAS COMUNITARIAS	73
MEDIACIÓN VECINAL Y COMUNITARIA Y PLANES DE CONVIVENCIA	77
RECUPERACIÓN Y MEJORAMIENTO DE ESPACIOS PÚBLICOS	81
CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFÍA	96
ANEXO 1. FORMATO DE ENTREVISTA GENERAL	106
ANEXO 2. FORMATO DE ENTREVISTA DIRECTORA OBSERVATORIO	111

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS

Figura 1: Organigrama de la Unidad de Seguridad Ciudadana en 2005.	47
Figura 2: Organigrama general de la Gerencia de Seguridad Ciudadana 2007-2012.....	50
Figura 3: Organigrama general de la Gerencia de Seguridad Ciudadana 2008-2012.....	51
Figura 4: Organigrama general de la Dirección de Seguridad Ciudadana 2013-2018.....	54
Figura 5: Organigrama general de la Dirección de Seguridad Humana.....	57
Gráfico 1: Evolución de la Victimización Encuesta Comunal 2009-2013.....	63
Gráfico 2: Evolución de la Victimización 2010-2016.....	64
Gráfico 3: Victimización hogares en los últimos 12 meses	65
Gráfico 4: Sensación de inseguridad – lugares de la comuna.....	66
Gráfico 5: Evolución de la percepción de aumento de la Delincuencia 2009 - 2014.....	67
Gráfico 6: Percepción de Seguridad a Nivel Barrial, Encuesta Comunal 2014.....	68
Gráfico 7: Cantidad de Comités de Seguridad constituidos durante el período 2014-2019 en la comuna de Peñalolén	71
Gráfico 8: Cantidad de Alarmas Comunitarias instaladas durante el período 2014-2019 en la comuna de Peñalolén	75
Gráfico 9: Cantidad de Atenciones y acuerdos logrados en el desarrollo del Programa de Mediación Vecinal y Comunitaria.	79
Gráfico 10: Espacios públicos recuperados en el período 2014-2019, calculado en m2.....	84
Gráfico 11: Percepción de la seguridad en plazas y parques en barrios según Encuesta Comunal 2014.....	86
Tabla 1: Cantidad de Comités de Seguridad Vecinal constituidos al año 2016 por macrosector de la comuna de Peñalolén.....	73
Tabla 2: Número de Alarmas Comunitarias instaladas por Macrosector de la comuna de Peñalolén.	75
Tabla 3: Atenciones por macrosector Programa de Mediación Vecinal y Convivencia Comunitaria Año 2017.....	80
Tabla 4: Presupuesto programa R.E.P. período 2014-2019	84

RESUMEN

La presente investigación tiene por objeto central establecer la existencia de un vínculo entre la producción de valor público y la disminución de la percepción de temor, a través del estudio y análisis descriptivo de los programas del área de prevención situacional y comunitaria la Ilustre Municipalidad de Peñalolén en el ciclo 2014-2019. Basado en el marco teórico de la corriente Public Value, es posible indicar el rol gravitante que ocupa la incorporación de bienes intangibles en el abordaje municipal de las variables ecológicas que determinan los grados de inseguridad en la población. Por ello, y dentro del contexto de la discusión nacional en torno a las políticas públicas que orientan el rol de los gobiernos locales en materia de prevención del delito, nos propusimos analizar el desarrollo histórico desde la Unidad de Seguridad Ciudadana hasta la dirección de Seguridad Humana del municipio de Peñalolén para graficar de forma contextualizada la incorporación de diversos componentes de Valor Público en el diseño e implementación de los programas de prevención del delito. Para resolver la interrogante planteada, se utilizó una metodología de estudio de caso comparativo, con un enfoque de tipo cualitativo, empleando un diseño de máxima similitud que permitió realizar una comparación sustantiva entre las variables y categorías que componen los programas basados en la construcción de cohesión social. Los datos fueron recopilados de diversas fuentes de acceso público y se realizaron entrevistas semiestructuradas a cinco actores relevantes de las áreas estratégicas de los programas. Los resultados fueron sometidos a un proceso de análisis de tipo inductivo, e interpretados de manera de comprender y explicar los resultados de estos programas.

Palabras clave: Valor público, percepción de inseguridad, cohesión social, seguridad humana.

ABSTRACT

The main objective of this research is to establish the existence of a link between the production of public value and the reduction of fear perception, through the study and descriptive analysis of the public programs in the area of situational and community prevention of the Municipality of Peñalolén during the 2014-2019 cycle. Based on the theoretical framework of the Public Value movement, it is possible to indicate the important role that the integration of intangible goods occupies in the municipal approach to the ecological variables that determine the degrees of insecurity in the population. For this reason, and within the context of the national discussion on public policies that guide the role of local governments in crime prevention, we set out to analyze the historical development from the Citizen Security Unit to the Human Security Department of the Municipality of Peñalolén to chart, in a contextualized way, the integration of various components of Public Value in the design and implementation of crime prevention programs. To resolve the posed question, a comparative case study methodology was used, with a qualitative approach, using a design of maximum similarity that allowed a substantive comparison between the variables and categories that make up the programs based on the construction of social cohesion. The data was collected from plentiful public access sources, and semi-structured interviews were conducted with five relevant actors from the strategic areas of the programs. The results were subjected to an inductive analysis process, and interpreted in order to understand and explain the results of these programs.

Keywords: Public value, perceived insecurity, social cohesion, human security.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la crisis político-social a la que asiste el país, la delincuencia se sitúa como uno de los principales focos de interés público, como es posible de apreciar en la mayor parte de los estudios de opinión en nuestro país. Definida por la RAE como el conjunto de delitos, ya en general o ya referidos a un país, época o especialidad en ellos, el concepto tiene directa relación con todas aquellas acciones u omisiones tipificadas como tales en el Código Penal y en diversas leyes especiales. En este sentido, los análisis tienden a centrarse en los denominados Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS).

Respecto a estos delitos en particular, que incluyen el homicidio, las lesiones, la violación, el robo con fuerza en las cosas y el robo con violencia o intimidación en las personas, si bien las cifras de hogares victimizados se han mantenido estables y las denuncias por estos delitos han tendido a ir disminuyendo, la percepción de inseguridad ha ido en un aumento constante y sostenido. De acuerdo con la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), ante la pregunta de si ha percibido que la delincuencia ha aumentado en los últimos doce meses, el porcentaje de personas que perciben que ésta ha aumentado sufrió una variación de un 76,8% en 2018 a un 86,9% en 2021.

Para hacer frente a esta situación, el Estado ha adoptado políticas tendientes a prevenir y disminuir los delitos como también a mitigar esta sensación de inseguridad en la población. Estas políticas van desde aquellas de corte populista penal, que suelen provenir desde el legislativo y tienen amplia repercusión mediática y social, hasta aquellas que buscan abordar la temática desde una perspectiva multidimensional. En este último enfoque, son hitos relevantes la creación de la Subsecretaría de Prevención del Delito en 2011,

como parte del nuevo Ministerio de Interior y de Seguridad Pública, y el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito “Seguridad Para Todos”, en 2014, dentro del cual destaca el Plan Comunal de Seguridad, que proponía una serie de herramientas para priorizar el rol del liderazgo local a través de los municipios. En palabras del entonces Ministro del Interior y Seguridad Pública, Rodrigo Peñailillo, este plan considera a los municipios como “aliados estratégicos del Gobierno en la tarea de garantizar el derecho de las personas a la seguridad”, permitiendo a los territorios ser parte de las decisiones acerca de las prioridades en prevención de los delitos y seguridad (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014).

En este contexto, la comuna de Peñalolén ha sido pionera a nivel nacional (inclusive de forma previa al desarrollo de los planes nacionales de seguridad comunal) en proyectar sus políticas de seguridad con enfoque humano, estructurando un sistema interinstitucional y multidimensional que permitió desarrollar con éxito estas políticas, y que significaron un ejemplo fundamental para el resto de las comunas del país, destacándose como una gestión que busca mejorar los niveles de percepción del temor ciudadano a través de la participación y el diálogo democrático con la sociedad.

Es precisamente, entonces, esta perspectiva de comunicación y vinculación con y entre la población desarrollada por el Departamento de Seguridad Pública de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén la que buscará ser analizada por esta investigación, particularmente enfocándose en cómo la construcción de valor público en los programas comunales de prevención situacional y comunitaria permiten enfrentar la percepción de temor ciudadano a partir de un enfoque de articulación y cohesión social.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En la actualidad, donde predomina en los medios y en la discusión parlamentaria el discurso populista punitivo, que busca resolver el problema de la percepción de inseguridad a través de soluciones facilistas e ineficaces como resulta ser el incremento de penas, llaman la atención las políticas destinadas a abordar la misma temática con un enfoque multidimensional, centrado en el individuo y su desarrollo.

A lo largo de los últimos 20 años, la comuna de Peñalolén se ha destacado por tener una administración municipal innovadora y eficaz, y en materia de seguridad ciudadana se ha mostrado como una comuna pionera y ejemplificadora. En tal sentido, el municipio de Peñalolén aborda el problema de la percepción del temor ante la delincuencia como un fenómeno multicausal, donde su principal labor es articular políticas y actores dentro de la seguridad ciudadana.

De este modo, y a través de una amplia oferta de programas con un enfoque de seguridad humana, el municipio de Peñalolén ha logrado responder de manera eficaz el problema de la inseguridad ciudadana tomando distancia de políticas puramente represivas o asociadas al populismo penal, enfocando sus esfuerzos a través de instrumentos que refuerzan el valor público de la cohesión social ante el temor ciudadano. Destaca, para efectos de esta investigación, la oferta programática de la municipalidad relativa a la prevención situacional y comunitaria, que busca reducir la percepción del temor ciudadano y la disminución de riesgos en los entornos urbanos a través de la incorporación de la corresponsabilidad en la comunidad.

En consideración a lo anteriormente expuesto, esta investigación buscará resolver el siguiente problema de investigación: ¿Cuál es el vínculo entre la disminución de la percepción de inseguridad y la construcción de valor público a través de los programas de seguridad ciudadana, en el ámbito de la

prevención situacional y comunitaria, desarrollados por el Departamento de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Peñalolén?

HIPÓTESIS

El municipio de Peñalolén aborda el problema de la percepción del temor ante la delincuencia a través de programas enfocados en la seguridad humana y la producción de valor público en materia de seguridad ciudadana, dentro del ámbito de la prevención situacional y comunitaria. Estos principales programas focalizados en esta dirección son: “Alarmas comunitarias y sistemas de protección vecinal”; “Formación y fortalecimiento de comités de seguridad”; “Recuperación de Espacios Públicos (REP)”; “Mejoramiento de espacios Públicos (MEP)”; y “Mediación Vecinal y Comunitaria y Planes de Convivencia en barrios”. A través de estos es posible constatar una relación cualitativa entre valor público y seguridad pública, en tanto permiten constatar una disminución del temor de ser víctimas de un delito en sectores estratégicos de la comuna de Peñalolén.

OBJETIVO GENERAL

Analizar las principales políticas públicas elaboradas desde el Municipio de Peñalolén en materia de disminución de la percepción de inseguridad ciudadana, desde un enfoque de construcción de valor público, en el ciclo 2014-2019.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Estudiar los programas de seguridad ciudadana en el ámbito de la prevención situacional y comunitaria desarrollados por el Departamento de Seguridad Pública de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén
2. Identificar los indicadores asociados a valor público que se encuentran presentes en los programas de prevención del delito que buscan enfrentar la inseguridad ciudadana en la comuna
3. Evaluar la efectividad de los programas de prevención del delito implementados por el Departamento de Seguridad Pública de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén.

METODOLOGÍA

Para resolver la interrogante planteada, utilizaremos una metodología de estudio de caso comparativo, con un enfoque de tipo cualitativo, empleando un diseño de máxima similitud que permita realizar una comparación sustantiva entre las variables y categorías que componen los programas basados en la construcción de cohesión social que tuvieron por finalidad la reducción de la percepción de temor al delito en los habitantes de la comuna de Peñalolén en el ciclo 2014-2019.

En este sentido, se priorizará en la incorporación de datos para el desarrollo de la investigación el análisis documental y la realización de entrevistas. Para ello, se recurrirá a fuentes de acceso público sobre la gestión del Departamento de Seguridad de la Municipalidad de Peñalolén en relación con los programas desarrollados en el ámbito de la prevención situacional y comunitaria, específicamente respecto de los programas: “Alarmas comunitarias y sistemas de protección vecinal”; “Formación y fortalecimiento de comités de seguridad”, “Recuperación de Espacios Públicos (REP)”; “Mejoramiento de espacios

Públicos (MEP)”; “Mediación Vecinal y Comunitaria y Planes de Convivencia en barrios”. Estos programas responden a aquellos enfocados durante el ciclo estudiado hacia la reducción de la percepción de temor por parte de los habitantes de la comuna. Se suma a lo anterior entrevistas a cinco funcionarios relevantes de las áreas estratégicas de los programas individualizados con preguntas destinadas a obtener su opinión, conocimiento y experiencia en la materia, y cuyas respuestas permitan cifrar el objeto de estudio a partir de indicadores reconocibles como hechos de gestión.

Los resultados de esta recolección serán sometidos a un proceso de análisis de tipo inductivo, siguiendo las recomendaciones del proceso sistematizado por Martínez Carazo (2006), estructurando y organizando los datos recopilados de manera de identificar las distintas variables y categorías que componen los programas municipales estudiados, para luego ser comparados con los conceptos recogidos de la literatura previa que conforman la base teórica de este trabajo. Las relaciones que se logren establecer entre los datos recogidos y las categorías establecidas en el marco teórico serán interpretadas de manera de comprender y explicar los resultados de estos programas.

El estudio de las variables a través de los diseños de máxima similitud permitirá detectar en el diferendo singular de la oferta programática del municipio aquellos aspectos clave de cada programa que permiten cumplir con el mismo objetivo propuesto, y al mismo tiempo relevar en aquellos aspectos comunes el fundamento explicativo de la producción de valor público en la disminución efectiva del temor ante el delito en la población.

Finalmente, cabe hacer presente como limitación al presente estudio que, dentro de esta constelación de programas municipales abocados a la reducción de la percepción del temor en la población en el ciclo 2014-2019, no consideraremos para efectos analíticos la estructura de las Mesas Barriales constituidas a partir del año 2007 en la comuna, precisamente porque a partir del año 2015 dichos espacios sufren un cambio de naturaleza sustantiva al ser

integradas al programa de la Subsecretaría de Prevención del Delito “Juntos más Seguros”, articulando un espacio tripartito junto al Municipio. Antes bien, nos situaremos en un arco comparativo de programas intra-municipales.

MARCO TEÓRICO

El problema de la seguridad pública ha dado pie en Chile a un gran número de políticas públicas a partir de la década de los 90 (Dammert, 2012), donde se ha instalado como uno de los principales problemas que enfrenta la sociedad chilena. Uno de los debates más relevantes que ha tenido lugar en la esfera pública guarda relación con la tendencia disyuntiva entre las tasas de victimización y denuncias efectivas, y la percepción del temor instalado en la sociedad. Las dos encuestas más importantes relativas al tema, ENUSC y Paz Ciudadana, han generado los principales datos que permiten identificar ambas variables en el desarrollo de las últimas décadas. En ambos casos es posible verificar la diferencia sustantiva entre ambas tendencias, implicando diversos modos de concebir la política pública para responder ante el problema

Los polos más extremos que han leído la brecha anterior en general provienen desde el populismo penal o punitivo (Cigüela Sola, 2020), que convierte el problema de la inseguridad ciudadana en un problema electoral, fortaleciendo la polarización social como mecanismo de disputa cultural a través de opciones binarias (los delincuentes o nosotros), confundiendo los niveles de temor ante el delito como si fuesen datos objetivos de victimización; o bien del otro extremo que considera que la brecha entre percepción o temor ante el delito y la tasa objetiva del mismo ocurre principalmente por una sobre exposición mediática (Browne-Mönckeberg y Valenzuela, 2016) operada principalmente a través del consumo de noticias relativas al delito. En nuestra investigación optamos más bien por una tematización más compleja de las variables explicativas que dan origen al diferendo entre delito y temor ante él,

particularmente tomando elementos de la criminología ambiental desarrollados por Ceccato y Nalla (2020) para permitir situar territorialmente el problema de la inseguridad ciudadana desde la perspectiva de los programas de prevención municipales. Dentro de los factores destacados en esta dirección es fundamental considerar la desorganización social provocada por las transformaciones de la modernización en la ciudad y los barrios, particularmente en sus efectos en la baja identificación territorial, los bajos indicadores asociativos, así como el poco conocimiento entre vecinos, lo que sumado a factores socioeconómicos, de edad o género, y factores ambientales (Luneke Reyes, 2016) como la falta de luminarias o el deterioro de los espacios públicos, permite entender de forma situada, y no meramente ficcional, parte importante del problema de la construcción subjetiva del temor al delito. Particularmente los estudios de Scherman y Etchegaray (2013) y Allende (2004) son decisores para establecer un contrapunto moderado en los efectos de los medios de comunicación sobre la percepción de inseguridad social, frente a las determinantes ecológicas que aumentan el temor ante el delito.

Así mismo, los trabajos de Allende (2004) y Browne-Mönckeberg y Valenzuela (2016) permiten distinguir tres formas en la que se expresa estadísticamente el problema de la percepción del temor ciudadano: 1- La vulnerabilidad, que explica el problema del origen del temor a partir de variables psicológicas, etarias o económicas; 2- La victimización, que permite entender el fenómeno de la percepción de inseguridad a partir de haber sido víctima directa o en forma derivada (vicaria) de un delito; y 3- La teoría del desorden social o incivilidad “que observa la relación entre percepción del entorno directo o el barrio y el temor” (Allende, 2004). Para nuestra investigación, esta última definición será la que ocupe el centro en tanto que categoría de referencia para las políticas públicas observadas en el trabajo barrial del municipio para la disminución de la percepción de inseguridad ciudadana.

Frente a lo anterior, al menos desde la década del 2000 es posible constatar en Chile una serie de políticas municipales que buscan gestionar la cohesión social como mecanismo de disminución de la percepción del temor ante el delito. En esta dirección, hemos optado por observar dentro de los programas del municipio de Peñalolén, aquellas que se encuentran dentro del ámbito de la prevención situacional y comunitaria, particularmente debido a que su foco está centrado en la incorporación de la corresponsabilidad social para la disminución del riesgo y el trabajo comunitario para la reducción de la percepción del temor de los habitantes (Ilustre Municipalidad de Peñalolén, 2014). Destacan dentro de este esquema los procesos de Recuperación y Mejoramiento de espacios públicos (REP y MEP); la Mediación Vecinal y Comunitaria; la Formación y fortalecimiento de los comités de seguridad; y la instalación de alarmas comunitarias y sistemas de protección vecinal. Nuestra investigación ha decidido detenerse en comprender el efecto de valor público de dichos programas a través de un estudio comparativo de máxima similitud, en la medida en que habilitan un sistema de cuidado vecinal que presupone la participación ciudadana como sistema de control informal ante el delito (Luneke Reyes, 2021) operando como mecanismo de fortalecimiento de los lazos sociales con efectos directos en la disminución de la percepción del temor ante a ser víctimas de delito.

El concepto de valor público se construye fundamentalmente a partir de las teorías sobre la nueva gerencia pública desarrolladas a partir del trabajo de Mark H. Moore (1998) para quien el foco de la gestión debe estar centrado en los modelos de interacción entre las instituciones y la ciudadanía, en conjunto con la atención a los niveles de satisfacción con las políticas públicas. Los desarrollos ulteriores del concepto han permitido enfatizar la necesidad de las políticas públicas contemporáneas de contar con altos niveles de legitimidad democrática para mejorar los niveles de percepción ciudadana del trabajo de las instituciones (Mezones, 2005), enfatizando la responsabilidad institucional de crear diálogo comunitario para mejorar la satisfacción respecto a la gestión

pública. Así como también el trabajo de Canel (2018a) permite enfatizar el problema de la comunicación en la creación de bienes intangibles (cohesión social, confianza, entre otros), allí donde comunicación no quiere decir información unilateral, sino más bien interacción entre la ciudadanía y las instituciones como forma de garantizar el carácter público de los lazos sociales. En este sentido, el concepto de valor público, sin ser un término aún consensuado en el debate académico (Mulato, 2016), nos permite comprender la centralidad de la participación democrática en la percepción social de las políticas públicas, y el rol que esta juega en el *accountability* de las democracias contemporáneas.

Por lo anteriormente expuesto, ocuparemos este concepto para describir el mecanismo construido a nivel de protección social a través de los programas de prevención situacional y comunitaria, como herramientas que ocupa el municipio para mejorar los niveles de temor ante el delito a través de la solidificación de los lazos comunitarios. En este sentido los diversos programas no funcionan simplemente al alero del denominado populismo penal extremando las posiciones binarias, ni tampoco desestimando la percepción del temor ante el delito como un constructo mediático; sino más bien abordan el problema de la inseguridad a partir de la construcción de cohesión social (valor público) mediante herramientas de cuidado comunitario.

Abordar el problema de los programas la seguridad pública en el mundo municipal enfocados en la disminución del temor nos permite precisamente constatar la relevancia del enfoque de valor público en la construcción de las políticas públicas, justamente en la medida en que el asunto fundamental en juego trata acerca de las percepciones que la ciudadanía posee de su entorno, y cómo las instituciones públicas trabajan para mejorarlas. En esta dirección, el trabajo de Canel (2018b) permite comprender al concepto de Valor Público como un paradigma fundamental para las democracias contemporáneas, toda la vez que la crisis global de las instituciones públicas asociada, entre diversos

otros factores, a la desafección ciudadana obliga a las políticas públicas a considerar la percepción social como un factor ineludible en el diseño de las respuestas institucionales, sobre todo al momento de pensar en su legitimidad y legitimación. Esto es lo que expresan también los informes del Banco Mundial (World Bank, 2010) al analizar la producción de riqueza de las naciones desde la perspectiva de los bienes intangibles, es decir, cómo es que la percepción y cualificación que las personas poseen de las instituciones es el principal motor de desarrollo de las sociedades. De esta manera, entenderemos entonces la relevancia del concepto de Valor Público como aquello a lo que una sociedad aspira a través de sus instituciones públicas, y al mismo tiempo aquello que el público juzga que es de valor para la sociedad (Canel, 2018b).

Este enfoque es el que nos ha permitido tomar distancia de las concepciones que abordan el problema del temor ciudadano como un asunto fundamentalmente producido por los medios de comunicación. Al ser tomado de esta manera el problema de la percepción queda reducido a un conflicto ficcional subjetivo que vela la ausencia de espacio público en la estructura social y el carácter colectivo de las percepciones (Allende, 2004). Si tomáramos los datos de la última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), realizada el año 2021, donde se aprecia la mayor diferencia histórica entre disminución de la victimización y alza de la percepción de temor ciudadano, como un problema meramente subjetivo construido por el aumento de noticias relativas a delitos, perderíamos de vista los problemas objetivos que aumentan la inseguridad en la población a pesar de disminuir los delitos. Lo anterior es referente a fenómenos evidenciables cuantitativamente, como por ejemplo es el alza de la violencia en la sociedad, como a fenómenos cualitativos relativos a la polarización social que aumenta la desconfianza entre las personas.

Al mismo tiempo, enfocar la investigación de esta manera permite evidenciar cómo a partir de los programas de prevención del delito, en su misión de

generar una disminución de la percepción del temor a través de la producción de mecanismos de cohesión social, la eficiencia y eficacia de los resultados no puede ser medido en términos efectistas, como se ha pretendido en ejercicios asociados al populismo penal (Dammert, 2012), sino más bien a partir de indicadores asociados al valor público. La sensación de victimización que demanda más “mano dura” para resolver el problema de la delincuencia no puede ser resuelta mediante políticas puramente mediáticas que buscan ganar adeptos promoviendo inclusive conductas al margen de la ley y que refuerzan el círculo de la estigmatización social, sino que exigen una capacidad de gestión de la percepción por parte de las instituciones que integren una perspectiva de construcción de cohesión social (Dammert y Luneke, 2004).

Finalmente, uno de los aspectos fundamentales que permite vincular teóricamente la perspectiva del valor público y la seguridad ciudadana enfocada en la reducción de la percepción del temor, es el requerimiento fundamental de la participación y escucha ciudadana en el proceso de las políticas públicas. Que la administración pública oriente su práctica a la creación de valor público implica también que posea la capacidad de involucrar a sus públicos en la formulación e implementación de las políticas públicas (Canel, 2018b). En esta dirección, tanto las políticas públicas de seguridad ciudadana, como los programas particulares de la Municipalidad de Peñalolén que son analizadas en este estudio y que se enmarcan en las primeras, no sólo son ejemplificadores respecto de la necesidad que poseen las instituciones de involucrar a la sociedad civil en la elaboración de las respuestas a los problemas públicos, sino también cómo es que la participación democrática de la sociedad es una parte fundamental de la solución.

Así mismo, y con la finalidad de aportar a volver más concreta la observación de escalas de valor público en la gestión del municipio de Peñalolén respecto de la seguridad ciudadana, hemos optado por utilizar la síntesis de bienes intangibles que producen valor público desarrollada por Canel (2019) a partir de

una revisión extensa de la literatura sobre Public Value. En esta dirección los bienes intangibles que sintetiza Canel permiten entregar unidades de medida claras para la gestión y evaluación de los programas y políticas públicas, entregando herramientas concretas para la administración en virtud de las diversas percepciones que los públicos se generan de la gestión pública convertidos en unidades de valor. De esta manera son agrupados los diversos bienes intangibles que producen valor público en tres esferas: 1- Bienes basados en el conocimiento organizacional; 2- Bienes basados en la colaboración; y 3- Bienes basados en la experiencia del ciudadano. Así, es posible, de acuerdo al texto de Canel (2019) avanzar en las siguientes definiciones operativas de valor público que pueden ser observados en la administración pública:

A) Basados en el conocimiento organizacional

1.- Capital intelectual: Capacidad de la organización de producir y gestionar conocimiento. 2.- cultura organizacional: Capacidad de la organización de alinear a los distintos públicos bajo objetivos comunes. 3.- Capital social: Capacidad de la organización de generar cohesión social

B) Basados en la colaboración

4. Compromiso o Engagement: Capacidad de la organización de implicar a sus públicos en los procesos de la Administración Pública. 5-Legitimidad: Capacidad que tiene una organización de que sus públicos le otorguen el derecho de existir. 6- Marca: Capacidad de una organización de hacer una promesa a sus públicos sobre lo que la organización es y va a proporcionar. 7.- Responsabilidad social: Capacidad de una organización de ser y mostrarse comprometida con el bien común

C) Basados en la experiencia del ciudadano

8.-Satisfacción: Capacidad de la organización de generar en el usuario del servicio público una experiencia positiva. 9.- Transparencia: La capacidad que tiene una organización de dar acceso a su interior y hacerse comprender. 10- Confianza: Capacidad que tiene una organización de que sus públicos le otorguen margen de discrecionalidad para manejar los recursos públicos en contextos de incertidumbre

CAPÍTULO I – ANTECEDENTES Y CONTEXTO GENERAL

LA COMUNA

Peñalolén fue creada administrativamente, junto con otras 17 comunas, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3260, del 9 de marzo de 1981, que dio origen a un proceso de reformulación comunal de la Región, en el área que comprendía originalmente a la comuna de Ñuñoa ubicada al oriente de la avenida Américo Vespucio. Situada en el sector suroriente de la Región Metropolitana, y con una superficie aproximada de 54,9 km², la comuna de Peñalolén se encuentra dentro de las 10 comunas de mayor extensión territorial. De acuerdo con el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), formulado en 2013 y actualizado para el período 2018-2025 (Ilustre Municipalidad de Peñalolén, 2022), la comuna se distribuye en cinco macro sectores: Lo Hermida, San Luis, Peñalolén Alto, Peñalolén Nuevo y La Faena.

Según los datos que pueden extraerse del Censo de Población y Vivienda realizado en Chile el año 2017 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2018), Peñalolén se encuentra también entre las 10 comunas con más habitantes de la Región Metropolitana. De los 241.599 habitantes que la componen, 116.882 son hombres (48,4%) y 124.717 las mujeres (51,6%). Es también una comuna relativamente joven, donde 148.717 personas se encuentran en un rango de edad entre los 20 y 64 años, correspondiente al 61,6% de la población, aun cuando buena parte de ésta se concentra entre los 45 y 64 años (24,9%). En tanto, un 28,2% tienen entre 0 y 19 años y sólo un 10,1% tiene entre 65 y 99 años. De acuerdo con el Reporte Comunal de 2021, se proyectaba una variación del 11,46%, llegando el número de habitantes a las 269.296 personas.

Peñalolén es también una de las 47 comunas con un nivel Alto y/o Medio de Desarrollo (Resolución Exento N° 12431/2021 SUBDERE, 2021),

correspondiente al Grupo 1 de la tipología comunal establecida por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para la distribución anual del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal. Esta tipología corresponde a una categorización de las comunas del país utilizada por esta subsecretaría para la distribución de dichos fondos y que, de acuerdo con lo establecido en la letra c) del artículo 2 de la resolución 115 de dicha repartición, “considera las variables comunales, tanto territoriales como socioeconómicas y demográficas más significativas, que inciden y/o determinan las condiciones bajo las cuales cada municipalidad debe realizar sus funciones” (Resolución 115 SUBDERE, 2012).

En cuanto a los indicadores socioeconómicos, la comuna tiene una composición heterogénea, residiendo personas de los quintiles I a V. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) realizada en 2017 da cuenta de que la tasa de pobreza, por ingresos, es de un 4,37%, por debajo de la Región Metropolitana (5,4%) y a nivel país (8,6%). Sin embargo, cuando se mide por índice de pobreza multidimensional, se observa una importante variación, toda vez que al considerar las dimensiones que configuran la pobreza multidimensional como el acceso a la educación, a la salud, trabajo y seguridad social, vivienda y las condiciones del entorno y la redes, la comuna presenta una tasa de pobreza de 26,28%, muy por sobre la Región Metropolitana, que se sitúa en un 20%, y a nivel país, situado en 20,7% (Observatorio Social - Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

En relación con los indicadores de seguridad, las estadísticas delictuales de la Subsecretaría de Prevención del Delito, dependiente del Ministerio del Interior, indican que la tasa de denuncia por Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y Violencia Intrafamiliar (VIF) se encuentra por debajo de la correspondiente a la Región Metropolitana y a nivel País. En 2019, la tasa de denuncia por cada 100.000 habitantes para DMCS fue de 2078,2 mientras que para la RM fue de 2940,5 y a nivel País fue de 2431,2. En cuanto a VIF, para el

mismo año la tasa de denuncia fue de 467,3 en la comuna, 510,6 en la RM y 524,7 a nivel país (I.M. Peñalolén, 2021).

EVOLUCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Si bien la comuna fue creada administrativamente en 1981, la Municipalidad de Peñalolén opera mediante decreto supremo el 15 de noviembre de 1984, siendo designada como primera alcaldesa la señora María Angélica Cristi, quien duraría en dicho cargo hasta 1989, al renunciar para presentar su candidatura a diputada, apoyada por Renovación Nacional (RN), por el distrito 24, que en ese entonces comprendía las comunas de La Reina y Peñalolén.

Con la llegada de la democracia, en las primeras elecciones resultó vencedor en la carrera por la alcaldía el independiente pro-RN Carlos Alarcón Castro, político de derecha que ha estado constantemente ligado a la comuna, como alcalde en tres períodos no consecutivos (1989-1992, 1996-2000 y 2000-2004), y como concejal (2016-2021). En 2021 se presentó nuevamente como candidato a alcalde, quedando relegado al tercer lugar. También intentó una candidatura como diputado por el entonces Distrito 24, que comprendía las comunas de La Reina y Peñalolén, por el cupo de la Unión Demócrata Independiente (UDI), apoyado por la entonces diputada saliente María Angélica Cristi. Sin embargo, el partido optó en aquel entonces por apoyar a José Antonio Kast.

El control de la comuna por parte de la derecha tuvo un período de interrupción cuando en 1992 fue elegido alcalde Carlos Echeverría Muñoz, militante del Partido Demócrata Cristiano, pero fue recuperado en el período 1996-2000 por Alarcón. En el mismo período resultó electo como concejal una prometedora figura de la DC y que resultaría clave en el proceso de modernización de la comuna y de la revalorización de la participación ciudadana: Claudio Orrego Larraín.

Abogado de profesión, y con un Máster en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard, Orrego fue parte en ese momento de la joven y prometedora camada de tecnócratas que participaron de forma activa en la elaboración del programa del entonces candidato y posterior Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien tuvo como prioridad de su gobierno impulsar la modernización de la gestión pública (Tello, 2011). Durante su mandato, y a la par de su cargo como concejal por la comuna, Orrego llegó a desempeñarse como Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y como Jefe de la División de Modernización del Estado del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El 11 de marzo del 2000, el recién electo Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, lo nombró biministro de Vivienda y Bienes Nacionales, cargo que desempeñaría hasta fines del mismo año. Luego de un paso por el sector privado, Orrego postula a la alcaldía de Peñalolén en 2004, donde logra vencer por un estrecho margen a Carlos Alarcón.

La comuna que encontró al asumir distaba mucho de aquella que históricamente se había caracterizado por sus organizaciones sociales y su espíritu de lucha y esfuerzo. En palabras del propio Orrego (2006), la comuna con la que se encontró contaba en ese entonces con un capital social “que había disminuido brutalmente” (p. 72). En su diagnóstico, sintetiza los problemas en dos niveles: primero en la gestión municipal, la cual estaba marcada por una lógica de clientelismo en su relación con la comunidad, ausencia de programas sociales con objetivos e indicadores de impacto, ausencia de instancias de consulta y diagnóstico, falta de una política de recursos humanos, tanto para el acceso a cargos públicos como para capacitación, y la falta de una política sistemática de *accountability*; luego, en el ámbito organizacional, las organizaciones sociales comunales atravesaban una crisis de legitimidad y representatividad, con escasa renovación de sus dirigentes, y poco o nada integradas a la gestión territorial del municipio (Orrego, 2006). Es a partir de este diagnóstico que su gestión se centra en

implementar políticas y definir estrategias que promuevan la participación ciudadana en la comuna.

Luego de dos períodos como alcalde, y buscando un ascenso en su carrera política, Claudio Orrego no se presenta como candidato en las elecciones municipales de 2012. Sin embargo, su figura de continuidad se encontraría tanto dentro del mismo partido como dentro del propio municipio. Carolina Leitao Álvarez-Salamanca, abogada de profesión, formó parte del equipo de Orrego, desempeñándose como Gerenta de Vivienda y luego como Gerenta de Comunidad y Familia. En su gestión ha logrado mantener este enfoque modernizador y participativo, volcando su experiencia previa recabada en distintas áreas de desarrollo social dentro de la comuna. Actualmente se encuentra en su tercer período al frente de la administración comunal.

MUNICIPIO Y SEGURIDAD

Actualmente, la Municipalidad de Peñalolén cuenta con una Dirección de Seguridad Humana, cuyo objetivo es diseñar, implementar y evaluar el Plan Comunal de Seguridad Pública 2020-2023 y, en general, de velar por el cumplimiento de los programas, proyectos y estudios que están ligados al Plan de Acción de Seguridad Ciudadana del municipio, con énfasis en la promoción de la participación y responsabilidad comunitaria en la prevención social del delito (I.M. Peñalolén, 2022).

En este sentido, desde 2018 la administración liderada por la alcaldesa Leitao ha tendido a buscar un cambio en el enfoque en relación con la seguridad, para equilibrar el control y la prevención del delito de manera de cambiar la percepción de la ciudadanía. Para la alcaldesa, “la seguridad es una necesidad humana que va más allá del control de los delitos”, que se debe trabajar abordando problemas, carencias, vulnerabilidades y violencia y no sólo aplicando un modelo que busca resolver la problemática delictual con mayor

presencia policial y penas más altas (Diario Municipal, 2021). Por ello, enfoca el rol de la municipalidad no sólo en la prevención, sino también enfrentando problemáticas no necesariamente delictivas.

Este concepto de seguridad promovido por la comuna, con un enfoque multidimensional, está muy ligado al concepto de seguridad humana desarrollado por la ONU. Expuesta la necesidad de transitar a un nuevo paradigma de seguridad por primera vez en 1994 en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), diversas instancias han ido profundizando y especificando este concepto, como también ampliándolo a otros ámbitos. De acuerdo con la Comisión de Seguridad Humana, creada en la Cumbre del Milenio celebrada del 6 al 8 de septiembre del año 2000 en la Sede de la Naciones Unidas, en su informe de mayo de 2003, señala que la seguridad humana “se trata de que la persona se sienta segura, y no de que los territorios rodeados de fronteras se sientan seguros contra la agresión externa”. En este sentido, este concepto va directamente en contra del enfoque histórico tradicional de la seguridad, ligado a la idea de seguridad nacional y estatal tan propio de la guerra fría. Hay un reconocimiento de que el sentimiento de inseguridad tiene una relación íntima con las preocupaciones que afectan a las personas en su cotidianidad que en el temor a un conflicto armado en el mundo (Rojas y Álvarez, 2012). Este informe también establece distintas dimensiones que definen a la seguridad humana: seguridad económica, seguridad en la salud, seguridad del medio ambiente, seguridad personal y comunitaria, seguridad política y seguridad alimentaria (Fortín, 2016).

No obstante, aún es posible encontrar férreos exponentes del concepto tradicional de seguridad o que asocian la seguridad solo a aspectos violentos o conflictivos, especialmente en América Latina, donde existe un alto grado de preocupación por la delincuencia, principalmente por el alto grado de violencia de los delitos, el terrorismo, la presencia de pandillas o formas más elaboradas

de crimen organizado y el coste económico que representa la violencia para el Estado (Rojas y Álvarez, 2012). Sin ir más lejos, es notorio el aumento de las voces que claman por una radicalización en la forma de enfrentar los temas de seguridad en nuestro país, que van desde la creación de nuevos tipos penales agravados, el aumento de penas, el aumento de dotación policial o la militarización como solución a temas que pueden incluir no sólo asuntos necesariamente delictuales, como es la inmigración. Por ello, resulta interesante una apuesta como la del municipio de Peñalolén por buscar una nueva perspectiva para abordar esta problemática, y que incluya una participación de la comunidad de manera activa y comprometida.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

En el siguiente apartado hemos optado por describir las principales políticas públicas de seguridad ciudadana elaboradas desde el Estado de Chile en el ciclo 2000-2018, y que centran su atención en el desarrollo de las capacidades de gestión de los gobiernos locales a propósito de los fenómenos de victimización y de percepción del temor en la ciudadanía, y que al mismo tiempo que conciben a la seguridad pública como un asunto de Estado buscan incorporar a la ciudadanía como un actor en la prevención del delito. Sin embargo, la pretensión de este apartado no es entregar un análisis pormenorizado de cada uno de los componentes que son ejecutados desde el nivel central para el combate contra la delincuencia, sino más bien de aquellas políticas que nos han resultado fundamentales para describir el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en el mundo municipal y que permiten dotar de marco histórico y contextual al trabajo ejecutado por el municipio de Peñalolén durante el período 2014-2018.

Así mismo, hemos tomado la decisión de no considerar para la elaboración del marco de antecedentes la década que va desde 1990 al 2000, debido

principalmente a que buena parte del gobierno del Presidente Aylwin y del Presidente Frei consistió en materia de seguridad, independiente por cierto a los diversos avances realizados durante ambos períodos¹, a un traspaso de la lógica militar heredada de la dictadura en el mundo policial hacia el control civil (que culmina con el traspaso de las policías desde el Ministerio de Defensa hacia el Ministerio del Interior y Seguridad Pública) marcado fuertemente por el reemplazo de la lógica del terrorista como enemigo interno hacia la figura del delincuente. Consideraremos, entonces, la secuencia de hitos que enmarcan la perspectiva de este estudio a partir de la institucionalización de la dimensión municipal de la seguridad ciudadana en el período del presidente Ricardo Lagos.²

GOBIERNO DE RICARDO LAGOS (2000-2006)

En el año 2000 se produce la creación de la División de Seguridad Ciudadana alojada en el Ministerio del Interior lo que permite un mayor posicionamiento de la Subsecretaría del Interior en materia de seguridad pública, de la cual depende la Estrategia de Seguridad Ciudadana que tiene por finalidad frenar el incremento de la delincuencia y el alza del temor ante el delito en los ciudadanos. El principal programa de prevención del delito desarrollado por la División se denominó “Comuna Segura, Compromiso Cien”, elaborada en conjunto con la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHIM) y la Fundación Paz Ciudadana a través de fondos concursables. El programa permite

¹ Destacan durante el gobierno de Aylwin los procesos de mejoramiento de las condiciones de las Policías de Investigaciones y Carabineros de Chile, así como la creación del Consejo Coordinador de Seguridad Pública, el Consejo Nacional para el control de Estupefacentes y la Dirección de Seguridad Pública e informaciones. Así mismo, al término del mandato se elabora un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana para los cuatro años siguientes que comienza a esbozar la necesidad de integrar a la comunidad en la prevención del delito.

² Una política pública que hemos descartado analizar en este estudio es el “Plan Cuadrante” ejecutado por Carabineros de Chile a partir del año 1998. Si bien posee índices suficientes para ser analizado desde la perspectiva planteada en este estudio, tanto los análisis realizados por Dammert (2004) y el balance realizado por la DIPRES (2007) son concluyentes respecto de la imposibilidad de medir impacto cualitativo o cuantitativo debido a problemas de diseño de la política o la nula concordancia entre sus propósitos y componentes.

comenzar a transformar la perspectiva con la que se aborda desde el Estado el problema de la seguridad, principalmente introduciendo un enfoque preventivo del delito, fortaleciendo las capacidades locales en materia de soluciones a través del aumento del capital social de las comunidades. Su objetivo principal guarda relación con transferir a los municipios y las comunidades las capacidades de implementación de estrategias de seguridad ciudadana (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2004).

Este modelo de prevención comunitaria se basa en tres componentes de funcionamiento intra-municipal: El Secretario Técnico (ST), el Consejo Comunal de Seguridad, y la Mesa Técnica. El ST es un cargo electo por concurso público y financiado por la División de Seguridad Ciudadana. Responde por la ejecución del programa a nivel central, pero funciona físicamente en el municipio. Es un cargo diseñado para buscar la coordinación entre el gobierno y el aparato municipal, recibiendo de ambas partes los requerimientos de funcionamiento. El Consejo Comunal de Seguridad es la instancia donde se materializa la participación comunitaria, siendo presidida por el Alcalde e integrada también por representantes de las policías y la fiscalía. Un 70% de sus miembros son electos entre representantes de los vecinos y su misión es la elaboración del Plan Comunal de Seguridad a partir del diagnóstico elaborado por el ST. La Mesa técnica, por su parte, consiste en un espacio de coordinación entre las direcciones de departamentos del municipio que permitan viabilizar el Plan de Seguridad Comunal, así como prestar apoyo a la gestión del ST.

El costo total del programa fue de US\$6.051.272, de los cuales US\$4.169.143 fueron aportados por el Programa de Seguridad y Participación Ciudadana y US\$1.882.129 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Inicialmente fue aplicado en 12 comunas del país y alcanzó para el año 2006 a 82 comunas sobre un total de 346.

El programa es exitoso desde la perspectiva de constituir un puntapié significativo para la descentralización de las políticas de prevención del delito, pero también desde la óptica de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la cohesión social, así como en la instalación de la relevancia de la seguridad ciudadana a nivel territorial como un bien público y no como un asunto exclusivo de las policías o el gobierno. Un estudio publicado por el BID determina que los delitos habrían sido un 19% más altos en las comunas donde se aplicó el programa (Ruprah, 2008). Sin embargo, las conclusiones observan diversos problemas asociados principalmente a: 1) Baja sustentabilidad a largo plazo de los planes de seguridad comunales por depender de fondos concursables; 2) Dificultades en la gestión asociados a la sobrecarga de demanda del ST o de los directores de departamento; 3) Problemas político-electorales entre el signo político del Alcalde y el Presidente de la República; y 4) La consistencia y continuidad en la participación de los representantes electos, ya sea por la capacidad técnica en la elaboración de políticas de prevención, o la disponibilidad del tiempo para ser parte de las conversaciones (Frühling y Gallardo, 2012).³

El año 2004, el gobierno del presidente Lagos, a través de la División de Seguridad Ciudadana, convoca a un conjunto de expertos nacionales e internacionales en materia de seguridad y a una Mesa técnica Interinstitucional para sintetizar lo que será el “Plan Nacional de Seguridad Pública”, elaborando una política programática en función de cinco ejes: Prevención Social; Prevención Situacional; Control; Desarrollo Institucional; Mejoramiento de Información y Tecnología. La perspectiva estratégica del Plan busca focalizar los esfuerzos en la construcción de mayor cohesión social, mejorar la gestión de las policías y de los servicios públicos asociados, así como la estructuración

³ En paralelo a este programa se desarrolla la iniciativa “Barrio Seguro” que perseguía la disminución de la violencia y el temor en 12 barrios del país caracterizados por un alto predominio del narcotráfico. Debido a que fue una iniciativa directa del Ministerio del Interior sobre los barrios específicos, sin mediación municipal, queda fuera del rango de criterios de este estudio. El año 2007 la iniciativa es subsumida en el Plan Comunal de Seguridad durante el gobierno de Michelle Bachelet.

de una infraestructura de información sobre el delito que serán fundamentales para los desarrollos de los gobiernos ulteriores en materia de seguridad pública. Si bien es cierto que dichas medidas programáticas constituyen un avance importante en el proceso socialización de la seguridad ciudadana como asunto público, es relevante reconocer que el perfilamiento de las políticas públicas mantiene un carácter genérico en términos de elaboración (en algunos casos inexistente como es el de la reinserción), decantando en la práctica en medidas más de carácter punitivo o de control (reforma procesal penal) por sobre las políticas de prevención, lo que expresa un bajo conocimiento o confianza en la incidencia del carácter participativo de las últimas (Tudela, 2005). Destaca como uno de los problemas de la implementación del Plan la falta de criterios de descentralización que permitan perfilar liderazgos locales en el proceso de planificación de la seguridad ciudadana (Tudela, 2005).

PRIMER GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET (2006-2010)

En el año 2006 se desarrolla la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que permite establecer metas y objetivos concretos al proceso elaborado durante el gobierno anterior (Dammert, 2013) dotando de institucionalidad a una serie de programas agregados desarrollados durante los últimos años, que decantan en la creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública durante el año 2010, que busca cumplir con los compromisos programáticos del Plan Nacional a través de seis ejes: institucionalidad, información, prevención, control y sanción, rehabilitación y reinserción social y asistencia a víctimas

Los dos componentes fundamentales para el desarrollo de la institucionalidad son los Planes Comunales de Seguridad Pública y el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal. Los Planes Comunales permiten durante este período consolidar una estructura local de gestión participativa de la seguridad ciudadana a través de estrategias de prevención social, comunitaria y

situacionales que busquen reducir los índices de criminalidad y el temor al delito. El programa permite la consolidación de la institucionalidad relativa a las capacidades locales de prevención del delito asociadas a los Consejos Comunales de Seguridad, las Secretarías Técnicas y los Planes Comunales de Seguridad, absorbiendo el Programa Comuna Segura pero modificando la estructura de financiamiento de los planes de seguridad comunales vía fondos concursables por transferencias directas a través del “Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal” (FAGM), lo que permite alcanzar para el año 2010 el rango de cien comunas para su ejecución. Los principales criterios de inversión pública radican en este período en la prevención del delito, la rehabilitación y el apoyo a las víctimas. Para el año 2010, el presupuesto total de inversión pública en esta materia asciende a la suma de \$26.511.683.179.

Los Planes Comunales, como materialización municipal de la Estrategia Nacional, suponen en su estructura de coproducción del diseño de seguridad ciudadana el funcionamiento de los “Diagnósticos comunales de seguridad” y de los “Planes Comunales”. El Diagnóstico debe permitir caracterizar los problemas de inseguridad de la comuna (Dirección de Presupuestos, 2010) centrado en tres ejes: Problemas más relevantes de inseguridad; Priorización de los problemas; y la identificación de los servicios públicos y privados que más se relacionan con los problemas a intervenir. A su vez, los Planes Comunales se caracterizan por ser la instancia donde se plasma el diseño de la intervención en función de los problemas de victimización y percepción de temor de la comuna, y que debe considerar una coordinación entre la oferta municipal y los programas a nivel central, y es un requisito indispensable para que el Ministerio del Interior asigne los recursos disponibles.

El espacio que se constituye en la instancia más propiamente participativa con los Consejos Comunales de Seguridad (aunque se identifican experiencias de participación a través de diálogos ciudadanos en la fase de diagnóstico). Este espacio se encuentra constituido en un 50% por organizaciones de la sociedad

civil, e integra desde este período un componente de género que obliga a que participe al menos una organización de mujeres, y un 50% de responsables institucionales (alcalde, policías, ministerio del interior, fiscalía, entre otros). Los Consejos son los responsables de decidir sobre los planes comunales, las iniciativas de inversión, así como de mantener informada a la comunidad sobre el proceso.

La consolidación del proceso descrito anteriormente sólo es posible por el cambio de paradigma en términos de financiamiento directo a los municipios, lo que permite sostener una institucionalidad que soporte la construcción de la seguridad ciudadana en la dimensión local. En esa dirección el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal se convierte para fines del período en el financiamiento exclusivo de los Planes Comunales, principalmente invirtiendo en la prevención situacional, comunitaria y social, así como en medidas contra la violencia y la percepción de inseguridad.

Si bien se vislumbran aspectos ampliamente valorados por la comunidad en términos de construcción de capacidad de gestión local y coproducción de la seguridad pública, aspectos como la falta de una claridad comunicacional fueron claves puesto que en varios niveles no se logró dar a comprender que se trataba de un programa de prevención y no anti-delincuencia, siendo evaluado en su eficacia por la ciudadanía a partir de lo último (DIPRES, 2010).

PRIMER GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA (2010-2014)

Durante el año 2010, luego de un proceso electoral marcado por el problema de la delincuencia (con promesas de poner fin de la puerta giratoria y a la fiesta de los delincuentes) se desarrolla el “Plan Chile Seguro”, que pone el acento en la reducción del delito, mediante una férrea crítica a los procesos de prevención previos. Las metas del Plan son bastante claras: reducir durante el período 2010-2014 en un 25% los indicadores de victimización en hogares, y una

reducción del 25% en la comisión de delitos en el espacio público (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010). Mediante estas nuevas directrices los planes de seguridad alojados en los gobiernos locales son reemplazados por el programa “Barrio en Paz” que focaliza los recursos de prevención del Estado y las policías en una nueva unidad territorial: “El Barrio”. A través de este ejercicio de desplazamiento de los municipios se eliminan los Planes Comunales, la Secretaría Técnica y los Consejos Comunales como interfaces de los procesos de planificación de la seguridad ciudadana.

Una de las virtudes de la modificación de la unidad territorial a intervenir guarda relación con la capacidad de focalizar recursos en los llamados *hot spots* o puntos calientes (Frühling y Gallardo, 2012), permitiendo disminuir el tamaño de las áreas donde se implementan las intervenciones y disminuir por tanto la tasa de victimización en plazos acotados, de acuerdo con las orientaciones del nuevo Plan. Esta idea es completamente consistente con la perspectiva del gobierno en relación con la dispersión de fondos a lo largo de grandes áreas comunales que supuestamente implicaba el FAGM durante el gobierno anterior (Ministerio del Interior, 2010) y que tendría una fuerte incidencia en la falta de resultados en materia de reducción del delito. El presupuesto asociado a este Plan fue de \$33.264 millones de pesos para el período 2010-2014.

En función de la reducción del delito en los espacios públicos se comienza a ejecutar en el marco del Plan a fines del año 2010 el “Programa Barrio en Paz Comercial”, que tiene como objetivos la disminución de la probabilidad de ocurrencia de delitos en barrios comerciales con altas tasas de victimización, así como la percepción de inseguridad y el desorden social asociado a estos barrios. Se espera también a partir de este programa una mejora en la tasación del suelo, y afianzar las relaciones entre el gobierno y la inversión privada. Durante el año 2010 se intervinieron bajo este concepto 60 barrios, y a partir del 2011 se fueron integrando 8 más. La selección de estos barrios corresponde a criterios situacionales y delictuales de los barrios comerciales en

una coordinación entre el Ministerio del Interior, las Gobernaciones Provinciales, junto a Carabineros y la Policía de Investigaciones.

Para el proceso de reducción de la tasa de hogares victimizados se implementa el Programa Barrio en Paz Residencial, que prioriza los esfuerzos en materia de violencia interpersonal, percepción de inseguridad y particularmente se enfoca en actividades asociadas al narcotráfico, priorizando una selección de barrios con alta actividad criminal. De acuerdo con el Manual de Caracterización de Barrios (M. Interior, 2010) se busca intervenir bajo este criterio un total de 100 barrios a nivel nacional para fines del 2014, en función de criterios asociados a niños y niñas en situación de vulnerabilidad, reinserción social; prevención situacional; escolaridad; consumo de drogas, entre otros. Sin embargo, el formato de intervención no se encuentra predeterminado por el Plan, sino más bien corresponde a cada diagnóstico singular elaborado por la figura del Coordinador Municipal, que es el encargado de instalar la Mesa Técnica Barrial desde donde debe surgir la priorización de proyectos y el diseño del plan de trabajo. Este esquema implica que a pesar de disminuir significativamente las competencias de los gobiernos locales en materia de prevención del delito, el gobierno central debe negociar con los alcaldes la selección de los barrios a intervenir con la finalidad de que el Municipio colabore con sus propios recursos en el desarrollo del programa, lo que en términos concretos modificó los criterios de selección de barrios en función del índice de vulnerabilidad social (como en todos los programas de los gobiernos anteriores) por una ponderación más asociada a criterios de relevancia política (Frühling y Gallardo, 2012).

En paralelo a este proceso, y como componente fundamental del Plan Chile Seguro se crea la Subsecretaría de Prevención del delito que permite institucionalizar la Seguridad Ciudadana como asunto de Estado que trasciende la esfera puramente policial e involucra directamente a las autoridades políticas y civiles. La Subsecretaría permite también el diseño de

mayor equilibrio entre las políticas del Estado que buscan generar mayor prevención del delito y aquellas que buscan el control o reducción de este. Específicamente la Subsecretaría facilita en este período un importante proceso de descentralización de la información, de modernización tecnológica en la prevención del delito y consolidar una red nacional de atención a víctimas de delitos violentos, pero al mismo tiempo busca ocupar un rol de centralización del diagnóstico y planificación de las principales políticas de prevención del delito a nivel nacional.

SEGUNDO GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET (2014-2018)

En el año 2014 se lanza el “Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito: Seguridad para Todos” que marca un hito relevante en la perspectiva territorial de la seguridad ciudadana, retomando el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad municipal como el agente principal de los programas de control y prevención (SPD, 2014). Se genera mediante este plan una transferencia directa bianual para el desarrollo de los planes comunales de seguridad pública que asciende en total hasta el año 2017 a la suma de \$64.623.734.000. Entre el año 2014 y 2015 los Planes Comunales fueron focalizados en 74 comunas a lo largo del país, con más de 60.000 habitantes y que concentran más del 83% de delitos de mayor connotación social. Pero es a partir del año 2016 que el proceso se vuelve extensivo a todas las comunas del país a través la Ley N° 20.965, mediante una modificación a la Ley Orgánica de Municipalidades, que convierte los planes comunales en una obligación legal de los municipios.

Los pilares que fundamentan el despliegue del Plan Nacional son cinco (SPD, 2014): 1-Mejorar la estructura descentralizada de la información que permita tanto a los territorios como al nivel central adaptarse al dinamismo local; 2-Profundizar la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de las

políticas de seguridad pública; 3- Mejorar la coordinación interinstitucional en materia de prevención; 4- Optimizar la focalización territorial de las políticas públicas que buscan disminuir las tasas de victimización y de temor ante el delito; y 5- Fortalecer los liderazgos locales a través del apoyo a la construcción de capacidad de gestión de los alcaldes sobre los programas de prevención del delito.

El Plan Nacional, en esta dirección, más que innovar en materia de creación de nueva institucionalidad busca generar a través de los planes comunales una gobernanza de la seguridad pública que profundice el carácter local y situado de las intervenciones públicas, a partir del reconocimiento de la seguridad como un derecho humano que es condición sine qua non del ejercicio de otros derechos (SPD, 2014). Mediante este ejercicio los municipios se transforman en la institucionalidad pivote de la coordinación entre los organismos públicos con la finalidad de producir una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos a través de la producción de cohesión social en el trabajo comunitario de la seguridad ciudadana.

SEGUNDO GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA (2018-2022)

El año 2018, en el segundo gobierno de Sebastián Piñera es convocada una Mesa de Trabajo que reúne a representantes del gobierno, alcaldes, parlamentarios y agentes de la sociedad civil para discutir durante 90 días una serie de propuestas entorno a los problemas de seguridad pública que serán expresadas en el “Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública” (Gobierno de Chile, 2018). El Acuerdo sintetiza 150 propuestas emanadas de la mesa de trabajo en cinco ejes: 1- La Modernización y Fortalecimiento de las policías, como una respuesta estructural ante la legitimidad a la baja de dichas instituciones producto de los casos de fraude y de los resultados de la “operación huracán”; 2- Fortalecimiento del Sistema de Inteligencia del Estado,

que permitan actualizar la institucionalidad y generar sistemas de contrapeso democrático por parte del gobierno, parlamento y sociedad civil; 3- Fiscalización y control de las armas de fuego, debido al incremento exponencial en el uso de estas en los delitos de mayor connotación social; 4- Coordinación entre los actores del Sistema de Persecución Penal, que revise críticamente la comunicación entre la institucionalidad encargada de la persecución y aquella encargada del juzgamiento; y 5- El rol de los municipios en la seguridad pública.

Sobre este último punto, determinante para los objetivos de este estudio, el Acuerdo Nacional plantea una lectura crítica del proceso desarrollado en el gobierno anterior, particularmente en la capacidad real de los municipios de implementar a nivel nacional los planes comunales de seguridad pública y en la capacidad técnica que poseen los gobiernos locales en materia de prevención del delito (Gobierno de Chile, 2018). Si bien comparte un diagnóstico con la Asociación Chilena de Municipalidades relativo a la inequidad territorial del financiamiento municipal producto de los altos niveles de centralización administrativos del país, opera un desplazamiento significativo del rol que estos habían ocupado durante el ciclo anterior hacia una mayor centralidad de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

El ejercicio de desplazamiento anterior se busca realizar mediante tres grandes ámbitos: 1- En el ámbito nacional, buscará implementar una nueva reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades, que objetive y especifique el rol de los municipios exclusivamente en materia de prevención del delito, y no como el eje de la gobernanza nacional. 2- En el ámbito nacional/comunal se reconoce el rol local de los consejos comunales y se busca profundizar sus capacidades técnicas, así como el compromiso real de sus participantes, pero disminuir la cantidad de sesiones obligatorias que establece la ley. De la misma forma se propone repensar el mecanismo de financiamiento basal a los municipios en la discusión de la Ley Presupuestaria del año 2019; y 3- En el ámbito local se

reconoce el rol de las organizaciones comunitarias para la prevención del delito, pero se busca reponer la focalización de los recursos mediante la estructura de fondos concursables orientados por la Subsecretaría.

El proceso de discusión de este Acuerdo Nacional será fuertemente resistido por las autoridades locales que ven mermado su rol ante el problema de la victimización y el aumento de la percepción del temor, pero la posibilidad real de su ejecución se ve altamente estancado por el proceso denominado “Estallido Social” durante octubre del año 2019 que, entre otros múltiples factores, agudiza la pérdida de legitimidad de las instituciones policiales producto de su participación en la violación a los DDHH durante el desarrollo de las protestas. Sin embargo, el ciclo que esta investigación pretende estudiar sólo abarca hasta el período 2018 pues creemos que la mutación en el carácter del delito y del temor en la población adquiere una nueva naturaleza a partir de la crisis generalizada de las instituciones en nuestro país a partir de fines del año 2019 y con el inicio de la Pandemia producto del Covid-19, y que dicho fenómeno requiere ser estudiado en particular.

CAPÍTULO II – PERFILAMIENTO DEL CASO

Una de las interrogantes fundamentales para abordar el problema de la inseguridad ciudadana en los programas de prevención del delito, guarda relación con la forma en que se interpreta por los tomadores de decisiones la brecha existente en los estudios respecto a las tasas de victimización y a la percepción del temor en la población. Por victimización entenderemos la cantidad efectiva de personas que se reconocen víctimas de algún tipo de delito en encuestas de victimización (Ministerio del Interior, 2004) y, por percepción de temor, asumiremos provisoriamente la definición operativa de Garland (2013) de acuerdo a la cual se entiende como la percepción que sienten las personas respecto a la probabilidad de ser víctimas de algún delito. Una caracterización interesante de esta diferencia puede observarse en Sozzo (2004) donde la victimización es comprendida como vector objetivo de la seguridad en tanto que expresión cuantitativa de delitos efectivamente ocurridos, y la percepción de temor como un vector de seguridad subjetivo que expresa la percepción de la población ante el problema de la delincuencia.

El comportamiento de estas variables dista de ser simétrico entre ambas, llegando a ser inclusive inversamente proporcional su evolución (Kessler, 2009), es decir que mientras la percepción de inseguridad se observa en incremento durante el tiempo, las tasas de victimización pueden ir disminuyendo o manteniendo sus cifras. Para el caso chileno es aún más complejo el problema, pues las cifras comparadas observadas por Latinobarómetro (2018) muestran a Chile como uno de los países con la tasa más baja de homicidios de la región (3.6 por cada 100 mil habitantes), pero una de las más altas en términos de percepción del temor (donde sólo un 7% de las personas declara no sentirse inseguros ante el delito). Esta lectura se ve refrendada por las últimas encuestas Paz Ciudadana (2022) y ENUSC (2022)

donde es posible constatar una disminución efectiva de las tasas de victimización versus un aumento sostenido de la percepción de inseguridad. Si bien es necesario constatar que existe una constelación significativa de formas de abordar la naturaleza de esta diferencia, en términos generales es posible indicar un consenso relativo a la importancia del problema de la percepción del temor como un factor relevante que afecta directamente la calidad de vida de las personas y el ejercicio pleno de sus derechos

Existe, a nuestro parecer, en el desarrollo de la literatura local sobre el tema una fuerte tendencia a identificar el problema del temor ciudadano con el factor medios de comunicación (Dammert, 2002), como causa principal de la inseguridad en la población. Sin embargo, si bien es posible identificar un rol activo de la estructura mediática en la producción sensacionalista de una figura estigmatizada y fragmentada de delito, que posee una caja de resonancia significativa en la sociedad, coincidimos con el análisis presentado en Scherman y Etchegaray (2013) donde se permite observar que el rol de los medios de comunicación existe, pero es moderado cuantitativamente respecto de variables ecológicas en la producción de temor en la población. Tendemos a pensar que los análisis de este tipo, que reducen el problema subjetivo de la seguridad a una construcción mediática, obvian el conflicto estructural que subyace en la dinámica, en tanto que conflicto presupuesto por la ausencia de comunidad clara en el contexto de economías globalizadas y con Estados debilitados frente a los requerimientos generales de la población (Bauman, 2006)

Esto quiere decir que, en el origen de la percepción del temor, de la cual sólo tenemos datos relativos a la capacidad individual de producir discurso en torno a sus sensaciones (Kessler, 2009), existe una diversidad de factores que no deben ser reducidos unilateralmente con la finalidad de comprender el fenómeno. Problemas como la confianza en las instituciones, o una débil capacidad real de aquellas encargadas de perseguir o prevenir el delito, son

factores objetivos que inciden también en la inseguridad de la población. Así mismo existen factores políticos que intensifican el temor en la población como una forma de ganar adeptos construyendo enemigos comunes (Ávila, 2010), dinámica sobre todo presente en épocas electorales. Existen a su vez factores de tipo territorial que inciden fuertemente en la emergencia de niveles de riesgo asociados a violencias en los barrios, donde se cruzan problemas socioeconómicos con variables como nivel educacional o infraestructura local (Molina, 2014). Es evidente entonces, que un análisis del fenómeno debe incluir en algún grado una lectura de estas variables para permitir desarrollar políticas públicas acorde con el problema.

En esta dirección, en nuestro país son aplicados cuatro instrumentos que buscan medir esta dimensión subjetiva del delito, expresando por cierto una relativa polisemia conceptual en relación al problema teórico asociado a la definición del rango de la percepción de inseguridad. El primer instrumento que se aplica desde el año 1995 es la encuesta regional Latinobarómetro, que incluye la pregunta “¿Con qué frecuencia se preocupa Ud. de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia?” a diversos países de Latinoamérica, lo que permite tener una perspectiva comparada de su desarrollo.

A partir del año 2003, a través de un convenio entre el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadísticas, se desarrolla la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana que incluye diversos componentes que permiten constituir indicadores de inseguridad en la población. Los principales elementos estudiados son las situaciones que generan preocupación; el nivel de seguridad en determinados lugares; el nivel de riesgo o peligro; sensación de temor o inseguridad; y comportamiento que han realizado las personas para evitar ser víctimas de delito. Así mismo, desde el año 2015 la Subsecretaría de Prevención del Delito ha desarrollado una serie de encuestas comunales de victimización que buscan levantar información focalizada en torno a seis

indicadores: victimización, incivildades, percepción de inseguridad, medidas de seguridad, vínculos sociales y participación y evaluación de políticas públicas.

De forma paralela a estos instrumentos institucionales se desarrolla desde el año 2000 la encuesta Paz Ciudadana, que construye a lo largo del tiempo un ranking nacional de inseguridad llamado “Índice de temor”, a partir de indicadores asociados a la percepción de la variación de la delincuencia; temor de caminar solo; temor de ser asaltado en el barrio donde reside; temor de ser asaltado en su casa por las noches; entre otros factores.

De acuerdo con el estudio encargado por la Subsecretaría de Prevención el año 2019, sobre los factores determinantes que influyen en la sensación de seguridad (Subsecretaría de Prevención, 2019) el diseño metodológico de estas encuestas es óptimo a nivel comparativo con otros países, pues incluye preguntas que permiten observar dimensiones cognitivas (riesgo de amenaza), afectivas (sensación de temor), conductuales y comportamentales (acciones que se realiza para evitar ser víctimas de delito). De la misma manera se incluyen en general elementos relativos a especificidades territoriales, lo que permite establecer una diferencia entre el temor al delito en abstracto y en concreto, observando junto a esto indicadores de magnitud al establecer niveles de frecuencia con que las personas modifican su comportamiento para evitar ser víctimas de delito. Sin embargo, el mismo estudio plantea que los diseños de encuesta presentan debilidades en torno al registro de intensidad (contextualización del temor al delito frente a otras preocupaciones de la ciudadanía) y frecuencia del temor (especificidad temporal de la intensidad), así como de su capacidad para registrar proyección interna (temor del sujeto a ser víctima), externa (temor de que otra persona sea víctima) o proyección dual del temor (interna y externa).

Otro de los componentes centrales que el estudio detecta en relación con la brecha victimización y percepción de inseguridad, es la carencia de un sesgo de género en los estudios realizados. De acuerdo con lo observado, las

encuestas hasta el año 2019 no miden en específico la naturaleza de género en determinadas violencias, lo que no permite observar un componente fundamental en uno de los segmentos que presenta mayores índices de temor dentro de la población, asociados por ejemplo al acoso callejero hacia las mujeres. Durante el desarrollo de las entrevistas de este estudio existe también la percepción de que uno de los problemas de las encuestas guarda relación con la infra medición de incivildades en el territorio, referidas al desorden físico y social en el barrio, lo que decanta en una sobreestimación de la brecha entre temor y victimización. Una aproximación diferente al problema puede ser encontrado en la presentación del índice de temor de Paz Ciudadana en el año 2022, donde se permite concluir que una parte importante de la diferencia, que ha llevado a la percepción de temor a sus máximos históricos, se debe a la mutación del carácter del delito principalmente asociado a los incrementos en los niveles y naturaleza de la violencia, y al mismo tiempo, al rol que juegan las redes sociales en la interacción de la comunidad (Paz Ciudadana, 2022)

Resulta interesante constatar en el estudio del año 2019 (Subsecretaría, 2019), que realiza un ejercicio comparado en seis comunas del país, que los principales factores detectados como causas del temor en la población refuerzan la perspectiva de conjunto que ha buscado trazar el ejecutivo a través de los Planes Comunales de Seguridad Pública. De acuerdo a lo observado, es preciso concluir que es posible agrupar en seis los factores fundamentales de inseguridad en la población: en primer lugar, se encuentran los “factores individuales” que permiten diferenciar mayores niveles de temor en las mujeres y en los adultos mayores, referidos en el primer caso a la posibilidad de ser víctimas de acoso o violencia sexual, y en el segundo a la vulnerabilidad de acuerdo al ciclo de vida. Este segmento permite diferenciar también rangos de temor distintos en hombres y mujeres de acuerdo con el tipo de delito del cual se cree que se puede ser víctima. Así mismo se detecta en este segmento una serie de factores protectores de los individuos en relación

con las redes comunitarias que se encontrarían ausentes de las mediciones de la ENUSC y de Paz Ciudadana.

El segundo segmento de factores hallados por el estudio responde a los “físico-territoriales” que refieren principalmente a las variables situacionales del delito asociadas al deterioro del espacio público (falta de luminarias, deterioro de las calles, presencia de autopistas, entre otros) que promueven la posibilidad de incivildades o facilitan la comisión de delitos. En tercer lugar se señala a los factores “socio-barriales” referidos a las mutaciones de la configuración de las comunidades en el contexto de un país globalizado, y que se expresa en el temor al otro como diferente, traducido por ejemplo en la explosión de migración en los barrios. Como cuarto factor se presenta el vector “público-institucional” que detecta una importante fuente de temor en la población debido a la pérdida de confianza en las instituciones y a la falla del estado en su deber de garantizar la seguridad pública. El aumento de la desconfianza en carabineros contrasta con la alta estima de la población sobre el rol de los municipios como actor presente en el territorio para presentar soluciones al problema de la delincuencia. En quinto lugar, se posiciona el problema de los “factores culturales” referido a la pérdida de las coordenadas valóricas en la comunidad, alimentado por los factores socio-barriales. Finalmente, se presentan los factores “delictuales” donde destaca en primer lugar el problema del narcotráfico, y en segundo lugar los problemas del robo a la propiedad y los robos con sorpresa como fuentes de temor en la población (SPD, 2019).

En línea con lo anterior, las principales recomendaciones presentadas a partir del análisis de casos, hacen referencia en primer lugar a un acento del enfoque de derechos en materia de prevención, que permitan desplazar de las políticas que buscan disminuir el temor en la población su objeto desde el delincuente hacia la calidad de vida de las personas, en función del deber de las instituciones de resguardar el derecho a una vida libre de inseguridad. Así mismo las conclusiones apuntan a reforzar el enfoque territorial de las políticas

públicas que permita diferenciar los niveles de inseguridad de acuerdo con la singularidad de los espacios y sus características sociales, culturales y económicas. Es necesario también incluir una fuerte perspectiva de género que permita enfrentar el problema de la división sexual del trabajo en relación con la inseguridad ciudadana. Y, por último, se requiere de acuerdo a las conclusiones reforzar el carácter multisectorial y multidimensional de las intervenciones en prevención del delito, que articulen diversos sectores institucionales y al mismo tiempo se facilite el desarrollo de la comunidad como agente del control social.

Nos hemos permitido resumir en extenso las principales conclusiones del estudio pues a nuestro juicio constituye una de las fuentes más exhaustivas de problematización del problema de la percepción de inseguridad en Chile. Es muy probable que tanto los problemas metodológicos detectados en la ENUSC, y que sin duda son extensivos (aunque requeriría de un desarrollo mayor del análisis) a la encuesta Paz Ciudadana, así como la diversificación de factores asociados al temor, no logren resolver el hiato entre victimización y percepción de inseguridad en términos de medición, pero permite trabajar el problema con la profundidad que requiere la ciudadanía de la institucionalidad pública, descartando de plano soluciones efectistas que muchas veces contribuyen a incrementar el conflicto, a partir del reconocimiento del temor como un conflicto de constitución de la naturaleza del espacio público y de la tipología de vínculos que posee la comunidad.

Así mismo, y de acuerdo a las recomendaciones realizadas por el estudio mencionado (SPD, 2019) para la aplicación de políticas públicas que disminuyan la percepción de inseguridad, es posible para nosotros observar de forma retroactiva cómo en el municipio de Peñalolén se han realizado diversas gestiones e innovaciones a lo largo de las últimas dos décadas, que han tendido a la institucionalización de capacidades de gestión local que permitan hacer frente al problema desde una perspectiva multidimensional para la

prevención del delito. La forma en que se piensan las diversas estrategias de intervención en relación con el rol de la comunidad para la disminución de la inseguridad ciudadana es sintetizada por esta investigación como capacidad de producción de valor público.

De acuerdo a lo anterior, y retomando las principales observaciones del capítulo 1 en torno al desarrollo general de las políticas de seguridad ciudadana, uno de los esquemas dominantes de conflicto en el establecimiento de un marco general para las políticas públicas en torno a la prevención del delito, guarda relación con la tensión entre políticas centralizadas en la Subsecretaría de Prevención del delito, con una estructura de fondos concursables, y por otro lado el rol de los gobiernos locales como agentes principales en la elaboración de programas, en función de financiamientos basales. En esta dirección el Plan Nacional de Seguridad Pública elaborado durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, y dentro del marco temporal en que se focaliza este estudio, busca mediante la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades focalizar un enfoque preventivo que evite la circularidad reactiva ante el delito, mediante un refuerzo a la descentralización de la gobernanza de la prevención, entregando mayores facultades a los gobiernos locales para la elaboración de políticas contextualizadas con los diversos territorios.

Sin embargo, debido al desequilibrio en los ciclos de financiamiento hacia los gobiernos locales, resultado también de la carencia de un acuerdo explícito a nivel nacional que sea transversal al arco político y que sancione el rol de los municipios como órganos descentralizados en materia de seguridad, la capacidad de gestión que han logrado sintetizar las estructuras administrativas a nivel local es ampliamente dispar, tendiendo la media hacia una baja capacidad institucional en la gestión de la seguridad. Un informe encargado por la Subsecretaría de Prevención del delito a la Universidad Alberto Hurtado durante el año 2018 permite observar en general deficiencias relativas a la

débil autonomía institucional y presupuestaria para la toma de decisiones; una baja o nula coordinación con las policías, ministerio público y los órganos centrales encargados de la prevención y el control del delito; carencia de capital humano profesionalizado en la materia y ausencia de liderazgos locales que favorezcan una gobernanza óptima de los programas de prevención (Alberto Hurtado, 2018). Conclusiones similares son obtenidas en el balance que realiza la DIPRES el año 2017, al destacar la baja capacidad institucional de gestión de la prevención del delito en las municipalidades (DIPRES, 2017)

Es frente a este escenario que el Municipio de Peñalolén destaca como la comuna que se posiciona en el ranking N°5 con un puntaje de 86,7 (Alberto Hurtado, 2018) que mide las capacidades locales de gestión de la seguridad de acuerdo a indicadores relativos a la estructura orgánica, el liderazgo, la oferta programática, las fuentes de financiamiento, la participación ciudadana, entre otros factores considerados en la construcción de la línea de base que permite comenzar a establecer rangos de funcionamiento óptimos para la gestión municipal. De acuerdo con lo que hemos podido observar en la literatura general sobre la materia, una parte importante de los resultados obtenidos por el trabajo de la dirección de seguridad en el municipio guarda una estrecha relación con la densidad de la experiencia recorrida en la continuidad de los gobiernos comunales de Orrego y Leitaó, así como su capacidad institucional de innovación a partir de un capital humano profesionalizado en la materia.

Lo anterior permitió que la política local de seguridad de Peñalolén haya evolucionado, desde distintas perspectivas, buscando adaptarse a las cambiantes necesidades y requerimientos de los vecinos de la comuna en esta materia. Sin embargo, hay tres elementos o factores que han cruzado todas sus etapas, desde su instalación hasta su actual iteración, sin perder vigencia ni relevancia: primero, el concepto de seguridad ciudadana como un derecho humano, y que forma parte de los deberes del Estado en relación con otros derechos, aun cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos no

se refiera expresamente a la seguridad relacionada con la criminalidad; segundo, que el problema de la inseguridad es un fenómeno que responde a múltiples causas, en el cual resulta relevante identificar la mayor cantidad de factores determinantes; y, tercero, asumir como rol inexcusable del gobierno local la intervención en seguridad ciudadana, asignando recursos del propio municipio para complementar aquellos destinados por el Gobierno central, mucho antes que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades lo hubiere consagrado dentro de las obligaciones legales de los municipios en 2016 (Maray, 2021).

El desarrollo e implementación de la política local de seguridad de Peñalolén se puede dividir en cuatro etapas, que abarcan desde el primer período como alcalde de Orrego hasta la actual administración de Leitaó. Cada una de estas etapas está caracterizada por la adopción o modificación de ciertas estructuras organizativas dentro de la principal unidad municipal destinada a abordar la problemática de la seguridad ciudadana, tomando en consideración que existe un trabajo coordinado con otras unidades y entidades públicas y privadas ajenas a la institución.

Desde ya podemos anticipar que estas modificaciones en su organización tienen directa relación tanto con el presupuesto disponible como a ciertos cambios teóricos y de enfoque producto de la profesionalización de su equipo y la experiencia acumulada.

LA UNIDAD DE SEGURIDAD CIUDADANA 2005-2007

Esta primera etapa podría denominarse como de construcción e instalación, que abarca desde la creación de la Unidad de Seguridad Ciudadana hasta su transformación en Gerencia de Seguridad Ciudadana y su consecuente fortalecimiento institucional.

Con la elección de Orrego como alcalde de Peñalolén en 2004, la nueva administración local se enfrentó a los desafíos y conflictos propios de la instalación de una nueva tienda política gobernante en la comuna, que suelen ir asociados a una resistencia al cambio. En materia de seguridad ciudadana, el nuevo alcalde y su equipo fijaron a éste como uno de los temas prioritarios de su administración, para lo cual implementan, a comienzos del año 2005, la Unidad de Seguridad Ciudadana, dependiente en primera instancia de la Dirección de Desarrollo Comunitario. En éste ámbito, la Unidad se encontró también con múltiples obstáculos, particularmente por las divergencias en cuanto al modelo en el cual se basa la intervención, como también en materia de presupuesto y personal disponible, lo cual repercutió directamente en la oferta programática (Maray, 2021, p. 163).

El diagnóstico en relación con la problemática de la seguridad ciudadana ya incorporaba conceptos que permanecen hasta hoy, en particular en relación con el rol del municipio, el enfoque hacia la seguridad comunitaria y la protección como un bien público, la aproximación multicausal al fenómeno y la estrecha relación entre estas múltiples variables, ya sean de carácter social, institucional o incluso urbanístico. En cuanto al temor, también se identifican algunas causas, destacando la influencia de los medios de comunicación y la desinformación de la comunidad en relación con las políticas públicas. En este sentido, el Plan Comunal de Seguridad de Peñalolén considera que las políticas públicas deben apuntar a reducir el temor en la población, a fin de evitar que se genere desconfianza entre las personas y se incentive el individuo por sobre la comunidad. En palabras de Maray (2005), “sin participación, el temor aumenta en la población; sin participación no se pueden generar acciones a nivel local con representatividad de la comunidad” (p. 2).

Como una de sus primeras medidas, la Unidad fijó su objetivo estratégico, acorde con la Misión que la nueva administración definió para su primer período a cargo de la comuna: “Mejorar la percepción y condiciones de

seguridad de la población, incorporando la participación y responsabilidad ciudadana” (Maray, 2005, p. 4). Este objetivo ha logrado mantenerse sin modificaciones estructurales hasta hoy (Maray, 2021, p. 149), aun cuando se ha incorporado la participación de otras instancias y entidades para el logro de su consecución. En tanto, fueron tres los objetivos específicos fijados para esta primera etapa: 1) fortalecer las coaliciones asociadas a la prevención y control del delito; 2) promover la participación y responsabilidad comunitaria en la prevención social y situacional del delito para la construcción de barrios seguros y solidarios; y 3) promover las condiciones de bienestar de niños y niñas con alta vulnerabilidad para disminuir el ingreso a la carrera delictual (Maray, 2005).

El modelo de intervención propuesto por este Plan está basado en cinco dimensiones esenciales que consideran la integralidad temática, la transversalidad de la acción, las características territoriales y la participación comunitaria para darle coherencia (Maray, 2005):

1. **Sistémico:** entiende a la comuna como un subsistema regional y nacional, debiendo entenderse con otras comunas y organismos relacionados, y a su vez debe considerar la coordinación y diálogo con los subsistemas existentes dentro de la propia comuna. Estas estructuras obligan a desarrollar estrategias holísticas de intervención (Maray, 2021).
2. **Integral:** entendiendo la seguridad ciudadana como un fenómeno complejo y multicausal, los programas deben abordar todos los factores que se identifiquen, de manera de modificar positivamente las pautas de comportamiento individual y colectivo.
3. **Transversal:** la gestión debe ser transversal tanto dentro de la propia institución, a través de sus distintas unidades y direcciones, como también en relación con el resto de los actores, articulando la labor de

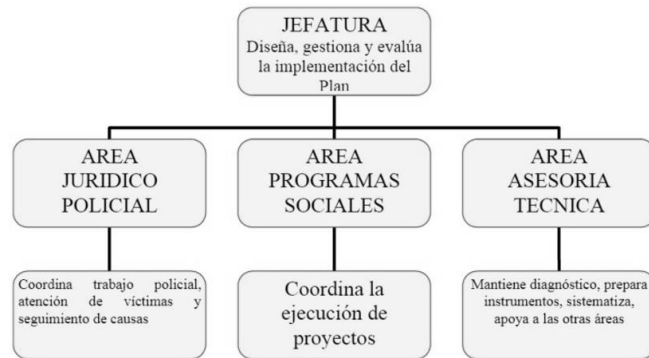
policías y gobierno central y regional a través de estrategias multisectoriales.

4. Territorial: la implementación considera las particulares características territoriales, sociales, demográficas y económicas de los barrios y sectores que serán objeto de intervención.
5. Participativo: se busca potenciar las capacidades organizativas, técnicas y de participación de la comunidad, aun cuando su rol sea limitado por cuanto hay agencias institucionales que tienen un deber legal en la materia. En este sentido, la participación ciudadana cuenta con múltiples instancias, tales como cabildos, fondos concursables y presupuestos participativos.

Bajo este Plan, el Alcalde y el Concejo Municipal asumen un rol preponderante de liderazgo en relación con los programas de prevención social y situacional del delito, e incorporando la temática dentro del Plan de Desarrollo Comunal, de modo de comprometer tanto recursos como esfuerzos. También asume un rol de coordinación de las acciones con otras instituciones, como policías y Ministerio Público, dentro del marco de sus facultades y atribuciones legales.

Finalmente, para el logro de los objetivos definidos se incorporó un plan estratégico anual con metas, indicadores de cumplimiento y verificadores, y la entrega de informes trimestrales y anuales para dar cuenta de los avances efectivos. En la figura 1 se puede apreciar la estructura organizacional con la que comenzó a operar la unidad.

Figura 1: Organigrama de la Unidad de Seguridad Ciudadana en 2005.



Nota. Adaptado de *Organigrama*, de N. Maray, 2005, Plan Comunal de Seguridad Ciudadana.

Paralelamente, en el año 2004 el Ministerio del Interior aprueba la Primera Política de Seguridad Ciudadana, documento de carácter técnico con miras a lograr un fortalecimiento institucional tendiente a reducir los delitos, y en el cual los municipios poseían un rol activo al instar al trabajo conjunto con policías y otras instituciones de la sociedad civil. Esta Política definía un conjunto de ejes relativos al fortalecimiento de las instituciones con interés y obligaciones en la materia y la mejora de sistemas de información, prevención y represión del delito, además de contar con objetivos, planes e indicadores de desempeño (Frühling, 2015).

Sin embargo, esta Política Nacional no es más que una recopilación, organización y alineación de planes y programas que ya se encontraban en ejecución, pero sin identificar metas claras que subsanen los problemas vigentes, especialmente en lo que se refiere a la burocratización en la gestión de los recursos, con excesivos trámites a la hora de rendir gastos (Frühling, 2015). Uno de los programas destacados de esta Política es “Comuna Segura Compromiso 100”, de lato análisis en el capítulo anterior.

LA GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA 2007-2012

En el año 2007, la Unidad se transforma en la Gerencia de Seguridad Ciudadana, implementando con ello una estructura organizacional que permite encauzar los esfuerzos de manera coordinada, profesionalizando a la vez su gestión.

Esta es también una etapa de fortalecimiento institucional de la Política Comunal de Seguridad Ciudadana de Peñalolén producto, en primer lugar, de la voluntad política, la experiencia adquirida, la capacidad de gestión de los equipos y, por cierto, a una mayor disponibilidad de recursos presupuestarios, tanto propios del municipio como obtenidos a través de fondos y proyectos externos, que permitió incorporar profesionales especializados. De este modo, de contar con tres profesionales en 2005, la Gerencia pasó a tener 30 en 2008 y llegando a los 55 en 2012 (Maray, 2021).

Al comienzo, la Gerencia se estructura organizacionalmente a través de distintas áreas de experticia técnica, estableciendo tres unidades internas para el abordaje de la problemática de seguridad en la comuna y tres instancias consultivas comunales para la implementación de acciones y visiones tendientes a construir y desarrollar el plan comunal de seguridad.

Las unidades internas establecidas al comienzo de la Gerencia, y cuyo funcionamiento y estructura se pueden apreciar en la figura 2, fueron las siguientes:

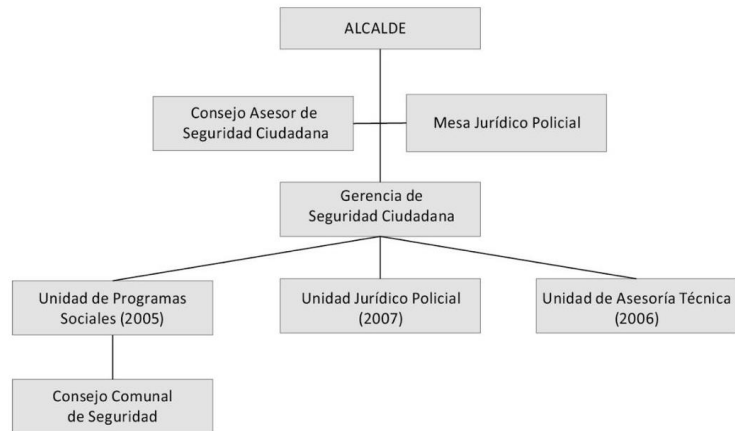
- Unidad de Programas Sociales: la cual tiene por objeto coordinar todos los programas y proyectos sociales dirigidos a la comunidad en una sola unidad, para evitar duplicidad de acciones y potenciar intervenciones en el territorio.

- Unidad Jurídico Policial: encargada de coordinar el trabajo con policías e instituciones del ámbito judicial.
- Unidad de Asesoría Técnica: encargada de otorgar soporte técnico a las intervenciones, además de realizar el levantamiento y análisis de información.

A su vez, las instancias consultivas creadas en aquel momento fueron las siguientes:

- Consejo Asesor de Seguridad Ciudadana: desde la administración Orrego, el municipio ha sido un fuerte impulsor de incorporar a la academia en el análisis y desarrollo de estrategias en esta materia. En este sentido, esta instancia consultiva fue creada con el propósito de que expertos en las diversas aristas de la seguridad y prevención participen y expresen su opinión en sesiones de trabajo periódicas relativas al diseño e implementación del Plan.
- Mesa Jurídica Policial: instancia donde participaban las Policías, el Ministerio Público y el municipio, con un carácter más operativo que el Consejo Asesor, en el cual se analizan temas de contingencia delictual de la comuna y se establecen estrategias y compromisos.
- Consejo Comunal de Seguridad: instancia instaurada por el Ministerio del Interior, a través de la División de Seguridad Pública, en el cual se analiza el panorama de seguridad de la comuna y se evalúan y priorizan los proyectos a ejecutar dentro de la misma, primero con el fondo concursable comunitario y posteriormente con los FAGM.

Figura 2: Organigrama general de la Gerencia de Seguridad Ciudadana 2007



Nota. Adaptado de *Organigrama General de la Gerencia de Seguridad Ciudadana*, de N. Maray, 2021, Instalación y evolución de una política de seguridad a nivel local: la experiencia de la comuna de Peñalolén.

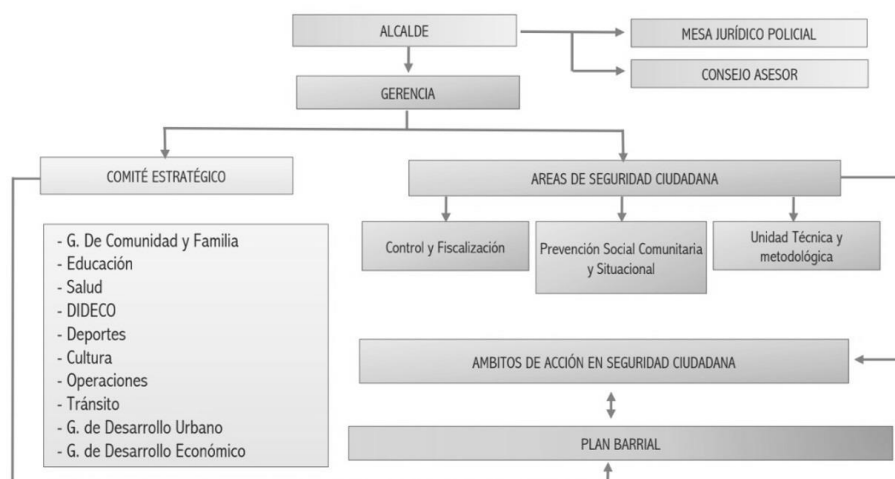
Para el año 2008, se aplica en la Gerencia una reestructuración del trabajo, cambio que es motivado por la necesidad de relevar los aprendizajes y los focos que se pretende fortalecer en esta etapa (Maray, 2021). Estos cambios se dan en las siguientes áreas:

- Área de “prevención situacional”, anteriormente incorporado en el “ámbito social”, la cual pasa a denominarse “prevención situacional y comunitaria”, enfatizando la cohesión social - entendiendo por tal el proceso de coproducción y participación ciudadana - como estrategia de prevención.
- Área “jurídico policial”, que pasa a ser de “control y fiscalización”, atendiendo a la circunstancia de que la administración comunal no tiene facultades ni atribuciones legales sobre las acciones policiales y judiciales, pero sí puede coordinarlas de manera conjunta con estas instituciones.

- Se incorpora el ámbito de “información y comunicación”, la cual hasta ahora se desarrollaba únicamente con acciones específicas y aisladas, reconociendo la necesidad de desarrollar estrategias comunicacionales como complemento a las intervenciones, y la importancia del tratamiento de la información para el desarrollo de estrategias de seguridad ciudadana. En el año 2009 esta área se transforma en la Unidad Técnica y Metodológica, con miras a la formación de un observatorio, cuya principal función es la de proveer información relevante para la toma de decisiones en la materia, con el objetivo de mejorar los indicadores subjetivos de seguridad.
- Se institucionaliza el Comité Estratégico Municipal, donde participan las distintas direcciones que conforman el municipio, para diseñar, implementar y evaluar acciones en conjunto.

Todos los cambios introducidos se materializaron también en la estructura organizacional de la Gerencia, como se puede apreciar en la figura 3.

Figura 3: Organigrama general de la Gerencia de Seguridad Ciudadana 2008-2012



Nota. Adaptado de *Organigrama de funcionamiento 2008-2012*, de N. Maray, 2014, Desarrollo de una política de seguridad ciudadana a nivel local: El caso de Peñalolén.

Desde la perspectiva de construcción de valor público, es posible destacar en este período una serie de intervenciones que enfatizan la coproducción de seguridad junto a la comunidad. Durante el año 2009 podemos ver el desarrollo del programa de Mediación Vecinal, destinado a la resolución de conflictos entre vecinos para disminuir la violencia en los barrios, alcanzando al año 2009 un total de 426 familias. Se incorporó durante este año también la aplicación un Plan Integral de Seguridad en 5 barrios críticos de la comuna. Se pasa de contar con 3 comités de seguridad en el año 2005 a 122 en el año 2009, iniciativa que persigue disminuir la inseguridad mediante el incentivo al cuidado comunitario. Entre el año 2007 y el año 2009 se logran instalar 5.508 alarmas comunitarias y la mesa jurídico policial sostiene reuniones periódicas cada 3 semanas. El índice de victimización de acuerdo a la medición de Paz Ciudadana registra una baja de 21 puntos entre el año 2004 y el 2009 (Cuenta Pública, 2009). Entre 2007 y 2010 se logran un total de 7.415 hogares cubiertos por el proceso de reposición de luminarias, con un presupuesto de \$39.998.000 con fondos provenientes del presupuesto municipal y de la División de Seguridad Pública. De acuerdo con los registros, entre el año 2005 y el 2010 se registra una baja de la percepción de poder ser víctima de delito desde un 49,7 a un 27,7 (Cuenta Pública, 2010). Para el año 2011 destacan, además de la consolidación de las intervenciones anteriores el programa “Construyendo a Tiempo” que focaliza sus esfuerzos en disminuir las conductas de riesgo en NNJ fortaleciendo sus capacidades sociales. Para el fin del período la tasa de victimización por robo bajó de 40.4 puntos en el año 2004 a 25.0 el año 2011 (Cuenta Pública, 2011).

LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA 2013-2018

Este período comienza con la institucionalización definitiva de la política de seguridad de la comuna de Peñalolén, esto a partir de la creación de la Dirección de Seguridad Ciudadana a fines de 2012. Con esta transformación se abandona el modelo de Gerencia utilizado hasta entonces, independizándose de la Dirección de Desarrollo Comunitario. De este modo, la nueva dirección queda bajo el alero de la administración municipal, con mayor autonomía y flexibilidad a la hora de administrar su presupuesto y tomar decisiones. La nueva Dirección de Seguridad Ciudadana es reconocida por la Contraloría General de la República en diciembre de 2012.

El comienzo de este período coincide también con la llegada de la alcaldesa Leitao a la cabeza de la administración comunal. En esta materia, la Dirección busca consolidar el trabajo previo en torno a una política de seguridad que apunte a la cohesión social y el desarrollo de la persona. En este sentido, la nueva alcaldesa enfocó el trabajo de la Dirección en cuatro líneas de acción (Maray, 2014):

- **Prevención Social:** con un carácter más transversal, con el objetivo de promover espacios de desarrollo para niños, niñas y adolescentes.
- **Barrios:** integralidad en la intervención social comunitaria y urbana, entendiendo que la intervención en el territorio, el fortalecimiento de los barrios, es fundamental para desarrollar una mayor integración comunitaria.
- **Prevención y control:** búsqueda de barrios más amigables promoviendo el cumplimiento de normas de convivencia en búsqueda de un cambio cultural.
- **Instalación de un Observatorio permanente de seguridad:** para lo cual se crean instrumentos de registro de información de seguridad y cruce de datos con otras direcciones.

Lo anterior se suma al proceso previo de modernización de la gestión comunal en el área, basado en la profesionalización, tecnificación, capacitación y formación continua de los equipos de trabajo, además de una nueva estructura de trabajo coordinado con diversas áreas tanto del municipio como con entidades externas a éste, de manera de generar redes y alianzas de trabajo que permitan fomentar la coproducción de seguridad. Para ello, la estructura organizacional de la dirección debió adecuarse nuevamente, de manera de integrar esta nueva forma de abordar la temática de la seguridad ciudadana, tal y como se puede apreciar en la siguiente figura 4.

Figura 4: Organigrama general de la Dirección de Seguridad Ciudadana 2013-2018.



Nota. Adaptado de *Organigrama General 2.0 de la Dirección de Seguridad Ciudadana*, de N. Maray, 2021, Instalación y evolución de una política de seguridad a nivel local: la experiencia de la comuna de Peñalolén.

Este período se caracterizó por diversos factores que permitieron implementar las políticas comunales de seguridad de manera muchos más fluida que en los anteriores. Por una parte, el presupuesto disponible aumentó de manera

considerable, primero por una mayor asignación de recursos por parte del propio municipio para esta materia, y luego por un complemento a través de financiamiento externo, que permitió a la Dirección tener una mayor autonomía de gestión (Maray, 2021, p. 164). Por otra parte, la institucionalidad creada en la comuna a partir del trabajo realizado por el equipo de seguridad comunal en los periodos anteriores se encontraba plenamente consolidada, lo que se vio refrendado por parte de la administración central a través del programa “Seguridad para Todos”, implementado desde el año 2014. Este resultó ser de fácil adaptación por parte de la comuna de Peñalolén, no tan solo porque el énfasis estaba puesto en la participación ciudadana y la coproducción de seguridad, sino también por cuanto sus acciones e instancias más relevantes, como los Consejos Comunales de Seguridad Pública, ya habían sido implementadas previamente por el municipio. Además, Peñalolén fue una de las pocas comunas que realizó su diagnóstico con equipos propios, sin apoyo de consultoras externas.

Llegados a este punto, resulta necesario hacer presente que, a partir de la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 2016, estas entidades están facultadas para desarrollar funciones relacionadas con el apoyo y fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana, función que el municipio de Peñalolén desarrolla, dentro de sus atribuciones legales, desde 2005, lo que la convierte también en un modelo a seguir para otros municipios.

En materia de intervenciones, dentro del ámbito de la prevención situacional y comunitaria que son objeto de esta investigación, vale decir, cuyo foco es susceptible de ser analizado desde la perspectiva de producción de valor público, es menester señalar que al año 2012 se constata un total de 12.608 hogares cubiertos por alarmas comunitarias, las atenciones psicosociales a NNJ alcanzaron un total de 2737 intervenciones y la incorporación de 268 comités de seguridad a mesas barriales para una mayor articulación de la

comunidad. Se destaca el esfuerzo durante este ciclo en la recuperación y el mejoramiento de espacios públicos, que disminuyan la oportunidad para la comisión de delitos y mejoren la percepción de seguridad de los habitantes de la comuna. Durante el año 2013 se constata un aumento en las intervenciones asociadas a recuperación de espacios públicos, incorporando un enfoque de mayor participación ciudadana en el proceso. Sólo durante ese año, se recuperaron un total de 55.691 m². Así mismo, durante el 2013 se desarrolla el primer Consejo Comunal de Seguridad Pública, que incorpora a las autoridades del gobierno comunal, ambas políticas y representantes de la sociedad civil, lo que permite ir mejorando el diseño de los programas de intervención antes señaladas, así como mejorar los canales asociados a denuncias anónimas del municipio.

La encuesta Mori desarrollada para los años 2011- 2014 muestra un aumento del 50% en los niveles de seguridad con que los habitantes perciben a la comuna (Cuenta Pública 2013). Para el año 2014 se destaca la incorporación de un proceso de marcha blanca para un sistema SOS enfocado en la mujer, que logra durante el período la atención de 34 mujeres víctimas de VIF, en coordinación con Fiscalía. Así mismo se firma el convenio de 3 años junto a la Subsecretaría de Prevención del Delito para el desarrollo de los Planes Comunales de Seguridad Pública. Destaca también un énfasis en el proceso comunicacional desarrollado por la dirección de Seguridad Ciudadana que busca dar a conocer los avances en materia de seguridad por parte del Municipio.

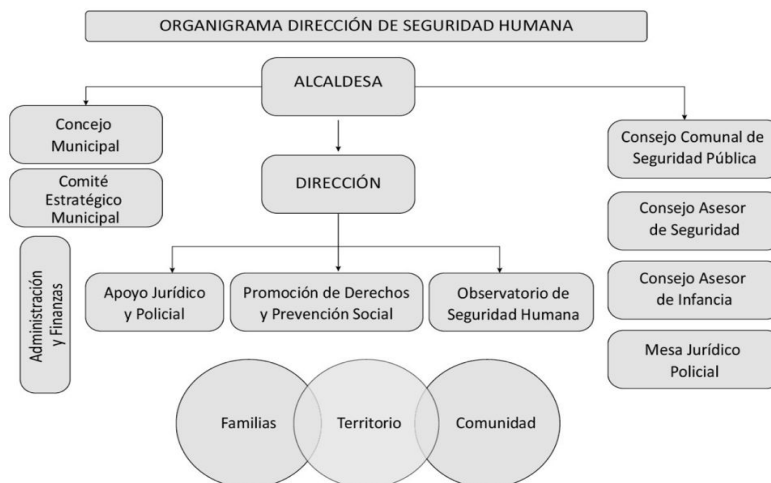
En el ciclo 2015-2017 comienza a ejecutarse el nuevo formato de “Plan Comunal de Seguridad Pública” de acuerdo con lo estipulado en la “Política Nacional Seguridad para Todos” que permite al municipio reforzar sustantivamente la institucionalidad diseñada, así como el arco de intervenciones en materia de prevención del delito. La búsqueda de cohesión social y de corresponsabilidad comunitaria se formalizan a partir de la entrada

en vigor de la ley 20.965 en noviembre de 2016 que habilita a los miembros permanentes de los Consejos Comunales de Seguridad.

LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD HUMANA 2018-PRESENTE

A partir del año 2018, desde el municipio hay un cambio en relación con la forma de abordar la seguridad en la comuna, en búsqueda de respuestas a los fenómenos sociales y situacionales vinculados a la seguridad de las personas. Se instaura, entonces, el concepto de seguridad humana, para dar un cambio de enfoque conceptual y de trabajo, asumiendo que éste se caracteriza por ser multisectorial, integral, contextualizado en relación con las situaciones, y con un énfasis fuertemente preventivo. Para ello, como puede apreciarse en la figura 4, vuelve a modificarse la estructura organizacional, de manera reflejar el enfoque de trabajo de la nueva Dirección de Seguridad Humana.

Figura 5: Organigrama general de la Dirección de Seguridad Humana.



Nota. Adaptado de *Organigrama general de la Dirección de Seguridad Humana*, de N. Maray, 2021, Instalación y evolución de una política de seguridad a nivel local: la experiencia de la comuna de Peñalolén.

La traducción local de Seguridad Humana considera en primer lugar que más que centrarse en la figura o concepto del delincuente debe estar focalizada en la persona humana como objeto de las políticas públicas, integrando un enfoque de desarrollo humano que desplaza el problema del control en materia de delito o de seguridad pública, a partir de programas que pongan el acento en las violencias, los conflictos o la pobreza como factores multicausales en el origen de la delincuencia o de la inseguridad ciudadana. Al mismo tiempo permite reconocer agentes de la prevención más allá del Estado para fortalecer una perspectiva de empoderamiento ciudadano a través de una estrategia dual de coproducción de la seguridad pública entre instituciones y sociedad civil (Maray, 2021).

En esta dirección, los elementos centrales que componen el diseño estratégico de la dirección de seguridad humana relacionada con la política local del municipio son la multisectorialidad, integralidad y contextualización. La multisectorialidad guarda relación con la capacidad de los agentes municipales de coordinar las diversas direcciones internas del municipio en función de los objetivos comunes relativos a la seguridad humana. Es decir, frente a la insularidad que caracteriza en términos generales la estructura administrativa de los departamentos municipales (así como de los diversos órganos del estado), la dirección de seguridad humana se propone la tarea de coordinar internamente los sectores municipales (educación, cultura, género, etc.) con la finalidad de optimizar las capacidades del gobierno de local de generar una transversalización de las políticas de prevención, en conjunto también con sectores provenientes de la sociedad civil.

Por integralidad, en tanto, hace referencia a la capacidad efectiva de los programas de seguridad humana por incorporar otros actores al diseño y ejecución de las políticas de prevención y de mejoramiento de la percepción de seguridad ciudadana.

Así mismo, el enfoque contextualizado se refiere a una traducción del requerimiento del enfoque de la ONU en términos nacionales (diferenciación de los objetivos por países de acuerdo con escala de desarrollo y situaciones sociopolíticas) a la capacidad del municipio por generar herramientas diferenciadas de acuerdo con las singularidades territoriales. Es relevante señalar que Peñalolén posee una alta variación socioeconómica dentro de la comuna, por lo cual este componente busca densificar la capacidad de generar programas adecuados para los diversos tipos de barrios y clases sociales que componen el territorio. (Maray, 2021)

El enfoque de Seguridad Humana tiene como propósito fundamental la construcción de una cultura local de prevención, es decir, que persiga trabajar en relación a las causas y no delimitar la condición de posibilidad de los programas a los efectos de la violencia o el delito. Así mismo busca contribuir a una gestión local que garantice que los habitantes de la comuna de Peñalolén se sientan más seguros y puedan ejercer su derecho pleno a vivir en la ciudad. Dentro de los elementos que contribuyen a generar dicha cultura de prevención se encuentran:

- El reconocimiento de la seguridad como un derecho humano (art. 3 de la Declaración Universal de los DDHH)
- Validación de la multicausalidad en el origen de la delincuencia, lo que exige respuestas multisectoriales
- El factor determinante de la cohesión social para la seguridad ciudadana, demandando de las instituciones la promoción de la participación comunitaria en las estrategias de coproducción de la seguridad.
- El rol de los liderazgos del gobierno local en la articulación política y social detrás de los programas de prevención del delito, que permita una óptima gobernanza de la seguridad humana en la comuna.

Dentro de las innovaciones que este enfoque ha requerido en términos de organigrama municipal se encuentra la creación de un comité estratégico municipal, compuesto por diversas direcciones y corporaciones municipales que han sido incorporadas a la transversalización de la prevención del delito, y que se encarga de insumar componentes estratégicos al concejo municipal mejorar las capacidades técnicas en la toma de decisiones. Al consejo asesor de seguridad, compuesto por académicos y expertos en la materia y cuya función es insumar a los consejos comunales de seguridad pública, se suma un consejo asesor de infancia, que permite generar información técnica en relación con las políticas de infancia en tanto que base de la prevención social (Maray, 2021). Así mismo se ha creado, de forma transversal a la dirección de seguridad un observatorio de seguridad humana, que posteriormente ha pasado a llamarse observatorio de gestión local, y que pretende asistir de forma técnica al Plan de Seguridad Humana mediante el análisis de información de violencias e incivildades, así como prestar asesoría en la metodología para los programas y proyectos, y gestionar la vinculación con otros actores en pos de la innovación municipal.

En la actualidad se encuentra vigente el Plan Comunal 2020-2023, que sufrió algunas alteraciones en su metodología producto del estallido social y la pandemia, afectando principalmente el desarrollo de la encuesta comunal de victimización. Dichos procesos también han afectado sustantivamente el arco de composición del cuerpo social, expresándose en una alta percepción de inseguridad en la población que ha sufrido un fenómeno de encapsulamiento socioeconómico producto de la pandemia que evita la posibilidad de articular control social informal en una dinámica de coproducción. La dirección de Seguridad Humana buscará durante este período mejorar sus indicadores de conocimiento en la comunidad. De acuerdo con lo señalado en el Plan Comunal(2020) un 53% de los encuestados declara no conocer programas ni acciones que realice la dirección. Así mismo, se verifica un aumento sustantivo de los DMCS a partir del año 2019, registrando una variación de un 11% mayor

a la de 2018, mientras que entre 2016 y 2018 la tendencia fue a la baja. A pesar de lo anterior la dirección de Seguridad Humana insiste en mantener la línea de prevención del delito basada en la cohesión social y la corresponsabilidad, profesionalizando sus equipos a través de la creación del observatorio de gestión local.

Cómo es posible constatar en este capítulo, el desarrollo de los programas de prevención del delito posee un esquema de evolución medianamente lineal a partir del año 2004 con la elección de Claudio Orrego como alcalde. Sin lugar a duda, la capacidad técnica y profesional generada durante los períodos de Carolina Leitao como alcaldesa han permitido que el municipio consolide la experiencia recorrida en plataformas institucionales sólidas a pesar de los cambios en la estructura de financiamiento por parte del nivel central. La continuidad política de la Democracia Cristiana durante los últimos 18 años al mando de la comuna debe ser considerados un factor relevante para permitir a las políticas de seguridad sostener una continuidad evolutiva a lo largo del tiempo, así como a una parte importante de los profesionales a cargo de las direcciones o programas.

CAPÍTULO 3 – RESULTADOS

De acuerdo con los datos ofrecidos por el Plan Comunal de Seguridad Pública 2019 de la comuna de Peñalolén (PCSP 2019), es posible observar en detalle, y de forma sintética, la evolución de las cifras de victimización y percepción de seguridad en ciclo 2014-2018, de tal manera que nos permite avanzar en un diagnóstico general del funcionamiento e incidencia que tienen los programas de Prevención Situacional y Comunitaria y su impacto sobre la población.

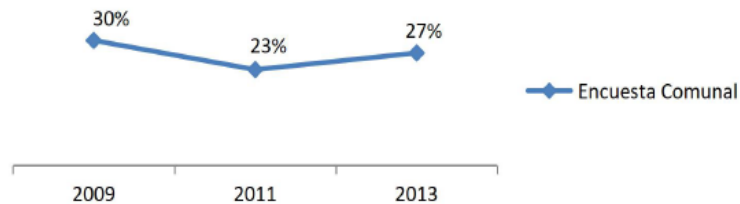
Las fuentes sobre las que reposa el desglose de datos que componen el PCSP 2019 son, en primer lugar, la Encuesta Comunal de Seguridad Pública 2017, realizada por la Subsecretaría de Prevención del delito, que contempla un estudio de 1000 casos en el territorio y es considerada entonces la de mayor representatividad territorial; en segundo lugar, la Encuesta Comunal de Seguridad Ciudadana, desarrollada por el municipio en los años 2009, 2011 y 2014 a través de un convenio con la Encuestadora Mori y que contempla el estudio de 400 casos focalizado en macrosectores; en tercer lugar, se considera la ENUSC, que aborda alrededor de 205 casos relativos a la comuna de Peñalolén por lo que se considera de baja representatividad; y, en último lugar, el Índice de Paz Ciudadana, que posee sólo representatividad nacional y nula comunal. Es menester señalar que en este estudio no se ha tenido acceso a las encuestas comunales de forma directa, sino más bien mediada por los planes comunales y cuentas públicas, así como otras fuentes de acceso abierto.

VICTIMIZACIÓN

Una de las primeras observaciones que debemos realizar a propósito de los datos observados es que la tasa de victimización en la comuna de Peñalolén

se encuentra ligeramente por debajo del promedio de la Región Metropolitana. De acuerdo a la caracterización realizada por el PCSP 2019 para el período de este estudio, los índices de victimización de la comuna son caracterizados de nivel “Medio” con 27% de hogares que señalan haber sido víctimas de delito en la Encuesta Comunal del año 2014 (Mori), expresando un alza de 4 puntos respecto del año 2011, pero aún 3 por debajo del año 2009 (Gráfico 1). Entre los delitos más frecuentes que representan dicho porcentaje se encuentran en primer lugar el robo de accesorio de vehículo, con un 11,9% del total de delitos denunciados en la comuna hasta el año 2016, y luego el robo con violencia e intimidación con un 5,2% del total (versus un 7,5% de la RM. De acuerdo al PCSP esto expresa una baja inclinación a los delitos contra la propiedad en la comuna respecto del total nacional.

Gráfico 1: *Evolución de la Victimización Encuesta Comunal 2009-2013*

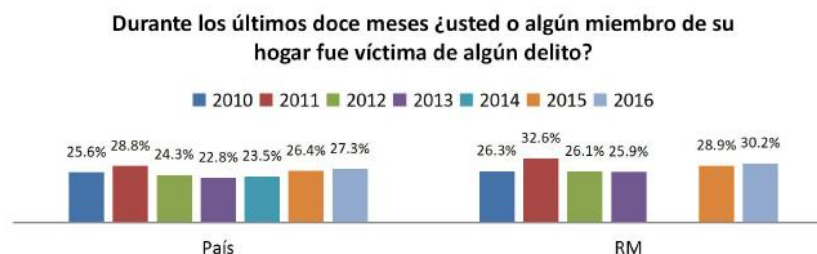


Fuente: Gestión Plan Comunal De Seguridad Pública 2019.

Es necesario mencionar que nivel “Medio” es calificado en virtud de una medición establecida entre la Encuesta Comunal desarrollada por el Municipio y la ENUSC del año 2017, en el cual se desarrolla una medición comparada de la evolución de la victimización entre los años 2010 y 2016 entre los rangos nacionales y de la Región Metropolitana. En el gráfico N°2 es posible constatar una diferencia sustantiva en los años 2011 con un 28,8% de victimización a nivel nacional y un 32,6% a nivel metropolitano (versus el 23% medido por la

encuesta comunal). Y a la inversa se observa un nivel superior de victimización para la comuna de Peñalolén en el año 2013 versus el 22,8% a nivel nacional y un 25,9 para la RM.

Gráfico 2: *Evolución de la Victimización 2010-2016*

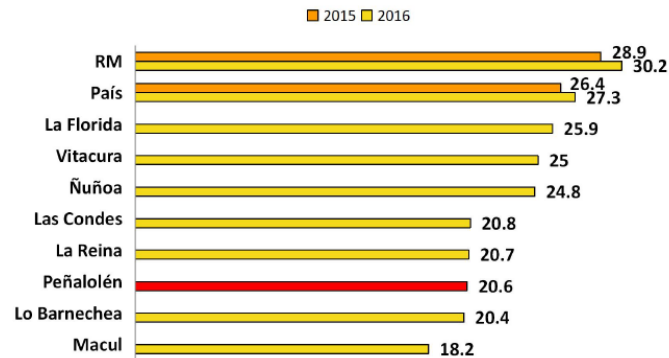


Fuente: Gestión Plan Comunal De Seguridad Pública 2019.

Una fuente distinta de comparación para el índice de victimización se encuentra en la Encuesta Comunal desarrollada por la Subsecretaría de prevención del delito el año 2017. En esta encuesta se expresa claramente que la tasa de victimización de la comuna de Peñalolén es baja respecto de los estándares nacionales y metropolitanos. Si para el año 2016 la tasa de victimización a nivel país se encuentra en un 27,3% y para la RM en un 30,2%, la comuna de Peñalolén exhibe casi 10 puntos porcentuales menos con un 20,6%, inclusive relativamente menor que las comunas aledañas, como es posible observar en el gráfico N°3. De acuerdo a lo observado, es altamente probable que en el Plan Comunal se haya privilegiado el comparativo entre la ENUSC y la encuesta Mori comunal debido a la densidad de datos cualitativos expresados en macrosectores de esta última (a pesar de contar con menos casos de estudio) para establecer el nivel “Medio” de victimización, particularmente porque la medición de la Subsecretaría privilegia la lectura de delitos de mayor connotación social como robos con violencia o intimidación, robos por sorpresa,

robos de vehículo, robos de accesorios de vehículo, robos en lugar habitado, robos en lugar no habitado, hurtos, lesiones leves, lesiones graves, homicidios y violaciones (PCSP 2019)

Gráfico 3: *Victimización hogares en los últimos 12 meses*



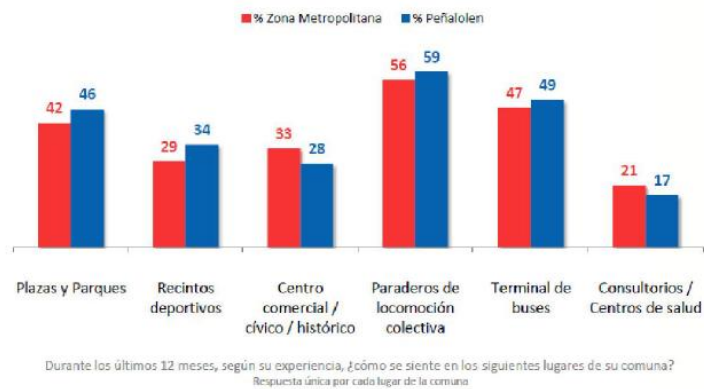
Fuente: Gestión Plan Comunal De Seguridad Pública 2019.

PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD

Respecto de los indicadores de percepción de inseguridad el primer dato relevante en el PCSP 2019 es la cifra comparativa de victimización futura entre la encuesta Mori y la Encuesta Comunal de la SPD. Ante la pregunta “¿Cree usted que será víctima de delito en los próximos doce meses?”, los datos que entrega Mori, para el año 2014, son de un 19% que cree que si, mientras que un 53% no cree que será víctima; y por otra parte, las cifras de la SPD entregan para el año 2017 sólo un 16% de victimización futura para el caso de la comuna de Peñalolén, casi la mitad del porcentaje observado en la RM (30%). El Plan Comunal destaca en este caso la escasa diferencia porcentual entre los datos de victimización y de victimización futura. A pesar de lo anterior es posible constatar que en términos de sensación de inseguridad en lugares de la comuna Peñalolén supera en casi todos los espacios a la media regional

ante la pregunta “¿Cómo se siente en los lugares de la comuna?”. Destacan en este sentido con un 59% de respuestas “muy” y “un poco” inseguro en los paraderos de locomoción colectiva (versus un 56% en la RM), y 46% para las plazas y parques (42% en la RM)

Gráfico 4: Sensación de inseguridad – lugares de la comuna

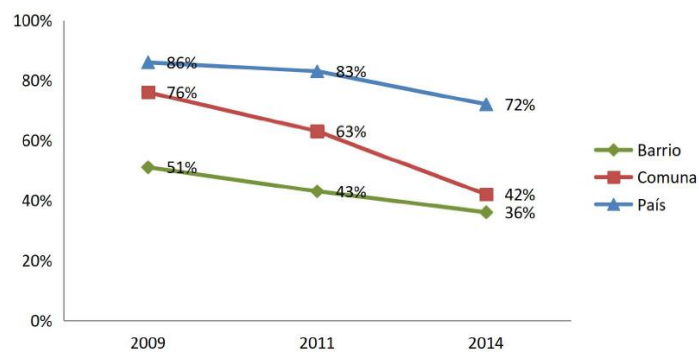


Fuente: Gestión Plan Comunal De Seguridad Pública 2019.

A propósito de la percepción de aumento de la delincuencia, la Encuesta Comunal SPD arroja un 66% de casos que perciben un aumento en la comuna (70% en la RM) y un 29% cree que se mantuvo (25% RM), evidenciando un contraste claro en relación a las cifras del mismo estudio relativas a victimización. A pesar de aquello es posible concluir, de acuerdo a los planteamientos del Plan Comunal 2019, que los datos tanto en victimización como en percepción de temor son mejores que el promedio de la Región Metropolitana, exceptuando los indicadores de valoración de los servicios de seguridad ciudadana, dónde sólo un 19% señala considerarlos “buenos” o “muy buenos”, versus un 26% en la Región.

Como mencionamos anteriormente, la encuesta Mori 2014 ofrece la posibilidad al Municipio de desagregar datos en términos macrozonales, lo que sin lugar a duda facilita el diseño de intervenciones para los tomadores de decisiones. Así, por ejemplo, la lectura sobre la percepción de aumento de la delincuencia se haya aquí diferenciada en términos nacionales, comunales y barriales, mostrando para el caso de Peñalolén una evolución positiva en el ciclo 2009-2014 en todos los rangos, destacando una disminución de un 34% en los casos donde se cree que la delincuencia ha aumentado a nivel comunal (Gráfico 5).

Gráfico 5: *Evolución de la percepción de aumento de la Delincuencia 2009 - 2014*



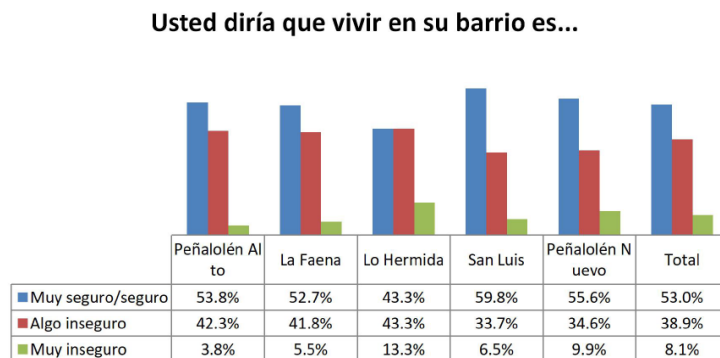
Fuente: Gestión Plan Comunal De Seguridad Pública 2019.

Esta dimensión barrial señalada en la encuesta 2014 es altamente significativa para establecer las políticas municipales contextualizadas a la caracterización de los diversos territorios que componen la Comuna, permitiendo no sólo identificar cifras generales, sino también las dinámicas que componen las causas que deben ser abordadas por los programas en prevención del delito. Los macrosectores son caracterizados en el PCSP 2019 de acuerdo con sus dinámicas asociativas intra-territoriales, evitando estigmatizar determinados sectores de acuerdo con su composición socioeconómica. Esto permite una

asociación directa en el estudio entre los niveles y grados de la organización social y los indicadores de percepción de temor en cada territorio.

Tal y como se señala en el gráfico 6, el sector de San Luis exhibe el mayor índice de seguridad barrial (59,8%) y se encuentra caracterizado en el PCSP 2019 como el barrio que más comités de seguridad constituidos posee hasta la fecha (125), permitiendo presuponer una correlación entre el nivel de cohesión social y la disminución de la percepción de temor. O bien, el sector de Peñalolén Nuevo, caracterizado como un sector cuya composición se fundamenta en condominios privados o semiprivados hasta el 2014 exhibía un nivel de organización mayoritaria entorno a las Asociaciones de Propietarios, pero que a partir del año 2015 debido al alza de la frecuencia de robos en lugar habitado su principal nivel organizativo ha mutado hacia los comités de seguridad.

Gráfico 6: *Percepción de Seguridad a Nivel Barrial, Encuesta Comunal 2014.*



Fuente: Gestión Plan Comunal De Seguridad Pública 2019.

Teniendo presente los datos analizados y referidos en los párrafos anteriores, los siguientes apartados están dedicados a describir y evaluar los distintos programas ofrecidos por la Municipalidad de Peñalolén que son objeto del

presente estudio, al tener su enfoque centrado en la incorporación de la corresponsabilidad social para la disminución del riesgo y el trabajo comunitario para la reducción de la percepción del temor de los habitantes.

Cabe destacar que durante el proceso de entrevistas es posible destacar un alto grado de propensión de los liderazgos municipales por generar amplias alianzas políticas que permitan viabilizar estrategias conjuntas entre los actores políticos y sociales para el desarrollo de las estrategias de prevención del delito, y considerado un pilar fundamental para la implementación de los programas de prevención situacional y comunitaria. A propósito de esto, la directora del Observatorio de Gestión Comunal, Norma Maray, señala lo siguiente:

“Que encuentro que cada día más mi percepción es que cada día más la clase política tiene menos visión de país y menos visión de Estado que visión de pequeños réditos del momento y es algo que yo he dicho siempre y cuando yo trabajé con Orrego porque yo llegué con Orrego acá, uno de los primeros temas que nos planteamos fue precisamente que el tema de seguridad es un tema de estado, que lo íbamos a mirar desde ese punto de vista local, que íbamos a convocar a todas las coaliciones.”

COMITÉS DE SEGURIDAD VECINAL

Entendidas como organizaciones funcionales que, en coordinación con el municipio y las policías, buscan soluciones originales a los problemas de la delincuencia en los barrios (PLADECO, 2013), esta instancia promueve la participación y la organización de los vecinos para fortalecer y mejorar las condiciones de seguridad del barrio, permitiendo a los vecinos organizarse en torno al fenómeno de la delincuencia y contribuyen, a su vez, colaborando y complementando la labor que se desarrolla en otras iniciativas comunitarias de

carácter preventivo. De este modo, los Comités de Seguridad se han convertido en uno de los pilares dentro de las estrategias de prevención situacional y comunitaria. Cómo lo explica Javier Contreras, Analista de Datos del Observatorio de Gestión Local de la Municipalidad de Peñalolén:

“(...) nosotros, en los lugares donde había mayor victimización, mayor robo de lugares habitados, generamos una estrategia de conformación de comités, y bajaron considerablemente. Me imagino que también asociado a otras acciones, pero uno puede ver un vínculo rápido entre las comunidades más cohesionadas, y hay menos comisión de delito.”

Norma Maray explica la lógica detrás de la conformación de comités como estrategia:

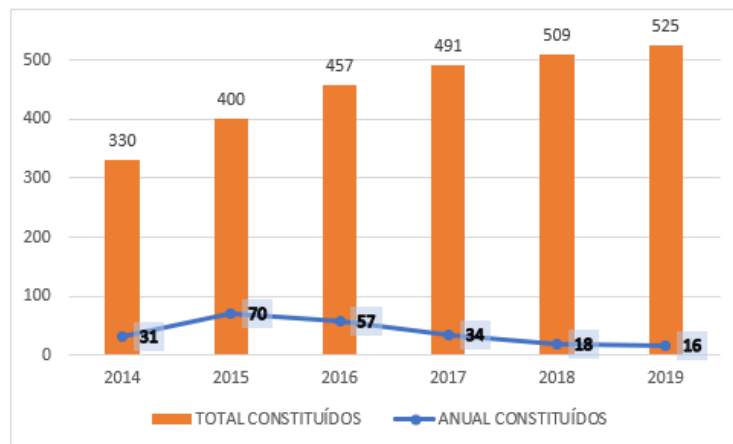
“(Las estrategias) fueron los comités de seguridad. ¿Y por qué Comité de Seguridad? Porque tenía una lógica más nuclear (...) esta lógica nuclear, esta lógica del cuidado, la protección del prójimo. Entonces por eso tuvo una estrategia preventiva, esa estrategia preventiva, la formación de comité, fue una muy buena estrategia desde la perspectiva de la junta de vecinos que asumía esto (...) Es muy interesante porque, en un minuto de descomposición de las organizaciones tradicionales en el territorio, digamos, es una dinámica que permite reactivar. Y las juntas de vecinos que asumieron esto se reactivaron, trabajaron bien, incluso hubo renovación de dirigentes, porque ellos mismos iban detectando a los buenos líderes de cada comité, y los iban sumando, organización más macro, entonces esa fue una muy buena estrategia.”

Actualmente, el municipio ofrece apoyo para quienes quieran fortalecer la participación en estas instancias o quieran formar un comité con sus vecinos. Para ello se requiere de, a lo menos, 15 vecinos interesados, y no exige documentación especial. El trámite se realiza de manera presencial, sin costo,

y tiene una duración de siete días. Una vez que obtienen la personalidad jurídica, están facultados para postular a fondos y proyectos tanto de instituciones públicas como privadas.

Desde 2004, donde comenzaron a funcionar tres Comités de Seguridad, hasta 2013, donde se constituyeron 31, la comuna de Peñalolén destacó por el creciente número de instancias constituidas, siendo durante muchos años la forma de organización comunitaria de mayor incremento, llegando a un total de 299. Desde 2014 a 2019, se constituyeron 225 comités, iniciando un breve período a la baja en la constitución de esta forma de organización.

Gráfico 7: Cantidad de Comités de Seguridad constituidos durante el período 2014-2019 en la comuna de Peñalolén



Nota: Elaboración propia a partir de datos recopilados de las Cuentas Públicas elaboradas por la I. Municipalidad de Peñalolén durante el período 2014-2019.

No existen datos de presupuesto asociados a los programas de promoción y fomento a la constitución de Comités Vecinales de Seguridad. Tampoco existe por parte del municipio una evaluación específica de esta estrategia. Sin embargo, el Plan Comunal de Seguridad Pública de Peñalolén del año 2019

señala que el sector de San Luis es el que cuenta con mayor número de este tipo de organización, a la vez que es el sector que registra una menor proporción de sus habitantes que creen que su barrio es “algo inseguro” (ver Gráfico N° 6), en tanto que en Lo Hermida se da una situación inversamente proporcional, donde si bien no es el macro sector con menor cantidad de este tipo de organizaciones, sí es bajo en comparación con San Luis o Peñalolén Nuevo, como puede apreciarse en la Tabla N° 1. Ello podría considerarse como un indicativo de la efectividad de los Comités de Seguridad para abordar la inseguridad (PCSP, 2019, p. 30). El fundamento para que el municipio avance en esta conclusión reposa en la alta capacidad de construcción de cohesión social que posee este modelo de intervenciones. Se refiere a ello Jacqueline Lozano, encargada del Área de Prevención Situacional de la Dirección de Seguridad Humana de la Municipalidad de Peñalolén:

“(...) O sea, la cohesión social es el paso fundamental, uno de los pasos fundamentales, para la seguridad. Como se lo explico siempre los vecinos, o sea, si el día mañana llega un camión al lado de mi casa y comienzan a sacar todas las cosas, al lado en la casa de mi vecino en este caso, empiezan a subir las cosas de la casa... si yo no conozco al vecino, el vecino no me ha contado que se va a cambiar de casa, para mí se está cambiando de casa. ¿Y si en realidad le están robando y yo me estoy dando cuenta? Entonces ¿de qué nos sirve el conocernos? ¿De qué nos sirve el reunirnos y de qué nos sirve, a la larga, tener un objetivo en común? Tal como siempre se lo expliqué en algún momento a los vecinos, no significa caernos todos bien. Significa conocernos y auxiliarnos cuando efectivamente tenemos algún problema”

Tabla 1: Cantidad de Comités de Seguridad Vecinal constituidos al año 2016 por macrosector de la comuna de Peñalolén.

COMITÉS DE SEGURIDAD VECINAL POR SECTOR	LA FAENA	LO HERMIDA	SAN LUIS	PEÑALOLÉN ALTO	PEÑALOLÉN NUEVO	TOTAL COMUNA
2016	56	67	125	67	123	438

Nota. Adaptado de *Tabla N° 2: Organizaciones Sociales territoriales y funcionales por macrosector Año 2014*, Gestión Plan Comunal De Seguridad Pública 2019.

SISTEMAS DE PROTECCIÓN VECINAL - ALARMAS COMUNITARIAS

Este programa lleva desarrollándose dentro de la comuna desde 2007, y está fuertemente relacionado con la constitución de los Comités de Seguridad Vecinal, como mecanismos relacionados con la activación del tejido social en los barrios con un enfoque en la prevención de condiciones de inseguridad (PCSP, 2019). El objetivo de este programa es ejecutar las estrategias de prevención situacional, es decir, aquellas que contemplan el entorno físico y social, tendientes a disminuir los índices de delincuencia y la percepción de inseguridad a través de la instalación y operación participativa de alarmas, cuya finalidad es evitar la ocurrencia de delitos, o dar alerta en caso de emergencia, en barrios que se hayan organizado previamente para obtener su instalación.

Para ello, el municipio llama anualmente a concursar en un fondo destinado para tal efecto, con el cual, originalmente, podrían instalar una alarma en cada casa y un interruptor cercano a una fuente de poder. Actualmente, se pueden incorporar además aplicaciones u otros dispositivos, según la necesidad de la comunidad. Pueden participar todos los comités de seguridad ciudadana, ya sea que cuenten con personalidad jurídica o bien que cuenten con el apadrinamiento de la Junta de Vecinos u otra organización del territorio. Este requisito obliga a la comunidad a organizarse de manera previa, a involucrarse

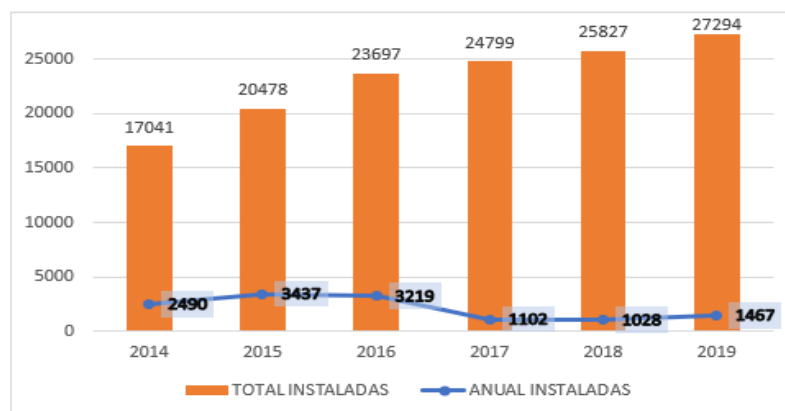
de manera responsable y participativa tanto en la obtención como en la operación y mantenimiento del sistema, lo que contribuye en la reducción de la victimización y el temor de los habitantes del barrio, calle o pasaje. Este fundamento lo explica Jacqueline Lozano:

“(...) las alarmas comunitarias, tal como les explico a todos, no es algo que no debería ganarse la comunidad. El tema es que postulan porque la comunidad debe acreditar que está organizada, porque la alarma no va conectada con Carabineros, va conectada con tus propios vecinos. Entonces ¿qué saco yo con instalar una alarma, instalarle al vecino, instalarle al vecino, si no saben para qué sirve?”

(...) Si yo sé que es una alarma comunitaria, que mi vecino está en peligro, que dependiendo del tipo de sonido que emita la alarma puede ser una emergencia por salud, o una emergencia por seguridad, obviamente que voy a saber cómo actuar. Entonces, al final no es que la gente postula a la alarma comunitaria; es que la gente, a la larga, acredita que está organizada para la seguridad.”

Entre 2007, donde se instalaron 850 alarmas, y 2013, donde se instalaron 1943, se lograron cubrir 14.551 hogares con este tipo de dispositivos. En tanto, entre 2014 y 2018 se instalaron 10.248 alarmas en hogares de la comuna, además de 341 negocios hasta el año 2016, a través del programa “Negocio Más Seguro”.

Gráfico 8: Cantidad de Alarmas Comunitarias instaladas durante el período 2014-2019 en la comuna de Peñalolén



Nota: Elaboración propia a partir de datos recopilados de las Cuentas Públicas elaboradas por la I. Municipalidad de Peñalolén durante el período 2014-2019.

En tanto, analizadas las cifras por macrosector, la instalación de estos dispositivos de seguridad se desglosa de la manera indica en la Tabla 2.

Tabla 2: Número de Alarmas Comunitarias instaladas por Macrosector de la comuna de Peñalolén.

ALARMAS POR MACROSECTOR	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL CICLO	TOTAL
PEÑALOLÉN ALTO	128	765	828	159	319	347	2546	5134
LA FAENA	694	778	570	238	0	470	2750	4364
LO HERMIDA	438	451	516	0	443	240	2088	4704
SAN LUIS	1042	704	343	241	181	235	2746	7628
PEÑALOLÉN NUEVO	188	739	962	464	85	175	2613	5103
SIN LOCALIZACIÓN	0	0	0	0	0	0	0	361
TOTAL	2490	3437	3219	1102	1028	1467	12743	27294

Nota. Adaptado de *Tabla 10: Histórico Alarmas Comunitarias Peñalolén por macrosector. 2007 – 2019*, Gestión Plan Comunal De Seguridad Pública 2019.

Si bien no hay datos exactos por año del presupuesto del programa para la instalación de estos dispositivos, la Cuenta Pública 2016 de la comuna indica que el financiamiento para el período 2013-2016 correspondió a \$339.348.035.- de origen municipal y \$26.567.078.- de origen externo. En tanto, la Cuenta Pública 2018 señala que el presupuesto para esta partida fue de \$86.187.943.-, no existiendo detalle acerca del origen del financiamiento. Para 2017 no se encontraron datos sobre la materia.

El análisis realizado por la propia Municipalidad en relación con los Sistemas de Protección Vecinal es, en términos generales, muy positivo. Las cifras reflejan que a mayor cantidad de sectores que consiguen postular y adjudicarse el servicio de alarmas comunitarias, los robos disminuyen (PCSP, 2019). E incluso se pudo apreciar que en aquellos sectores que se vieron afectados por una fuerte alza en la cantidad de robos en lugar habitado, como ocurrió en el macrosector de Peñalolén Nuevo en 2015, la respuesta fue la constitución de 40 nuevos Comités Vecinales de Seguridad. Sin embargo, las cifras revelan también la importancia de la cohesión social como factor relevante para el éxito de iniciativas de estas características pues, en aquellos sectores en los cuales la comunidad no se encontraba lo suficientemente organizada, los robos tendían a aparecer o aumentar. En tal sentido, Norma Maray explica el rol de este factor dentro del programa:

“(...) la mejor estrategia preventiva es la integración social de los vecinos y, por lo tanto, como estrategia preventiva, las alarmas comunitarias, que eran comunitarias, que tenían que ver con el apoyo de los vecinos, tuvieron un peak muy alto en términos de bajar la percepción de inseguridad.”

MEDIACIÓN VECINAL Y COMUNITARIA Y PLANES DE CONVIVENCIA

El programa de Mediación Vecinal y Comunitaria lleva implementándose en la comuna desde el año 2007, y tiene como propósito mejorar las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad y los índices de violencia de la comuna construyendo una comunidad robusta por medio de la reducción de los factores de riesgo y el fortalecimiento de los factores protectores, fomentando la eficacia colectiva y el control social informal en las personas pertenecientes de la comuna (Cuenta Pública Peñalolén, 2019). En el caso de este programa en particular, esto se lleva a cabo a través de la implementación de un mecanismo de resolución alternativa de conflictos denominado Mediación Vecinal o Comunitaria, según si involucre a más de dos personas como en el caso, por ejemplo, de conflictos derivados de la aplicación de reglamentos de copropiedad.

Los conflictos forman parte de la vida en comunidad por cuanto las personas coexisten junto con sus diferencias, por lo que la mediación comunitaria tiende a devolver la administración de los conflictos a las comunidades geográficas o barrios (Vanderschueren, 2014). En tal sentido, y al igual que en los programas estudiados anteriormente, la incorporación de los vecinos de la comuna en un rol protagónico, tanto en el diseño como en la ejecución de estas iniciativas es fundamental, para asegurar no sólo el éxito sino también su permanencia en el tiempo, de modo tal que éstas no terminen convertidas en meros experimentos residuales.

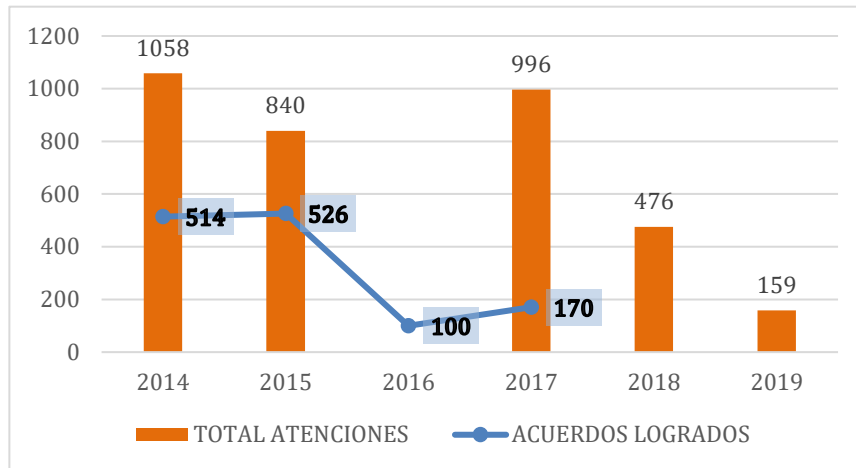
La mediación tiene por objeto evitar el escalamiento de los conflictos, proveyendo los medios, asesoría y espacio para otorgar una solución pronta y pacífica, de manera que su ejercicio contribuya no sólo a la sana convivencia entre los vecinos, si no también devuelva. Jacqueline Lozano explica esta contribución:

“(...) la mediación igual tiene teorías que van detrás, como en la resolución alternativa de conflictos, en donde tú sabes que un conflicto que no es litigado es un conflicto que es solucionado. No siempre el litigio va a provocar la solución del conflicto, más aún cuando es con tu vecino. ¿Por qué? Porque me van a mandar a destruir la pandereta, me van a mandar a hacer esto, qué sé yo, y yo no estoy a favor. Voy a odiar eternamente a mi vecino. La idea es lograr que los vecinos lleguen, ambos puedan informar sus intereses y logremos un interés común entre ambos.”

A partir de 2014, el programa incorpora una segunda línea de acción, cual es la implementación de Planes de Convivencia Barrial en sectores que el municipio identifica como de alta conflictividad vecinal y comunitaria. Estos planes están vinculados a las buenas prácticas vecinales en relación con la convivencia y la prevención de la violencia y su implementación se desarrolla a través de intervenciones de tipo reuniones, charlas, talleres para niños y adultos y la construcción de un manual de convivencia. Además, incorpora la formación y capacitación de funcionarios municipales como también la certificación de vecinos y dirigentes en mediación y resolución alternativa de conflictos.

Como puede apreciarse en el gráfico 9, a través de los años las cifras en torno a los resultados de este programa han tendido a disminuir tanto en relación con el número de atenciones como en la cantidad de acuerdos logrados producto de estas mediaciones, e incluso en algunos años no existe registro de algunos de estos datos.

Gráfico 9: Cantidad de Atenciones y acuerdos logrados en el desarrollo del Programa de Mediación Vecinal y Comunitaria.



Nota: A partir de 2018, las Cuentas Públicas de la Municipalidad de Peñalolén no incorporan datos de acuerdos logrados mediante Mediación Vecinal o Comunitaria. Elaboración propia a partir de datos recopilados de las Cuentas Públicas elaboradas por la I. Municipalidad de Peñalolén durante el período 2014-2019.

Sin embargo, si bien estas cifras podrían llevar a concluir que el programa ha perdido adherencia dentro de la población de la comuna, el municipio sigue apostando fuertemente por este tipo de iniciativas. Ello se refleja en la instalación de un Centro de Mediación Vecinal y Convivencia Comunitaria en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), el cual mantiene la orientación en torno a la prevención comunitaria de la violencia por medio del despliegue de estrategias de gestión y resolución alternativa de conflictos vecinales y/o comunitarios, instancia que permite promover la sana convivencia e integración comunitaria (CP Peñalolén, 2020).

En relación con el presupuesto, hasta el año 2016 este no era explicitado en las cuentas públicas del municipio. En este sentido, para el período

comprendido entre el 15 de marzo de 2016 y el 15 de junio de 2017 se proyectó un presupuesto de \$41.236.000.-, en tanto que para el año 2018 el presupuesto se redujo a sólo \$6.900.000.- de inversión municipal en recursos humanos. A partir de 2019, el programa se financia íntegramente a través de financiamiento proveniente de la Subsecretaría de Prevención del Delito, previa postulación.

Por otra parte, las cifras relativas a los motivos por los cuales los vecinos buscan la mediación como forma de resolución de sus conflictos conforman una importante fuente de información para observar con detenimiento las incivildades asociadas a los problemas de convivencia vecinal, como se puede observar en la Tabla 2.

Tabla 3: *Atenciones por macrosector Programa de Mediación Vecinal y Convivencia Comunitaria Año 2017*

MOTIVO MEDIACIÓN	LA FAENA	LO HERMIDA	SAN LUIS	PEÑALOLÉN ALTO	PEÑALOLÉN NUEVO	TOTAL COMUNA
Condiciones de arriendo	4	2		1		7
Construcción irregular	7	10	10	15	2	44
Deslinde		3		3	1	7
Estacionamiento	3		1	4	1	9
Evacuación de aguas	2	1	2		2	7
Filtración de aguas	8	5	1	6	1	21
Muro medianero	3	5	7	5	1	21
Poda de Árboles	1	1	1		3	6
Problemas de convivencia	10	6	8	14	2	40
Reglamento en copropiedad		1	1	1		3
Ruidos molestos	2	3	1	2	1	9
Tenencia responsable de mascotas	1	1	1	4	1	8
Uso de espacio común	3	2		4		9

Nota. Adaptado de *Tabla N° 8: Atenciones por macrosector Programa de Mediación Vecinal y Convivencia Comunitaria Año 2017*, Gestión Plan Comunal De Seguridad Pública 2019.

Los problemas de convivencia vecinal son el tipo de conflicto más reiterado en la comuna durante los últimos años (PCSP, 2019). En tal sentido, estas cifras permiten dar un panorama en relación con las problemáticas que no son calificadas como delitos, y que no implican necesariamente incivildades, aun cuando gran parte de los conflictos vecinal derivan en peleas, riñas o amenazas entre las personas. En este sentido, esta información aporta datos pertinentes al actual Observatorio de Gestión Comunal, y demás departamentos y direcciones del municipio, para la realización de un diagnóstico social comunitario sobre las condiciones de seguridad, convivencia, cohesión social y participación ciudadana. La gestión, sistematización y evaluación de esta información permite posteriormente el diseño de servicios y proyectos e innovación para abordar las problemáticas de la comunidad de manera efectiva y eficiente.

RECUPERACIÓN Y MEJORAMIENTO DE ESPACIOS PÚBLICOS

El diagnóstico comunal elaborado en el año 2005 durante el primer período de la administración Orrego estableció la existencia de espacios subutilizados, específicamente 52 basurales y microbasurales, los cuales fueron mejorados de manera unilateral por el municipio en una primera instancia, teniendo en consideración determinadas características como la localización, superficie y conexión al sistema vial y de transporte que fueran lo suficientemente adecuadas para trabajar e invertir en su recuperación. Sin embargo, y como es usual en este tipo de circunstancias, las intervenciones de este tipo tienen un

breve tiempo de duración y rápidamente vuelven al estado original (Maray, 2014).

En este sentido, el origen de esta iniciativa de prevención situacional pone de manifiesto la relevancia de la incorporación de la comunidad en el diseño como ejecución de estas iniciativas, además del compromiso de ésta que se logra por medio de la organización y cohesión y que permite que estas intervenciones tengan un efecto permanente. El programa está dirigido a grupos de vecinos que se organizan frente a focos territoriales de inseguridad, y concibe el espacio público como un espacio natural de contacto y generación de redes comunitarias y protección, en el cual es la propia comunidad la que debe aportar la identificación de la necesidad y los problemas asociados a ella, en tanto que el municipio actúa como guía del proceso. Norma Maray explica de manera sintética como operaba esta estrategia de prevención situacional:

(...) El municipio decía “tenemos tantos recursos, queremos recuperar esto”. La gente lo diseñaba, hacía un primer diseño. Espacios públicos lo terminaba de diseñar y ahí nosotros capacitamos a la gente de Espacios Públicos, en ese momento de la Dirección de Operaciones, y a otros como la gente de Gestión Comunitaria, en la metodología de prevención del crimen a través del diseño urbano. Así, una capacitación cruzada la postulaba la SUBDERE (...) después la subsecretaría fue asumiendo y fue capacitando gente también. Y eso significaba que los diseñadores también miraban el espacio con este ojo.”

Si bien el programa está en línea con otros planes provenientes del Gobierno Central (“Quiero Mi Barrio”), y a diferencia de lo que ocurre en otros municipios, el programa considera recursos propios para la recuperación y mejoramiento de los espacios, de manera de adecuar el desarrollo e implementación de las intervenciones a las necesidades específicas de cada grupo organizado de la comuna, como también a sus tiempos. En este sentido, el programa busca

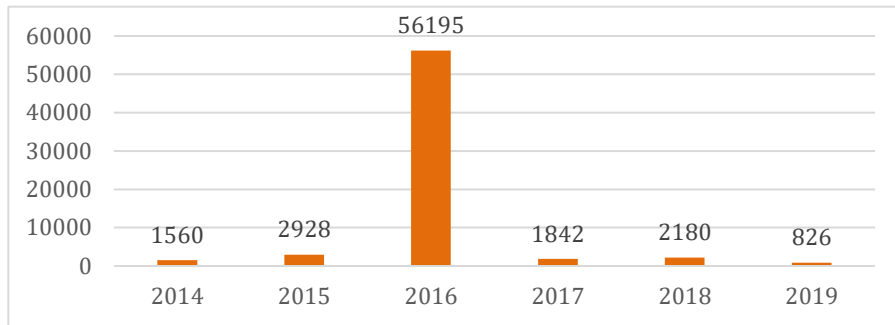
alcanzar una estrategia común entre comunidad y municipio, a través de la realización de talleres de diseño y planificación participativa, materiales, técnicas apropiadas de construcción, mano de obra, legalidad y cuidado en el mantenimiento permanente de los espacios recuperados. La Municipalidad, por su parte, asume los costos de riego de áreas verdes y los relacionados con la iluminación (Maray, 2014).

Este modelo más participativo considera, entonces, como elemento central la corresponsabilidad municipal y comunitaria, ejercitando la coproducción en materia de seguridad. Al respecto, Jacqueline Lozano señala lo siguiente:

“La coproducción de seguridad dice relación con que la seguridad es una responsabilidad de todos, que hay distintos actores que tienen que, efectivamente, actuar para que la seguridad en ciertos espacios se entregue. Nosotros podemos recuperar un espacio público, pero es responsabilidad de la comunidad la mantención y empoderamiento del espacio. Es responsabilidad de nosotros recuperar un espacio público con la comunidad, para la comunidad.”

En este período se puede observar un explosivo aumento de los espacios recuperados. Si para 2013 se habían recuperado 55.691 m², contados desde que comenzó el programa en 2005, sólo en 2016 esa cifra alcanzó los 56.195 m², coincidiendo además con el de mayor cantidad de presupuesto disponible para tal partida.

Gráfico 10: *Espacios públicos recuperados en el período 2014-2019, calculado en m2.*



Nota: Elaboración propia a partir de datos recopilados de las Cuentas Públicas elaboradas por la I. Municipalidad de Peñalolén durante el período 2014-2019.

Sin embargo, la Cuenta Pública de la Municipalidad de Peñalolén del año 2016 da cuenta de que si bien el presupuesto del programa alcanzó los \$696.697.022.-, sólo \$17.305.000.- corresponden a la Recuperación de Espacios Públicos Participativa, para un total de 14 intervenciones. Cabe considerar, de todos modos, que \$129.660.000.- corresponden a REP asociada a seguridad ciudadana, por lo que podría considerarse parte de la inversión en prevención situacional.

Tabla 4: *Presupuesto programa R.E.P. período 2014-2019*

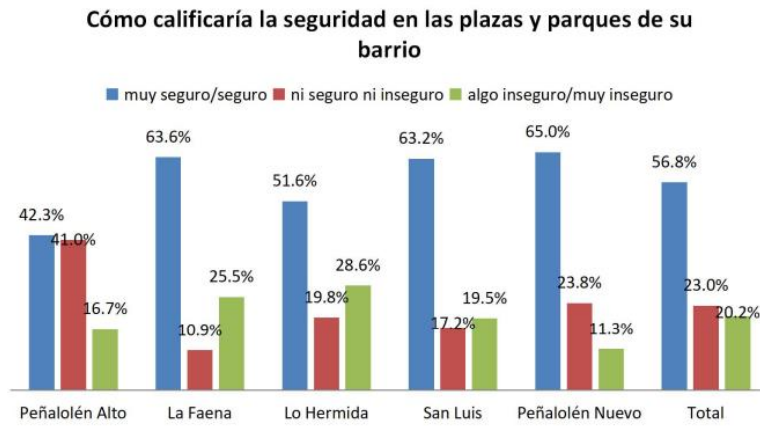
PRESUPUESTO REP	
2014	s/d
2015	\$28.803.242
2016	\$696.697.022
2017	\$8.539.000
2018	\$28.160.000
2019	\$3.000.000

Nota: La Cuenta Pública del año 2014 no contiene datos de presupuesto correspondiente a esta partida. Elaboración propia a partir de datos recopilados de las Cuentas Públicas elaboradas por la I. Municipalidad de Peñalolén durante el período 2014-2019.

Desafortunadamente, no existen datos precisos en relación con el Mejoramiento de Espacios Públicos, pues en las distintas cuentas públicas o bien se omite la información o esta se integra a la de Recuperación de Espacios Públicos, Áreas Verdes o Luminarias. Sólo la Cuenta Pública de 2015 da cuenta de que se invirtieron \$146.902.817.- en tan sólo cuatro intervenciones en la comuna.

La organización comunitaria puesta al servicio de la recuperación y mejoramiento del espacio público ha permitido implementar una estrategia de prevención situacional del delito efectiva, por cuanto ha permitido disminuir con un ritmo acelerado la cantidad de espacios subutilizados, deteriorados o con uso social negativo, como también mantener de manera permanente estos espacios. Esto se traduce en una reducción de la victimización y un mejoramiento de la percepción de los vecinos en torno al uso, calidad y seguridad en los espacios públicos de los barrios, como se puede apreciar el Gráfico 11, que contiene los resultados de la Encuesta Comunal de Seguridad 2014, en donde la tendencia general es que los vecinos sí sienten seguridad en los espacios públicos local.

Gráfico 11: *Percepción de la seguridad en plazas y parques en barrios según Encuesta Comunal 2014*



Fuente: Gestión Plan Comunal De Seguridad Pública 2019.

CONCLUSIONES

La presente investigación ha tenido como fundamento la posibilidad de indagar retrospectivamente la inclusión de vectores asociados a la producción de valor público en el diseño y evaluación de los programas de prevención social y comunitaria en el Municipio de Peñalolén, en el marco de las políticas públicas nacionales que han delegado de diversas formas un rol a los gobiernos locales para el problema de la disminución del temor en la población. Ahora bien, si podemos asumir las premisas recogidas por el banco mundial a propósito de la riqueza de las naciones (World Bank, 2011) donde se pone en relevancia que más de un 60% del valor producido por los países guarda relación con bienes intangibles, es así mismo necesario señalar que el desafío de diseñar o evaluar esta dimensión de valor público entraña un desafío estructural para la administración pública en el mundo contemporáneo: el sector público debe no sólo tener la capacidad de computar su comportamiento organizacional, sino también de incluir la reacción que la ciudadanía tiene ante éste, en tanto que relación comunicativa entre ambos.

La dificultad para medir las percepciones de los públicos ha sido un largo debate para la corriente del “Public Value”, así como también sus aportes para la construcción de un nuevo modelo de gestión pública que desborde el problema de la eficiencia y eficacia de la Nueva Administración Pública. Los valores considerados por Moore (1995), en relación con el concepto de valor público, se encuentran asociados a satisfacción de los usuarios, el nivel de apoyo con que cuentan las políticas públicas, o el grado en que una institución moviliza sus recursos para una sociedad más justa. Tanto Moore como otros han reformulado estos esquemas iniciales para variar la perspectiva de eficiencia económica que domina los primeros debates, diversificando sus análisis en diversas agrupaciones de valor que una institución pública puede aportar, como por ejemplo las contribuciones que el sector público realiza a la

sociedad o valores asociados a la capacidad intraorganizacional (Bozeman, 2007). En Meynhardt (2009) es posible ya encontrar el problema de las percepciones en la base de la creación de valor público, en la medida en que no es posible que exista este sin la valoración humana de por medio, obligando entonces a incluir en las evaluaciones gubernamentales unidades de medida que integren la percepción ciudadana en las mediciones. Para efectos de estudio, hemos seguido las orientaciones conceptuales desglosadas por Canel (2019) pues constituyen, a nuestro juicio, una síntesis clara del estado del arte en el debate sobre el concepto y la corriente de “Valor Público”, así como una problematización relevante de los desafíos que esta incorporación genera para el estado actual de la administración pública en los estados europeos y latinoamericanos.

Esta dinámica de la gestión en el sector público ha sido inclusive denominada “el próximo gran paso en las reformas” (Talbot, 2009) o bien un “nuevo modelo paradigmático que dejará atrás los enfoques tradicionales” (Stoker, 2006), precisamente porque su espíritu permite a la administración de las instituciones públicas hacer frente al problema estructural de desafección democrática que sufren los estados en el mundo contemporáneo (Diaz Canel, 2019a), fundamentado principalmente a través de un diseño de políticas públicas centrado en el valor que la administración pública entrega a la sociedad, facilitado por el componente de sentido que le entrega a las políticas la comunicación entre institución y sociedad civil, lo que permite que las instituciones puedan ir recobrando legitimidad social en la medida en que logran entrar en mayor sintonía con la ciudadanía.

Debido a la capacidad abordar el complejo mundo de las percepciones de la población desde la administración pública, es que durante este estudio hemos optado por la vía de observar y analizar cómo se ha gestionado este problema en los de programas de prevención situacional y comunitaria que tienen como foco mejorar los indicadores de percepción de inseguridad, bajo el horizonte de

que una mejora sustantiva en este rango permite incrementar la calidad de vida de los ciudadanos. El enfoque de valor público genera, para el caso específico de los departamentos de seguridad del sector público, la posibilidad sustantiva de abordar el problema de la brecha entre victimización y percepción de inseguridad a partir de componentes abordados de forma secundaria en los estudios generales, atendiendo más específicamente a la relación comunicativa entre institución y sociedad civil, permitiendo observar cómo la evaluación de los programas públicos en materia de prevención del delito incide directamente en la disminución de la percepción de temor.

Al utilizar este enfoque para realizar el análisis de la evolución de los programas de prevención situacional y comunitaria, en el marco de las políticas públicas que delegan capacidades a los gobiernos locales para la prevención del delito, ha sido posible destacar una serie de conclusiones en torno al rol que ocupa la construcción de valor público en la Dirección de Seguridad Humana del Municipio de Peñalolén y su historia. De acuerdo a lo planteado inicialmente en el marco teórico, procedemos a desglosar las principales observaciones en relación a las definiciones operativas de bienes intangibles que producen valor público:

Respecto de la observación de componentes de valor público basados en el conocimiento organizacional, es posible concluir que la dirección de Seguridad Humana del Municipio de Peñalolén se caracteriza por poseer una alta capacidad de gestión de capital intelectual. Desde sus comienzos los programas de prevención del delito han contado con una alta disposición municipal para la producción de información relevante para la toma de decisiones, pero también hacia la estructuración teórica de sus políticas en relación al problema de la seguridad ciudadana. Es posible señalar que el levantamiento del Observatorio de Gestión Local consume un largo ciclo de producción y gestión del conocimiento que va desde el análisis de datos territoriales que permiten focalizar las estrategias municipales de acuerdo al

carácter y enfoque de los programas en relación al problema concreto que se presenta en los diversos sectores; hasta el desarrollo de encuestas propias que permiten optimizar la toma de decisiones de acuerdo a rangos más específicos que los entregados por los estudios desarrollados a nivel nacional.

En este ítem el municipio permite observar también una serie de publicaciones que han contribuido fuertemente a solidificar la experiencia acumulada y a referenciar el trabajo realizado tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional, dada la capacidad de estructuración de líneas base para el arco municipal, Peñalolén se ha convertido en un referente crucial a la hora de pensar en el diseño de programas de prevención del delito en los gobiernos locales. Este ejercicio también se ha replicado de forma internacional, tanto a través de la capacidad de importación de modelos extranjeros traducidos a la realidad local, cómo del propio intercambio de experiencias que realiza la dirección de seguridad con otros países de forma permanente.

Respecto de la cultura organizacional y el capital social es posible apreciar que se encuentran en el primer lugar de componentes mencionados en el diseño y enfoque de los programas de seguridad del municipio, y en particular aquellos relativos a la prevención social y comunitaria. En términos de capacidad de alineación de los públicos es posible mencionar en términos generales que el desarrollo de los Planes y Concejos Comunales de Seguridad Pública han permitido aumentar la vocación de alianzas que el municipio ha asumido desde su origen, integrando diversos representantes de la sociedad civil y de las autoridades competentes en materia de seguridad. A su vez la inclinación a generar consenso entre los vecinos es un leitmotiv de todos los programas de prevención situacional y comunitaria, incluso allí donde podría tratarse de un asunto meramente técnico, como es el caso de la instalación de luminarias, donde el municipio realizó esfuerzos por abrir espacios participativos para la toma de decisiones de la comunidad.

A su vez, la cohesión social se distingue como el fundamento y horizonte que asegura a la dirección la medida de cumplimiento de los indicadores de disminución de la percepción de temor y victimización. Para la dirección de seguridad la construcción de cohesión entre los habitantes de la comuna garantiza directamente la disminución de temor en la población al reactivar los lazos sociales que permiten el cuidado colectivo al interior de la comunidad, así como un mayor control social de las incivildades y delitos en los territorios.

En la observación del Engagement o Compromiso, nuevamente es necesario remarcar la capacidad de los Planes y Concejos comunales de involucrar a la sociedad en el desarrollo de los procesos de la administración pública. La construcción de los Planes Comunales supone la elaboración conjunta del diagnóstico y priorización que el municipio ha desplegado a través de cabildos territoriales divididos en macrozonas, permitiendo así dar un marco institucional a la participación ciudadana generando adhesión a los procesos públicos. Así mismo, el enfoque que la dirección de seguridad ha desarrollado a lo largo de su historia incluye el componente de corresponsabilidad como enfoque prioritario que impregna cada uno de los programas de prevención situacional y comunitaria, poniendo en el centro de la gestión pública el rol que los ciudadanos juegan en el proceso.

En términos de legitimidad es muy relevante señalar que la principal fuente que asegura el derecho de existencia del enfoque municipal es la continua reelección de la Democracia Cristiana al mando del gobierno local. A partir del año 2004 con la elección del actual gobernador de la RM como alcalde, y luego desde el año 2012 con la elección de la aún alcaldesa Carolina Leitaó ha sido posible diseñar estrategias de prevención del delito de largo plazo en un contexto donde la principal preocupación ciudadana de cara a los continuos comicios electorales ha sido el problema de la seguridad. Sin lugar a dudas esto permite refrendar el enfoque ciudadano y humano que posee la dirección

de seguridad del municipio de Peñalolén, en un contexto de creciente demanda por soluciones efectistas y de corte populista en materia de seguridad.

En relación al diseño de marca, entendida como el desarrollo de la capacidad institucional por hacer una promesa a los públicos en torno al horizonte de sus propósitos, es posible observar una cierta contradicción en la elaboración del componente. Mientras que desde la perspectiva del capital intelectual la marca se encuentra muy bien perfilada de acuerdo a los enfoques que va adoptando a lo largo del tiempo (el tránsito desde seguridad ciudadana a seguridad humana), siendo muy bien recibido dentro de los círculos de expertos en seguridad, bien evaluada a nivel central, y una referencia indispensable para el resto de los municipios del país desde la perspectiva de un enfoque preventivo caracterizado por la responsabilidad social de los programas comunitarios; sin embargo, dicha valoración no reposa equitativamente en la configuración de la percepción social de las intervenciones. Tal y como ha sido señalado anteriormente, existe una baja valoración y un poco conocimiento en los diversos segmentos sociales de la comuna, lo que es refrendado por la directora del observatorio en diversas intervenciones (2021), decantando en la necesidad estructural del municipio de articular una capacidad comunicativa que permita mejorar sus niveles de relación con la ciudadanía.

En la observación de los niveles de transparencia y de herramientas que apliquen a medición de satisfacción ciudadana respecto de los programas municipales, entendidos en el marco de componentes de valor público basados en la experiencia ciudadana, se concluye una baja inclinación de la dirección de seguridad a desarrollar instrumentos que generen capacidades ad-hoc en las intervenciones. La baja valoración de los servicios municipales y el poco conocimiento de la población entorno a los programas de prevención del delito (Maray, 2021) son indicadores de una baja propensión de la dirección de seguridad por dar a comprender a la población su funcionamiento y de una baja capacidad comunicativa. Al mismo tiempo es importante reconocer que en el

ejercicio de la transparencia activa los principales requerimientos que recibe el municipio de información de los hechos de gestión responden a investigaciones académicas y no a un desarrollo de la capacidad de fiscalización por parte de la ciudadanía.

Así mismo, no es posible observar de forma sistemática la construcción de capacidad sistemática de obtener feedback de la ciudadanía respecto de la satisfacción con los resultados de los programas. En las entrevistas se destaca un sólo programa que posee una encuesta de satisfacción (CATC) y que no responde al área de prevención situacional y comunitaria. Sin embargo, tal y como señala el encargado del programa, dicha encuesta presenta el problema metodológico de no permitir aún realizar mediciones específicas que permitan dar cuenta de la satisfacción de los usuarios, puesto que el ciclo de la intervención es muy extenso y el programa aún no posee territorios egresados

Respecto de la confianza hay una variación significativa entre el comienzo y el término del ciclo 2014-2019 a propósito de la evaluación ciudadana de las instituciones encargadas de la seguridad y prevención del delito. Si a mediados de la década aún era posible caracterizar a la institución policial con un alto indicador de confianza en la población respecto de las cifras comparativas a nivel latinoamericano (Dammert, 2014), al término del año 2019 el daño reputacional de la institución causado por los fenómenos de fraude al fisco en el interior del alto mando de carabineros, y los hechos asociados a violación de los DDHH ocurridos durante el estallido social, causaron una merma importante en la imagen de la institución en la sociedad, disminuyendo significativamente la eficacia de su capacidad operativa en términos de control de la delincuencia (PCSP, 2019) y disparando las cifras de percepción de inseguridad en la ciudadanía (ENUSC 2021). Sin embargo, la pérdida de confianza de la ciudadanía no es un fenómeno exclusivamente restringido al ámbito policial, sino más bien parece expresarse a lo largo de toda la institucionalidad pública y de forma acelerada en los últimos años, y que tiene una repercusión

significativa en la percepción de inseguridad que la población desarrolla en el tiempo.

Sin embargo, independiente a la importancia destacada por los entrevistados respecto del rol que juegan la confianza en el éxito de los programas de prevención del delito, y del estado en que se encuentra el indicador a nivel global en la comuna, no se observan medidas específicas que apunten a trabajar el problema en los programas de prevención situacional y comunitaria (al menos en la documentación a la que se ha accedido en esta investigación), sino más bien parece entenderse como un derivado de la ejecución de las intervenciones.

Cómo es posible apreciar en las consideraciones anteriores, el eje valor público atraviesa estructuralmente los componentes que articulan no sólo los programas en prevención situacional y comunitaria, sino más bien en el eje transversal de la política de seguridad del Municipio de Peñalolén a lo largo de su desarrollo histórico. Existe una asociación explícita entre vectores que refuerzan los lazos comunitarios y la capacidad de la gestión municipal por disminuir los indicadores de percepción de inseguridad, o incluso de victimización, como es el caso del bien intangible “cohesión social”. Sin embargo, en el transcurso de esta investigación si bien ha sido posible encontrar sistemáticamente la mención a diversos bienes intangibles que producen valor público en el desarrollo de los programas, no se registran mediciones en torno a los grados de cumplimiento de los mismos en el transcurso del tiempo. Esta falta redundante en la necesidad por parte de los agentes municipales de establecer vinculaciones hipotéticas entre los programas y sus resultados, mediadas sólo por los rangos de cifras generales de percepción de inseguridad, y no por aquellas producidas efectivamente por el transcurso de las intervenciones.

A juicio de esta investigación, este problema es un defecto estructural de la comprensión comunicativa en la administración pública que puede ser

observado de forma nítida en la Dirección de Seguridad del Municipio de Peñalolén. Efectivamente se reconoce una falta importante de capacidad de comunicación de los programas en prevención del delito que imparte en el municipio y que decanta en una baja evaluación de los servicios municipales, pero se yerra en la comprensión del problema como una falta en la capacidad de difusión de la información de la gestión realizada. Antes bien, la principal conclusión que es posible obtener a través de la observación de los bienes intangibles que producen valor público es que la comunicación debe ser entendida como estructuración de una relación social entre la institución y la ciudadanía, que permite que los programas e intervenciones posean un valor específico para la comunidad, lo que resulta aún más determinante para abordar las condiciones de inseguridad en la población. Pensar el problema de esta manera permite relevar los componentes de valor público en el centro de la gestión de los indicadores de percepción ciudadana, y no como un derivado de los hechos de la gestión

BIBLIOGRAFÍA

- Allende, C. (1 de octubre de 2004). El peso del temor a la delincuencia y sus factores determinantes en la población urbana chilena. En A. Valdivieso (Ed.), *Primer Simposio nacional de investigación sobre violencia y delincuencia* (págs. 199-220). Santiago: Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile / Fundación Paz Ciudadana. Recuperado el 7 de noviembre de 2022, de <https://pazciudadana.cl/biblioteca/violencia/primer-simposio-nacional-de-investigacion-sobre-violencia-y-delincuencia/>
- Ávila, K. (2010). La instrumentalización del delito: política, empresas de comunicación e inseguridad. Sobre cómo la inseguridad logró posicionarse en el primer lugar de la agenda pública en Venezuela. *Espacio Abierto*, 19(2), 297-329. Recuperado el 27 de diciembre de 2022, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12215086005>
- Bauman, Z. (2008). *Comunidad: En busca de seguridad en un mundo hostil* (Tercera ed.). (J. Alborés, Trad.) Madrid: Siglo Veintiuno.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Browne-Mönckeberg, M., & Valenzuela, S. (2016). Temor a la delincuencia en Chile: ¿Una creación de los medios o una realidad que nace de la experiencia de la ciudadanía? Análisis longitudinal e individual de las teorías comunicacionales y agenda setting. En B. Focás, & O. Rincón (Edits.), *(In)seguridad, medios y miedos: una mirada desde las experiencias y las prácticas cotidianas en América Latina* (págs. 117-155). Cali, Colombia: Editorial Universidad Icesi y FES Comunicaciones. doi:<https://doi.org/10.18046/EUI/escr.12.2016>

- Canel, M. J. (07 de mayo de 2018a). En busca de un marco para medir el valor intangible de la gestión pública. Análisis de casos prácticos de evaluación del "valor público". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(19), 70-87. doi:<http://doi.org/10.24965/gapp.v0i19.10446>
- Canel, M. J. (2018b). *La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Ceccato, V., & Assiago, J. (2020). Chapter 1 - Crime and fear in public places: Aim, scope and context. En V. Ceccato, J. Assiago, M. K. Nalla, V. Ceccato, & M. K. Nalla (Edits.), *Crime and Fear in Public Places: Towards Safe, Inclusive and Sustainable Cities* (págs. 3-15). Routledge. doi:10.4324/9780429352775-2
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. (octubre de 2004). ¿Cuál es el papel de la Comunidad en la Prevención del delito? *Boletín Más Comunidad Más Prevención N°1*. Universidad de Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Recuperado el 19 de noviembre de 2022, de http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_01.pdf
- Centro de Estudios y Análisis del Delito. (2021). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2021*. Recuperado el 7 de noviembre de 2022, de Centro de Estudios y Análisis del Delito - Estudios y Encuestas: <http://cead.spd.gov.cl/estudios-y-encuestas/>
- Cigüela Sola, J. (4 de octubre de 2020). Populismo penal y justicia paralela: un análisis político-cultural. (U. d. Granada, Ed.) *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*(22-12), 1-40. Recuperado el 06 de noviembre de 2022, de <http://criminet.ugr.es/recpc/22/recpc22-12.pdf>
- Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas. (2003). *Human security now : protecting and empowering people / Commission on Human Security*. Recuperado el 23 de noviembre de 2022, de <https://digitallibrary.un.org/record/503749?ln=es>

- Dammert, L. (20 de julio de 2012). El populismo penal, ¿existe otro camino? *Seminario Internacional Seguridad Democrática y Derechos Humanos, Primera edición*, 47-51. Santiago, Región Metropolitana, Chile: Unidad de Estudios del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Recuperado el 3 de noviembre de 2022, de https://www.academia.edu/34751847/Populismo_Penal_Existes_otro_camino
- Dammert, L. (2013). *Inseguridad, crimen y política: desafíos de la democracia en Chile*. Santiago: RIL Editores. Recuperado el 22 de noviembre de 2022, de https://www.researchgate.net/publication/320215655_Inseguridad_crime_n_y_politica_desafios_de_la_democracia_en_Chile
- Dammert, L., & Luneke, A. (2004). *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Recuperado el 16 de noviembre de 2022, de https://cesc.uchile.cl/publicaciones/op_05_prevencion.pdf
- Diario Municipal. (23 de junio de 2021). Peñalolén. Alcaldesa expone razones que le llevaron a priorizar la seguridad humana por sobre el modelo de control. Recuperado el 24 de noviembre de 2022, de <https://diariomunicipal.cl/2021/06/23/penalolen-alcaldesa-expone-razones-que-le-llevaron-a-priorizar-la-seguridad-humana-por-sobre-el-modelo-de-control/>
- Dirección de Presupuestos. (agosto de 2010). *Informe final Programa de seguridad y participación ciudadana programas de prevención en seguridad ciudadana*. Recuperado el 18 de noviembre de 2022, de Inicio / Evaluación y Transparencia Fiscal / Evaluación y Revisión del Gasto / Informes de Evaluaciones: https://www.dipres.gob.cl/597/articulos-141151_informe_final.pdf

- División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. (2004). Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile. Foro de expertos en seguridad ciudadana. Santiago.
- Fortín, D. (2016). Seguridad Humana en Chile, hacia un nuevo concepto de protección social. Recuperado el 23 de noviembre de 2022, de <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2604/TeoriaPolitica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Frühling, H. (10 de diciembre de 2015). Seguridad Ciudadana en la Gestión Local. *Ciclo de Talleres Buenas Prácticas Municipales*. Santiago, Chile: Incubadora de Gestión Municipal UC-Bci. Recuperado el 08 de diciembre de 2022, de <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/ciclo-de-talleres-buenas-practicas-municipales-seguridad/>
- Frühling, H., & Gallardo, R. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. *Revista INVI*, 27(74), 149-185. Recuperado el 20 de noviembre de 2022, de <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62432/66393>
- Fundación Paz Ciudadana. (2022). *Índice Paz Ciudadana 2022*. Recuperado el 26 de diciembre de 2022, de <https://pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2022/10/Presentacion-IFPC-2022-1.pdf>
- Garland, D. (2016). Penalidad y Estado Penal. *Delito y Sociedad*, 25(42). (F. Abiuso, & M. Sozzo, Trans.) Recuperado el 26 de diciembre de 2022, de <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/09/doctrina45726.pdf>
- Gobierno de Chile. (julio de 2018). *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública*. Recuperado el 22 de noviembre de 2022, de https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ee/24/ee24bee7-4c2c-4dc3-937b-601936bc3d27/acuerdo-por-la-seguridad.pdf

- Ilustre Municipalidad de Peñalolén. (2014). *De la inseguridad ciudadana a la cultura de la prevención: perspectivas y desafíos actuales*. Chile: Municipalidad de Peñalolén.
- Ilustre Municipalidad de Peñalolén. (2021). *Reporte Comunal 2021 Peñalolén*. Recuperado el 23 de noviembre de 2022, de <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/repordf.html?anno=2021&idcom=13122>
- Ilustre Municipalidad de Peñalolén. (2022). *Actualización PLADECO 2018-2025*. Recuperado el 22 de noviembre de 2022, de Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO): <https://www.penalolen.cl/pladeco/>
- Ilustre Municipalidad de Peñalolén. (s.f.). Política Local de Seguridad Ciudadana.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2018). *Censo de Población y Vivienda 2017*. Recuperado el 22 de noviembre de 2022, de Inicio/Estadísticas/Censos de Población y Vivienda/Censo de Población y Vivienda: <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/censo-de-poblacion-y-vivienda>
- Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 15(1), 167-176. Recuperado el 23 de diciembre de 2022, de <https://www.redalyc.org/pdf/733/73328080007.pdf>
- Latinbarómetro. (2018). Informe 2018. Recuperado el 23 de diciembre de 2022, de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Luneke Reyes, A. (enero de 2016). Inseguridad ciudadana y diferenciación social en el nivel microbarrial: el caso del sector Santo Tomás, Santiago de Chile. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 42(125), 109-129. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100005>

- Luneke Reyes, A. (2021). Inseguridad urbana, participación ciudadana y cuidado vecinal: la búsqueda por protección en los barrios. (M. di Virgilio, & T. Lulle, Edits.) *Revista INVI*, 36(102), 302-327. Recuperado el 7 de noviembre de 2022, de <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63337>
- Maray, N. (2005). Plan Comunal de Seguridad Ciudadana. Ilustre Municipalidad de Peñalolén. Recuperado el 05 de diciembre de 2022, de <https://docplayer.es/21188074-Plan-comunal-de-seguridad-ciudadana-municipalidad-de-penalolen.html>
- Maray, N. (2014). Desarrollo de una política de seguridad ciudadana a nivel local: El caso de Peñalolén. En F. Vanderschueren, E. Velásquez, A. Luneke, & N. Maray, *De la inseguridad ciudadana a la cultura de la prevención: Perspectivas y desafíos actuales* (págs. 54-96). Peñalolén, Chile: Ilustre Municipalidad de Peñalolén.
- Maray, N. (2021). Instalación y evolución de una política de seguridad a nivel local: la experiencia de la comuna de Peñalolén (Chile). En M. Baquedano, G. Díaz, A. Frey, I. Cariño, P. González, A. Grassi, . . . F. Vanderschueren, F. Vanderschueren, G. Díaz, & C. Guajardo (Edits.), *Prevención del delito y la violencia. Reflexiones desde la academia y los territorios*. (págs. 142-169). Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Martínez Carazo, P. C. (julio de 2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*(20), 165-193. Recuperado el 5 de diciembre de 2022, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>
- Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*.

- Mezones, F. (2005). El valor público en los programas sociales: una aproximación práctica. En F. Mezones, J. Moro, M. Vera, F. Repetto, M. Contreras, & F. Repetto (Ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* (págs. 207-252). Guatemala, Guatemala: MagnaTerra Editores. Recuperado el 6 de noviembre de 2022, de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14169/la-gerencia-social-ante-los-nuevos-retos-del-desarrollo-social-en-america-latina>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2010). *Plan de Seguridad Pública 2010-2014 "Chile Seguro"*. Recuperado el 20 de noviembre de 2022, de Inicio / Especiales: <http://2010-2014.gob.cl/especiales/chile-seguro-plan-de-seguridad-publica-2010-2014/>
- Molina, I. (2014). Miedo al crimen y medios de comunicación: una revisión de la literatura. *Revista Criminalidad*, 56(3), 9-23. Recuperado el 26 de diciembre de 2022, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082014000300002
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* (Edición traducida al español ed.). Barcelona, España: Editorial Paidós.
- Mulato, Y. (junio de 2016). *Hacia una comprensión del concepto de valor público: Análisis conceptual* (Tesis para optar al grado de Magíster en Gerencia Social). Universidad de la Frontera. Temuco, Región de la Araucanía, Chile. Recuperado el 6 de noviembre de 2022, de https://magistergerenciasocial.cl/wp-content/uploads/2021/01/TESIS_87_Yeimy-Mulato.pdf
- Observatorio Social - Ministerio de Desarrollo Social. (2018). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN*. Recuperado el 22 de

noviembre de 2022, de <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017>

Orrego, C. (2006). Del clientelismo populista a la participación democrática local. *Estado, gobierno, gestión pública. Revista Chilena de Administración Pública*(8), 66-79. Recuperado el 24 de noviembre de 2022, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315254>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre desarrollo humano*. Obtenido de <https://hdr.undp.org/system/files/documents//hdr1994escompletonostats.pdf.pdf>

Resolución 115 SUBDERE. (30 de junio de 2012). Reglamento que establece el procedimiento de distribución de los recursos del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal. Recuperado el 23 de noviembre de 2022, de https://www.subdere.gov.cl/transparencia/ley20285/pdf/Resolucion_115_2012.pdf

Resolución Exento N° 12431/2021 SUBDERE. (31 de diciembre de 2021). Aprueba bases de postulación al fondo concursable de formación de funcionarios municipales, año 2022. Recuperado el 23 de noviembre de 2022, de <http://www.academia.subdere.gov.cl/wp-content/uploads/2022/02/RES-12431-BASES-FONDO-CONCURSABLE-2022.pdf>

Rojas, F., & Álvarez, A. (2012). Seguridad humana. Un estado del arte. En A. Álvarez, T. Beirute, D. Luz, A. Santillán, & F. Rojas (Ed.), *Seguridad humana: Nuevos enfoques* (págs. 9-32). San José, Costa Rica: FLACSO Secretaría General. Recuperado el 22 de noviembre de 2022, de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/128266-opac>

- Ruprah, I. (noviembre de 2008). An Impact Evaluation of a Neighbourhood Crime Prevention Program: Does Safer Commune Make Chileans Safer? Washington, D.C., United States: Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank. Recuperado el 20 de noviembre de 2022, de <https://publications.iadb.org/en/impact-evaluation-neighbourhood-crime-prevention-program-does-safer-commune-make-chileans-safer>
- Scherman, A., & Etchegaray, N. (2013). Consumo de noticias y temor al delito en Chile. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 19(1), 563-575. doi:https://doi.org/10.5209/rev_ESMP.2013.v19.n1.42539
- Sozzo, M. (2004). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. En L. Dammert, *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- Stocker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review Of Public Administration*.
- Subsecretaría de Prevención del Delito. (19 de Agosto de 2014). *Gobierno lanza Plan Seguridad para Todos para combatir los delitos que más afectan a la población, con fuerte acento local*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2022, de spd.gov.cl/noticias/2014/08/19/gobierno-lanza-plan-seguridad-para-todos-para-combatir-los-delitos-que-mas-afectan-a-la-poblacion-con-fuerte-acento-local/
- Subsecretaría de Prevención del Delito. (2020). Minuta: Estudio factores determinantes en la percepción de inseguridad.
- Talbot, C. (2009). Public Value - The Next "Big Thing" in Public Management? *International Journal of Public Administration*.
- Tello, F. (2011). La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos. *Universum: Revista de Humanidades y*

Ciencias Sociales, 26(2), 245-265. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762011000200012>

Tudela, P. (2005). Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana. Chile: Centro de Investigación y Desarrollo Policial, Policía de Investigaciones de Chile. Recuperado el 23 de noviembre de 2022, de <http://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos-humanos-seguridad/Tudela%20Conceptos%20y%20orientaciones%20para%20pol%C3%ADticas%20de%20seguridad%20ciudadana.pdf>

UTP SUR Corporación-Guernica Consultores . (2019). *Estudio de los Factores que Influyen en la Sensación de Seguridad*. Subsecretaría de Prevención del Delito.

Vanderschueren, F. (2014). Políticas de seguridad y prevención. En F. Vanderschueren, E. Velásquez, A. Luneke, & N. Maray, *De la inseguridad ciudadana a la cultura de la prevención: Perspectivas y desafíos actuales* (págs. 6-27). Peñalolén: Ilustre Municipalidad de Peñalolén.

World Bank. (2010). *The Changing Wealth of Nations. Measuring Sustainable Development in the New Millenium*. World Bank. doi:<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8488-6>

ANEXO 1. FORMATO DE ENTREVISTA GENERAL

Entrevista aplicada a los siguientes actores relevantes:

- Jacqueline Lozano Torres, profesional de Prevención Situacional de la Dirección de Seguridad Humana, Ilustre Municipalidad de Peñalolén
- Alonso Fernández Cisternas, científico de datos del Observatorio de Gestión Local de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén
- Javier Contreras, analista de datos del Observatorio de Gestión Local de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén
- Nicolás Peña Blanco, coordinador del programa Construyendo a Tiempo en Comunidad.

Datos Generales

1. ¿Cuál es su nombre? ¿Cuál es su edad?
2. ¿Cuál es su cargo actualmente?
3. ¿Cuál es su profesión?
4. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en la comuna?

Gestión intramunicipal

1. ¿Cuánto tiempo lleva funcionando la unidad?
2. ¿Cómo nace la iniciativa de generar esta unidad?

3. ¿Cuánta gente compone el equipo? ¿Qué perfil poseen los profesionales que trabajan en la unidad?
4. ¿Cómo calificaría la coordinación interna con el resto de los equipos de la dirección de seguridad humana?
5. ¿Cómo evalúa los aportes de la unidad a los programas de seguridad humana del Municipio?

Incidencias delictivas y Percepción de temor

1. ¿Cuáles son las principales incidencias delictivas en la comuna diagnosticadas por su unidad?
2. ¿Qué tan amplia es la brecha observada por ustedes en el territorio en relación a la cifra negra en denuncias?
3. ¿Cuáles son las principales causas asociadas a la incidencia delictiva en la comuna?
4. ¿Cuáles son las principales causas de percepción de temor en la comuna?
5. ¿De qué manera se explican en el municipio la brecha entre victimización y percepción del temor existente?
6. ¿Cuáles han sido los programas más exitosos, a su juicio, para abordar el problema de la percepción del temor en la comuna?
7. ¿De qué manera la poca cohesión social y la falta de participación de las comunidades juegan un rol en la inseguridad ciudadana?
8. ¿De qué manera influyen la falta de confianza en las instituciones y el rol de los liderazgos en la percepción de temor en la población?

9. ¿Cuáles son los principales cambios que ha experimentado la sociedad en torno a la percepción del temor, a partir del estallido social y la pandemia?

Enfoque Municipal

1. ¿En qué se caracteriza el enfoque de derecho en materia de seguridad humana del municipio?
2. ¿Por qué el proceso de coproducción en prevención del delito es fundamental para los programas del municipio?
3. ¿Por qué es importante la perspectiva territorial en la prevención del delito? ¿Cómo ha sido la relación con los órganos centrales del Estado para favorecer un desarrollo descentralizado de las políticas de prevención? ¿Han sido los planes comunales de seguridad pública una vía eficiente en este camino?
4. ¿Cuáles son los principales obstáculos para desarrollar una política municipal de prevención del delito?
5. ¿Cuáles son las principales virtudes de una política municipal en prevención del delito?
6. ¿Cómo funciona la coordinación multisectorial a partir de los programas de seguridad del municipio?
7. ¿Qué tan efectiva ha sido la coordinación de los objetivos interinstitucionales para el desarrollo de políticas de prevención? ¿Cómo ha sido en particular la experiencia de coordinación con las policías para el desarrollo de los programas de prevención?
8. ¿Cómo miden la efectividad de los programas comunales? ¿Qué indicadores asociados han desarrollado al respecto?

9. ¿Cómo aborda el enfoque de seguridad humana del municipio el problema de la demanda ciudadana, y también política, por soluciones efectistas en materia de seguridad (mano dura)?
10. A partir del Plan Nacional de Seguridad durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet los gobiernos locales se transforman en el eje de la gobernanza en materia de prevención del delito, institucionalizando también la estructura de financiamiento basal que permitió consolidar las políticas de seguridad en los municipios. En este sentido, ¿qué impacto tuvo este proceso en Peñalolén, en relación a la experiencia desarrollada previamente por el municipio? ¿Cómo se vió afectado este proceso durante el cambio de dinámica en el segundo gobierno del presidente Piñera?

Valor Público

1. ¿Qué entiende, desde la perspectiva de su trabajo en la dirección de seguridad humana, por desarrollo de Valor Público en perspectiva de prevención del delito?
2. ¿Qué herramientas han diseñado desde su equipo para medir los bienes públicos que se desarrollan a través de los programas de seguridad humana?
3. En su experiencia de trabajo ¿qué tan determinante ha sido para el desarrollo y éxito de los programas la construcción de capital social (cohesión social) o de cultura organizacional (objetivos comunes en los distintos públicos)?
4. ¿De qué manera ha influido la producción de capital intelectual por parte de la dirección de seguridad humana en el éxito de los programas?

5. ¿Qué capacidades de construcción de valores públicos asociados a la colaboración con la sociedad civil (compromiso, legitimidad, marca, responsabilidad social) se han buscado desarrollar a través de su unidad? ¿Cuál ha sido su importancia para determinar el éxito de los programas en relación con la disminución del temor en la población?
6. ¿De qué manera son incluidos en su trabajo en materia de disminución de la inseguridad en la población valores públicos asociados a la experiencia de la ciudadanía (satisfacción, transparencia, confianza)?

ANEXO 2. FORMATO DE ENTREVISTA DIRECTORA OBSERVATORIO

Entrevista aplicada a Norma Maray Hernández, Directora del Observatorio de Gestión Comunal

Datos Generales

1. ¿Cuál es su nombre? ¿Cuál es su edad?
2. ¿Cuál es su cargo actualmente?
3. ¿Cuál es su profesión?
4. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en la comuna?

Gestión intramunicipal

1. ¿Cuánto tiempo lleva funcionando el observatorio?
2. ¿Cómo nace la iniciativa de generar la unidad?
3. ¿Cuánta gente compone el equipo? ¿Qué perfil poseen los profesionales que trabajan en la unidad?
4. ¿Cómo calificaría la coordinación interna con el resto de los equipos de la dirección de seguridad humana?
5. ¿Cómo evalúa los aportes que ha realizado el observatorio a los programas de seguridad humana del Municipio?

Percepción de temor y valor público

1. ¿De qué manera se explican en el municipio la brecha entre victimización y percepción del temor existente?

2. ¿Cuáles han sido los programas más exitosos, a su juicio, para abordar el problema de la percepción del temor en la comuna?
3. ¿Qué entiende, desde la perspectiva de su trabajo en la dirección de seguridad humana, por desarrollo de Valor Público en perspectiva de prevención del delito?
4. ¿De qué manera contribuye la cohesión social y la participación de las comunidades en la disminución de la percepción de inseguridad?
5. ¿De qué manera contribuyen la confianza en las instituciones y el rol de los liderazgos en la percepción de temor en la población?
6. ¿De qué manera ha influido la producción de capital intelectual por parte de la dirección de seguridad humana en el éxito de los programas?
7. ¿De qué manera son incluidos en el trabajo del observatorio y la dirección, en materia de disminución de la inseguridad en la población valores públicos asociados a la experiencia de la ciudadanía (satisfacción, transparencia, confianza)?
8. ¿Cree usted que es posible observar aquellos bienes intangibles mencionados anteriormente, en el diseño, desarrollo e implementación de las intervenciones de Prevención Situacional y Comunitaria durante su gestión a cargo de la Dirección de Seguridad Ciudadana?
9. ¿Cómo evalúa la capacidad de generar una disminución efectiva de la percepción del temor en la comunidad de los programas de Prevención Situacional y Comunitaria durante el ciclo 2014-2018? (Alarmas comunitarias, Comités de Seguridad, el al)
10. ¿De qué manera continúan, se integran o modifican los programas o proyectos de Prevención Situacional y Comunitaria luego del proceso de transformación hacia la Dirección de Seguridad Humana (2018)?

11. ¿Han diseñado herramientas desde su equipo para medir los valores públicos que se desarrollan a través de los programas de seguridad humana?
12. ¿Cuáles son los principales cambios que ha experimentado la población de la comuna de Peñalolén en torno a la percepción del temor, a partir del estallido social y la pandemia?

Enfoque Municipal

1. ¿En qué se caracteriza el enfoque de derecho en materia de seguridad humana del municipio?
2. ¿Por qué es importante la perspectiva territorial en la prevención del delito? ¿Cómo ha sido la relación con los órganos centrales del Estado para favorecer un desarrollo descentralizado de las políticas de prevención? ¿Han sido los planes comunales de seguridad pública una vía eficiente en este camino?
3. ¿Qué tan efectiva ha sido la coordinación de los objetivos interinstitucionales para el desarrollo de políticas de prevención? ¿Cómo ha sido en particular la experiencia de coordinación con las policías para el desarrollo de los programas de prevención?
4. ¿Cómo aborda el enfoque de seguridad humana del municipio el problema de la demanda ciudadana, y también política, por soluciones efectistas en materia de seguridad (mano dura)?
5. A partir del Plan Nacional de Seguridad durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet los gobiernos locales se transforman en el eje de la gobernanza en materia de prevención del delito, institucionalizando también la estructura de financiamiento basal que permitió consolidar las políticas de seguridad en los municipios. En este sentido, ¿qué impacto

tuvo este proceso en Peñalolén, en relación con la experiencia desarrollada previamente por el municipio? ¿Cómo se vió afectado este proceso durante el cambio de dinámica en el segundo gobierno del presidente Piñera?

6. Y para finalizar, a su juicio ¿Cuáles son los principales desafíos hoy para desarrollar apropiadamente una política municipal de prevención del delito?