



Orientaciones Técnicas

Plan Comunal de Seguridad Pública



Contenido

Presentación.....	4
Capítulo I: Antecedentes de la problemática.....	6
Capítulo II: Conceptos y principios orientadores del Plan Comunal de Seguridad Pública	11
1. Seguridad, seguridad pública y coproducción de la seguridad	12
2. Participación ciudadana	12
3. Prevención de la violencia y el delito	13
3.1. Clasificación de las estrategias de prevención.....	13
3.2. Integralidad en las estrategias de prevención	15
4. La importancia de lo local en la prevención de la violencia y el delito	16
5. La importancia del enfoque de género en el Plan Comunal de Seguridad Pública	18
6. La importancia de las comunicaciones en el Plan Comunal de Seguridad Pública	19
7. La transversalización del enfoque de seguridad.....	21
8. La Intersectorialidad en materia de seguridad	22
9. La importancia de las instituciones de control y persecución penal	23
Capítulo III: La Estructura del Plan Comunal de Seguridad Pública	25
1. El Plan Comunal de Seguridad Pública	26
2. Los actores del Plan Comunal de Seguridad Pública.....	28
3. El Consejo Comunal de Seguridad Pública	30
Capítulo IV: Las fases del Plan Comunal de Seguridad Pública	33
1. Inicio del Plan Comunal de Seguridad Pública	34
1.1. Establecimiento de la visión.....	34
1.2. Formación del equipo comunal de seguridad.....	35
1.3. Introducción de la visión y un enfoque de seguridad y prevención en el municipio: el rol de la transversalización.....	35
1.4. Coordinación y establecimiento de asociaciones: El rol de la intersectorialidad	37
2. La elaboración del diagnóstico comunal de seguridad	39
2.1. ¿Cómo debe construirse un diagnóstico comunal de seguridad?	41
3. Establecimiento de prioridades	43
4. Análisis de los problemas prioritarios	45
5. Definición de objetivos.....	48
6. Estrategias de prevención y selección de las iniciativas y/o proyectos	49

7.	Establecimiento de actividades.....	52
8.	Indicadores y metas	53
8.1.	Indicadores.....	53
8.2.	Metas.....	55
9.	La matriz de marco lógico	55
10.	Monitoreo y evaluación	58
10.1.	Monitoreo	59
10.2.	Evaluación	59
11.	Cuentas públicas	60
V	Anexos: Recursos para la acción	62
1.	Anexo 1: La oferta programática de la Subsecretaría de Prevención del Delito en el marco del Plan Comunal de Seguridad Pública.....	63
1.1.	Oferta a nivel territorial	63
1.2.	Otras iniciativas	64
2.	Anexo 2: Fuentes de financiamiento del Plan Comunal de Seguridad Pública.....	66
3.	Anexo 3: Experiencia comparada de políticas locales de seguridad.....	68

Presentación

Los objetivos de la Subsecretaría de Prevención del Delito se encuentran plasmados en el Plan Nacional “Seguridad para Todos”, el cual cuenta con 16 prioridades que se expresan en acciones integrales tendientes a brindar mayor seguridad a la ciudadanía. Para ello, Seguridad para Todos se ha articulado en torno a cinco pilares que reconocen la diversidad y dinamismo de las necesidades y demandas ciudadanas: i) información; ii) participación ciudadana; iii) coordinación; iv) focalización territorial; y v) liderazgo local. Bajo este contexto, el Plan Nacional reconoce la heterogeneidad de los factores vinculados al delito, la violencia y la percepción de inseguridad, de manera que busca definir las necesidades y demandas de seguridad de la población para así diseñar propuestas de intervención adaptadas a la diversidad de situaciones que las producen.

El nivel local es clave dentro de todo este trabajo. Éste es entendido como el espacio privilegiado de coordinación, articulación y formulación de metas compartidas con los servicios públicos, privados y con las organizaciones de la sociedad civil. Es en este nivel donde el proceso de toma de decisiones puede producir soluciones más eficientes y adaptadas a fenómenos que presentan una gran heterogeneidad territorial y altos grados de dinamismo. En efecto, los municipios son quienes están más cerca de la comunidad, quienes conocen sus problemas con mayor profundidad y tienen la capacidad de convocar a la comunidad en el trabajo preventivo así como a los distintos servicios públicos y privados, e instituciones de control para desarrollar un trabajo integral en la temática.

El Plan Nacional Seguridad para Todos propone alianzas estratégicas entre el gobierno central y los municipios y las comunidades para producir políticas públicas con un enfoque integral e inclusivo, surgiendo así el Plan Comunal de Seguridad Pública cuyo objetivo es potenciar el rol municipal en el desarrollo de políticas locales de prevención y seguridad pública. En tal sentido, el Plan Comunal de Seguridad Pública debe verse como una alianza estratégica entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública -a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito-, las Intendencias Regionales y los municipios.

Específicamente, el Plan Comunal de Seguridad Pública será la estructura y el diseño metodológico central de la política local en materia de seguridad. Este Plan permitirá a las comunas priorizar problemas específicos de su territorio, de manera de poder seleccionar un conjunto de estrategias y respuestas integrales que permitan abordar la complejidad y la diversidad de situaciones que producen delitos, violencia y temor, entre otros problemas, entregándole al Estado mayor flexibilidad e innovación en sus respuestas.

En el centro de esta estrategia se encontrará la figura del Consejo Comunal de Seguridad Pública, integrado por representantes institucionales -alcalde (quien lo preside), concejales, policías, fiscalías, entre otros- y representantes de la sociedad civil. A través de esta instancia se perseguirá potenciar la participación ciudadana y la intersectorialidad en el abordaje de la seguridad a nivel comunal, fortaleciendo la coherencia en el uso de los recursos, e incentivando la transparencia y una mayor rendición de cuentas públicas.

De esta manera, las presentes Orientaciones del Plan Comunal de Seguridad Pública están dirigidas a fortalecer el trabajo de los municipios en materia de seguridad y prevención de la violencia y el delito, además de la percepción de inseguridad de los vecinos de su comunidad.

El presente documento entrega lineamientos para el diseño, instalación, implementación, monitoreo y evaluación del Plan Comunal de Seguridad Pública. Asimismo, permite orientar el trabajo de los equipos técnicos comunales para el fortalecimiento de la institucionalidad local en materia de seguridad, así como para el desarrollo del Consejo Comunal de Seguridad Pública¹.

¹ Para los cuales también se ha desarrollado un documento de Orientaciones Técnicas.

Capítulo I: Antecedentes de la problemática

De acuerdo a las mediciones efectuadas por la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC)², entre los períodos 2005 y 2014, Chile ha presentado una disminución de la victimización general en 34,7%.³ Dicha tendencia también se presenta para cada uno de los delitos consultados en la medición: i) hurto; ii) robo por sorpresa; iii) robo con violencia o intimidación; iv) robo con fuerza en la vivienda; v) delitos económicos; y vi) lesiones.



Fuente: ENUSC 2003-2014.

Al respecto, es necesario mencionar que las cifras de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana son consistentes con los datos provistos por el Sistema de Automatización Policial (AUPOL), los cuales muestran que, desde el año 2011, la tasa anual de casos policiales⁴ ha disminuido sistemáticamente, presentando tasas de variación negativas durante estos últimos años.

No obstante, existe una enorme preocupación por los cada vez mayores niveles de inseguridad que presenta la población. De acuerdo a ENUSC 2014, el 79,9% de los encuestados cree que la delincuencia aumentó en el país, mientras el 42,4% cree que ha sucedido lo mismo en sus barrios, cifras mayores (y estadísticamente significativas) a aquellas exhibidas en el año 2013. Además, de acuerdo al mismo instrumento, se reveló un aumento de la inseguridad de las personas al caminar solas por su barrio cuando ya está oscuro.

La Encuesta CASEN 2013 ofrece resultados similares en esta línea. En concreto, ésta muestra que en materia de problemas relacionados con la seguridad pública del barrio, sólo el 29,6% de los encuestados considera la inexistencia de este tipo de problemas en su territorio. De aquellos encuestados que consideran la existencia de uno o más problemas de seguridad en su barrio, la

² Aplicada cara a cara desde el año 2003 para medir victimización por distintos delitos, además de percepción y otros fenómenos asociados a la delincuencia.

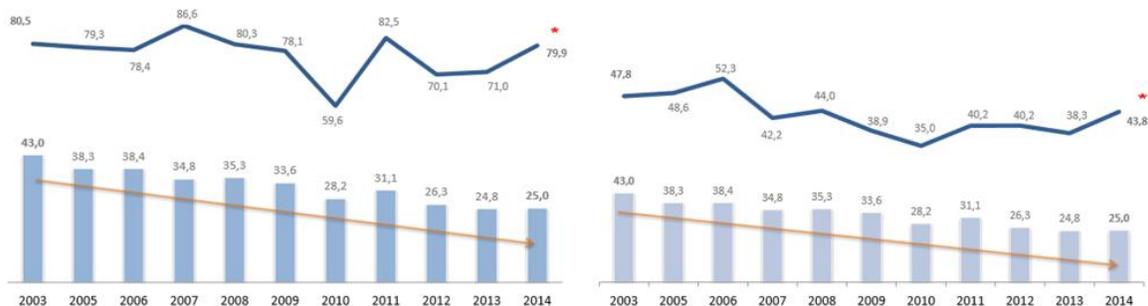
³ Por el contrario, la medición efectuada por la Fundación Paz Ciudadana y Adimark GfK (aplicada a través de encuestas telefónicas desde el año 2000, midiendo la victimización, denuncias y temor por delitos e intentos de delitos), para este mismo período, muestra un crecimiento de 14,8% de este índice.

⁴ Forma de contabilizar que da cuenta de todos los hechos delictivos que registraron las policías durante el período señalado y se compone por las denuncias formales (que la ciudadanía realiza en alguna unidad policial posterior a la ocurrencia del delito), más los delitos de los que la policía toma conocimiento al efectuar una aprehensión en flagrancia, es decir, mientras ocurre el ilícito. Internacionalmente, este indicador se denomina “*crimes known to the police*” (delitos conocidos por la policía).

cifra más alta corresponde a aquellos que consideran la presencia de robos y asaltos a personas, casas y/o vehículos, con un 61,4%.

En este contexto, los datos de la ENUSC muestran que las cifras de victimización y la creencia de ser víctima de algún delito parecieran estar disociadas en el tiempo. Misma situación ocurre con las cifras de victimización y percepción sobre la delincuencia en el país. En concreto, si bien la victimización en los hogares del país ha caído durante la última década, tanto la proporción de personas que creen que pueden ser víctima de un delito como la proporción de personas que perciben que la delincuencia en el país ha aumentado no han presentado la misma tendencia.

Victimización y percepción sobre delincuencia / creencia de ser víctima, respectivamente (2003-2014)



Fuente: ENUSC 2003-2014.

No obstante lo anterior, aun cuando puede exhibirse esta disociación en el tiempo, la ENUSC permite identificar que aquellos hogares victimizados son aquellos que presentan la mayor percepción de inseguridad. Por ejemplo, de acuerdo a la ENUSC 2013, los hogares victimizados consideran en una mayor proporción un aumento de la delincuencia tanto en su comuna como en su barrio. Esta situación también se puede caracterizar para la probabilidad de ser víctima. En efecto, de acuerdo a resultados de la misma medición, se observa que el porcentaje de percepción de inseguridad de los hogares victimizados por cualquier tipo de delito es mayor a aquél exhibido por aquellos no victimizados, particularmente para los delitos de robo con violencia o intimidación y robo a la vivienda.

Proporción de hogares que cree que será víctima durante los próximos 12 meses

	Probabilidad de ser víctima
Hogares víctimas por robo con violencia o intimidación	57,75%
Hogares víctimas por robo con fuerza en la vivienda	55,37%
Hogares víctimas por cualquier delito consultado	49,77%
Hogares no victimizados	33,75%

Fuente: ENUSC 2013

Junto a lo anterior, existen otros hechos que podrían estar influyendo en la percepción de inseguridad y afectando la calidad de vida de la población y que no están directamente vinculados a los delitos más frecuentes denominados de mayor connotación social, sino más bien, a situaciones que dentro de la cotidianidad de la vida de barrio ponen en riesgo el libre ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos.

La Encuesta CASEN 2013 da pruebas de lo anterior. En efecto, los encuestados indican una alta presencia de problemáticas asociadas a la existencia de focos de consumo de alcohol o drogas en la vía pública (51,6%) y el tráfico de drogas (33,1%). En particular, estas dos problemáticas parecieran enfocarse primordialmente en los sectores más vulnerables de la población en comparación a aquellos de mejor situación. Utilizando como variable de cruce la pobreza multidimensional⁵, se exhibe que el 59,6% de los encuestados clasificados como pobres identifican problemas de consumo de alcohol o drogas en la vía pública, mientras en aquellos clasificados no pobres, un 49,5%. Para el caso del tráfico de drogas, se observan cifras de 41,4% y 30,9%, respectivamente.

Estas últimas cifras son importantes, toda vez que se relacionan íntimamente con la percepción de inseguridad de la población, evidenciando cómo impacta ésta en distintos segmentos de la población. Así también lo muestran ciertas preguntas relacionadas con el deterioro del ambiente, donde, del total de encuestados que afirman la existencia de problemas relacionados con éste en el barrio, el 27,9% menciona la existencia de basura o suciedad en el suelo, el 9,9% la existencia de basurales cerca y el 41,7% la existencia de perros abandonados.

A estos hechos, se suma un conjunto de faltas o delitos de menor cuantía que es posible agruparlos bajo el concepto de incivildades, y que generan un fuerte impacto en la percepción de inseguridad de la población y que, además, constituyen la antesala de hechos de mayor gravedad. Si bien las incivildades han venido a la baja desde el año 2011, igualmente se mantienen tasas por sobre los 3.000 casos cada 100 mil habitantes en el país (promedio de 3.299 durante el período 2010-2014). Dentro de este grupo destaca el consumo de alcohol en la vía pública, la ebriedad, las amenazas, los daños, el comercio ambulante y las infracciones a las ordenanzas municipales, entre otros actos de connotación barrial.

De este modo, pareciera que las situaciones de violencia de tipo más profunda, en conjunto con hechos de desorden social, se han instalado en la vida cotidiana de una gran parte de la población, exponiendo a las personas a una creciente percepción de inseguridad que está limitando la participación activa de las personas en la vida social de sus barrios.

En este ámbito, la ciudadanía reconoce la responsabilidad en la seguridad pública tanto al Gobierno como a los municipios, aunque en una mayor proporción para estos últimos. En concreto, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Opinión Pública 2012, los encuestados le asignan el 27% de responsabilidad al Gobierno, mientras a los municipios el 47%. Es más, de acuerdo a las distintas versiones de este instrumento, se considera que el tema más importante a tratar por el municipio es la prevención del delito. Si bien desde el año 2009 la cifra presenta una baja, se señala que ésta es el ámbito que se indica como el tópico de mayor relevancia a tratar por la administración comunal.

Esta demanda se enmarca en un complejo escenario de institucionalización de la seguridad en los municipios. De acuerdo al Catastro Nacional de Seguridad Pública 2013 realizado por la Asociación Chilena de Municipalidades, con la colaboración de la Subsecretaría de Prevención del Delito, sólo

⁵ Para más detalles, ver:

http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf

el 34% de los municipios en nuestro país disponían de un área especialmente encargada de la seguridad ciudadana al momento de la ejecución del catastro. La cifra se agudiza al considerar que sólo el 19,1% de éstos cuentan con una dirección municipal, siendo el 57% de ellos localizados en la Región Metropolitana. Entre las razones existentes para explicar la ausencia de un área dedicada a la seguridad, más del 60% de los municipios consultados argumenta la falta de recursos para su implementación (mientras sólo el 3% declara no implementar un área de seguridad debido a que no hay interés en desarrollar esta temática).

Esta situación no es menor, toda vez que sólo el 20,4% considera que un plan local de seguridad debe financiarse con fondos municipales, donde la mayor proporción de los recursos, según los encuestados, debiera provenir del gobierno central y de los gobiernos regionales. Finalmente, de acuerdo al catastro ya mencionado, sólo el 49% de los municipios declara manejar registros estadísticos sobre la situación delictual y hechos de violencia en la comuna, por lo que el 51% restante sólo contaría con información cualitativa al respecto, en caso que existiese. En este sentido, es posible inferir que casi la mitad de los municipios desconoce la magnitud del problema, cómo y dónde se distribuyen los distintos delitos e incivildades que ocurren en su comuna, y su concentración temporal y espacial, entre otros antecedentes de gran relevancia.

Capítulo II: Conceptos y principios orientadores del Plan Comunal de Seguridad Pública

1. Seguridad, seguridad pública y coproducción de la seguridad

En el presente documento se destacan los conceptos de seguridad, seguridad pública y coproducción de la seguridad. Por lo mismo, es fundamental que, antes de continuar con las páginas siguientes, tenga presente qué es lo que estos conceptos representan.

La seguridad es considerada como un valor y como un derecho humano de cuarta generación que permite el despliegue de una calidad de vida que sea acorde con la dignidad de todos los ciudadanos. En efecto, la seguridad no es tan sólo un valor jurídico, normativo o político sino que también social, puesto que se vincula con la base del bien común, con el desarrollo equitativo y justo de todos los miembros de la sociedad.

En este contexto, el enfoque aquí propuesto se asocia con una idea de seguridad pública integral y democrática, con un mayor énfasis en la prevención y en la participación activa de los distintos actores locales que pueden contribuir a mejorar la seguridad de la comuna.

Finalmente, la coproducción de la seguridad indica que, en términos generales la responsabilidad de la seguridad es de todos los actores sociales y no sólo del sistema de justicia penal. Se trata, por tanto, de un proceso cooperativo y de responsabilización de las agencias del gobierno central y local, de los actores de la sociedad civil y del sector privado en la producción de la seguridad⁶. De esta forma, los distintos involucrados se consideran corresponsables de las soluciones a los problemas de seguridad. En este contexto, la coproducción de la seguridad tiene como fundamento que los delitos, la violencia y la percepción de inseguridad son fenómenos multicausales y que, por ende, requieren de una respuesta multisectorial, coordinada e integral.

2. Participación ciudadana

El Plan Nacional Seguridad para Todos tiene como uno de sus pilares fundamentales la participación ciudadana en el diseño y en la ejecución de las medidas y acciones de seguridad en los distintos niveles de gobierno (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014). La participación activa de la ciudadanía permite identificar nuevas problemáticas y generar soluciones cooperativas que sean sustentables. Además, ésta permite concentrar las agencias estatales en la satisfacción de necesidades locales, generando adhesión y un mejor control sobre sus procesos de implementación.

Como se podrá apreciar más adelante, el Plan Comunal de Seguridad Pública materializa la participación ciudadana en distintos niveles:

- Rol de la ciudadanía en el Consejo Comunal de Seguridad Pública,
- Rol de la ciudadanía en la producción de información diagnóstica,
- Rol de la ciudadanía en la priorización de determinados problemas en su territorio,
- Rol de la ciudadanía en el diseño e implementación de algunas iniciativas de prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas,

⁶ Los distintos actores que se hacen responsables muchas veces también son parte del mismo problema lo que lleva a replantearse sus formas de acción.

- Rol de la ciudadanía en el monitoreo, seguimiento y control del conjunto de iniciativas del Plan Comunal de Seguridad Pública, entre otras.

3. Prevención de la violencia y el delito

La prevención de la violencia y el delito se relaciona con mecanismos y estrategias que buscan evitar la aparición y el desarrollo de fenómenos violentos y delictuales. El impacto de estos mecanismos se asocia a fenómenos objetivos (victimización) así como otros de carácter subjetivo (percepción de inseguridad).⁷ En este sentido, las estrategias de prevención deben responder a problemas específicos de una determinada población, por lo que deben estar focalizadas en determinados territorios, poblaciones y temáticas para que sean eficientes en su impacto.

El enfoque de Naciones Unidas (ONU, 2000) entiende como preventiva “toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como las escuelas, instituciones religiosas y la ciudadanía en general”. Desde esta perspectiva, se entiende que el delito y la violencia, además de la percepción de inseguridad, responden a múltiples causas, y que, por ende, deben ser enfrentadas desde múltiples dimensiones, promoviendo el involucramiento de distintas agencias estatales (centrales y locales), del mundo privado y de la ciudadanía en general.

La identificación y el abordaje de los diferentes factores que pueden estar detrás de diferentes delitos permiten el desarrollo de estrategias multidimensionales que permiten enfrentar el problema desde distintas aristas, superando la ilusión de “recetas mágicas” que por sí solas resolverán los problemas identificados.

Esta concepción implica la cooperación y asociación de distintos actores como parte integral de cualquier estrategia de prevención. La coproducción de seguridad resalta la importancia y la contribución que distintos actores, desde sus propios ámbitos de competencia, pueden hacer a la producción de seguridad. La seguridad es tarea prioritaria de los distintos niveles de gobierno y de las instituciones del sistema de justicia (incluyendo policías), pero también implica la participación de otros organismos estatales y de la sociedad civil, incluyendo ministerios y servicios públicos, municipios, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, organizaciones de la industria y el comercio, dirigentes vecinales, y la ciudadanía en general.

3.1. Clasificación de las estrategias de prevención

Una de las principales formas de clasificar las estrategias de prevención se vincula con el objetivo de la intervención (Crawford, 1998). La Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito

⁷ Es relevante destacar que los mecanismos de prevención no siempre inciden en ambas direcciones a la vez, de hecho algunos pueden afectar solamente un aspecto (Manzi y Helsper, 2003).

(UNODC) distingue entre las estrategias de prevención social, comunitaria, situacional y prevención por medio de la reinserción de infractores.

- **Prevención social del delito:** Tienen como propósito promover el bienestar de las personas y el despliegue de comportamientos pro-sociales por medio de iniciativas en los ámbitos económico, social, de salud o educacional, enfocadas en los factores protectores y de riesgo asociados al involucramiento en actividades trasgresoras y la victimización. Este tipo de prevención se dirige hacia las causas sociales y/o psicológicas que hacen que individuos o grupos sociales delinquen.
- **Prevención comunitaria del delito:** Este tipo de estrategias se enfocan en áreas específicas de la comuna (barrios) donde el riesgo de involucrarse en actos delictivos o de ser víctima de un delito es alto. Buscan cambiar aquellas condiciones o características de los barrios que inciden en el desarrollo de conductas antisociales y/o en la victimización de los vecinos a partir de la participación activa de los miembros de la comunidad, su iniciativa y su conocimiento profundo del barrio o área en que viven. Destacan iniciativas como los comités de vigilancia vecinal⁸ y la mediación de conflictos comunitarios. También se incluyen iniciativas de policía de tipo comunitario, las cuales buscan generar mayor cercanía y mejoras en la percepción de inseguridad de la comunidad.

En este tipo de estrategias, la comunidad y/o el barrio se consideran como unidad de intervención pero también como agente que debe ser incorporado activamente en las distintas iniciativas.

- **Prevención situacional del delito:** Son estrategias cuyo propósito es la reducción de oportunidades para la comisión de delitos específicos⁹. Las estrategias situacionales tienen como finalidad alterar la percepción respecto de la dificultad, beneficios o riesgo de ser aprehendido que implica la comisión de un determinado delito. Incorpora medidas que buscan disuadir a eventuales delincuentes, a través de sistemas de videoprotección, instalación de luminarias y sistemas de seguridad privados, entre otras medidas.

Desde el enfoque de prevención situacional se han desarrollado 25 técnicas orientadas a activar 5 mecanismos preventivos¹⁰. Entre estas técnicas se incluyen las campañas de autocuidado, las medidas de protección de vehículos y viviendas, aquellas orientadas a incrementar la vigilancia por medio de modificaciones al espacio urbano o cámaras de vigilancia, etc.

- **Programas de reinserción y prevención de la reincidencia:** son aquellas medidas enfocadas en niños y niñas, jóvenes o adultos que ya han cometido algún delito. Estas iniciativas tienen como propósito evitar la reincidencia o continuidad de la carrera delictiva por medio de la provisión de asistencia y capacitación para la reinserción social de los infractores.

⁸ Conocidos como “*neighborhood watch*” en la experiencia anglosajona.

⁹ Aumentar los riesgos de detección y detención del potencial victimario; disminuir las recompensas de los delitos y; aumentar los esfuerzos involucrados en la realización de los delitos.

¹⁰ Para más detalles, ver: www.popcenter.org

Finalmente es importante relevar que las estrategias de prevención que se enfocan en las potenciales víctimas pueden tener carácter primario, secundario y terciario. Aquellas de carácter primario van dirigidas al conjunto de la población que puede ser víctima de algún delito (por ejemplo, campañas generales de prevención del consumo de drogas). Por otra parte, aquellas de carácter secundario son estrategias preventivas focalizadas en grupos de riesgo mientras que aquellas de carácter terciario se orientan a evitar la reincidencia de victimización y a dar apoyo a las víctimas.

En este contexto, las estrategias de prevención también pueden dirigirse a los posibles victimarios así como a la comunidad, en estos mismos tres niveles (primario, secundario y terciario).

Tipos de prevención

Tipo de prevención	Dirigido a víctimas	Dirigido a la comunidad	Dirigido al eventual victimario
Primaria	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño urbano - Campañas de localización de espacios de riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la vigilancia formal e informal - Esquemas de vigilancia vecinal - Cambios en el diseño urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas educacionales - Reducción de “beneficios” proporcionados por el delito
Secundaria	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas preventivas dirigidas a grupos de riesgo - Análisis y evaluación del riesgo en diversos grupos 	<ul style="list-style-type: none"> - Focalizar grupos, lugares y fuentes de conflicto que afectan a la comunidad - Actividades de mediación 	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo con grupos poblacionales en riesgo de cometer delitos, sobre todo jóvenes y desempleados
Terciaria	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativas para evitar re-victimización - Apoyo a las víctimas 	<ul style="list-style-type: none"> - Focalización en lugares de alta concentración delictual - Prevención como renovación urbana 	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación - Programas de entendimiento del comportamiento criminal

Fuente: Dammert y Lunecke (2004).

3.2. Integralidad en las estrategias de prevención

Las estrategias señaladas tienen ventajas y desventajas. No obstante, ninguna de ellas puede por sí sola dar cuenta de la complejidad y multidimensionalidad de los problemas de seguridad enfrentados en cada comuna. Por esta razón, cualquier enfoque seleccionado debiera ser parte de una estrategia equilibrada que combine diferentes estrategias de prevención, y considere las ventajas y desventajas de ellas en relación a las características particulares del contexto comunal y el tipo de problema a enfrentar.

Es importante resaltar que cada estrategia de prevención apunta a objetivos diferentes. Si el objetivo de una intervención apunta a disminuir aquellos factores que influyen en el involucramiento delictual del victimario (por ejemplo, falta de oportunidades laborales, consumo problemático de drogas, falta de control de sí mismo, etc.), se pondrá un mayor énfasis en estrategias de prevención social. Si se trata de reducir características físico-ambientales que facilitan la comisión de delitos (por ejemplo, mitigación de sitios eriazos y abandonados), se privilegiarán estrategias de prevención situacional. De la misma forma, para evitar la reincidencia delictual se privilegiarán estrategias de reinserción y prevención de la reincidencia.

En este sentido, si bien las estrategias de prevención apuntan a objetivos distintos, el Plan Comunal de Seguridad Pública debe considerar la necesaria complementariedad de todas las

estrategias de prevención posibles, de manera de potenciar sus resultados y desarrollar respuestas integrales y eficaces frente a los problemas de cada comuna.

Por ejemplo, una estrategia de prevención o de reducción de delitos específicos como el robo con fuerza en la vivienda podría considerar iniciativas de control como el incremento del patrullaje policial, iniciativas de corte situacional como la adopción del sistema de alarmas comunitarias, iniciativas de prevención social como proyectos de rehabilitación de drogas o de uso del tiempo libre, e iniciativas para evitar la reincidencia de niños, niñas y adolescentes en caso que se haya identificado que éstos son los victimarios. Así, la combinación de diferentes estrategias que integran iniciativas de todas las dimensiones preventivas permitiría incrementar las probabilidades de éxito de la estrategia de prevención general, reduciendo de esta forma la victimización por este tipo de delito. Del mismo modo, una estrategia de prevención de desórdenes públicos en un barrio particular de determinada comuna debiera combinar distintos enfoques e iniciativas, tales como una mejora en la iluminación de ciertos sectores y la remoción de micro-basurales, proyectos de capacitación para jóvenes, iniciativas de uso del tiempo libre, campañas de prevención del consumo abusivo de drogas, desarrollo de proyectos de mediación comunitaria, etc.

De esta forma, un enfoque de este tipo implica avanzar hacia una mayor descentralización de la prevención del delito y la violencia, transversalizando la seguridad, desarrollando la intersectorialidad, potenciando el rol de los gobiernos locales y de sus equipos comunales y, activando el rol del mundo privado y de las organizaciones sociales y barriales en la coproducción de la seguridad. Así, todas las instituciones y actores involucrados deberán hacerse corresponsables de las respuestas a los problemas de seguridad y ser conscientes que, en muchos casos, son parte de los mismos problemas (ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado, 2009).

4. La importancia de lo local en la prevención de la violencia y el delito

Con el fin de asegurar el derecho a la seguridad como valor humano fundamental, los municipios tienen un rol central. Éstos son la primera puerta de acceso de los ciudadanos al Estado, lo que adquiere mayor relevancia en el caso de los sectores más vulnerables. Los gobiernos locales tienen una mayor proximidad con la comunidad, una mejor comprensión de los problemas así como una coordinación multisectorial más eficiente (Vanderschueren y Prettel, 2003).

Desde este punto de vista, existe un rol insustituible de los gobiernos locales en la gestión de la seguridad en los territorios comunales y barriales. Cualquiera sea la unidad de intervención definida, es imperativo considerar al municipio como pivote entre las necesidades ciudadanas y la oferta pública y privada. El trabajo de prevención de carácter local permite asegurar la participación de la ciudadanía, priorizando las necesidades de esta.

Al respecto, es importante señalar que en la experiencia internacional (Alemania, Australia, Canadá, Bélgica, España, Francia, Nueva Zelanda y Reino Unido, por nombrar algunos) ha destacado el nivel local como ámbito principal en materia de prevención de la violencia y el

delito¹¹. No obstante algunas diferencias, es posible identificar un conjunto de elementos presentes en los casos exitosos de fortalecimiento de los gobiernos locales en materia de prevención del delito y la violencia¹²:

Elementos comunes al fortalecimiento de gobiernos locales

1.- Convenios o contratos entre el órgano central responsable de la seguridad y/o prevención del delito y los gobiernos locales. Establecen las responsabilidades en la implementación a nivel territorial de los programas nacionales y coordinan las iniciativas del gobierno central, las administraciones locales y otras organizaciones. Establecen las condiciones mediante las cuales el nivel central transfiere recursos a las administraciones locales para el desarrollo de sus estrategias y planes.

2.- Elaboración de diagnósticos locales de seguridad que permitan una comprensión del delito, incivildades y todos aquellos hechos de violencia que ocurren con frecuencia en la comuna; que identifiquen los activos y recursos para la prevención con que cuenta la comuna y; que permitan establecer las prioridades a abordar.

3.- Planes intersectoriales de seguridad a nivel local, con focos y objetivos claros que permitan articular a los distintos actores locales y, especialmente, a las oficinas locales de organismos públicos centralizados en torno a objetivos concretos y con responsabilidades claras en relación al cumplimiento de esos objetivos.

4.- Apoyo desde el órgano central al diseño e implementación de las políticas locales de seguridad. Capacitación y asesoría permanente a los equipos técnicos a nivel local.

5.- Elaboración de guías, instrumentos y manuales que apoyen la selección de las estrategias para abordar los problemas identificados en el diagnóstico así como la implementación coherente de las estrategias de prevención. En algunos países, es el nivel central quien ha diseñado y puesto a disposición de los encargados locales centros especializados de información en línea o portales web que ofrecen recursos a éstos y recopilan buenas prácticas, experiencias exitosas y/o programas eficaces que puedan servir para modelar u orientar el diseño local de los planes de seguridad.

6.- Finalmente, en casi todas las experiencias analizadas, el nivel central monitorea y evalúa la implementación, resultados e impacto de los programas locales, con el fin, por un lado, de asegurar el buen uso de los recursos transferidos y, por otro, generar aprendizajes que pudiesen ser replicados, estableciendo parámetros de calidad para los planes de seguridad.¹³

Fuente: Directrices Naciones Unidas para la Prevención del Delito (2010)

Uno de los objetivos centrales del Plan Nacional Seguridad para Todos es el desarrollo y la instalación de capacidades a nivel local, donde los gobiernos locales a través de sus Consejos Comunales de Seguridad Pública¹⁴ definan prioridades locales así como iniciativas de respuesta a ellas a través de un enfoque cooperativo de trabajo con el gobierno central, las policías y la fiscalía, las direcciones municipales, entidades privadas y con la misma comunidad. En este contexto, el nivel local es el espacio privilegiado para la coordinación y formulación de metas compartidas, donde el proceso de toma de decisiones puede generar soluciones más eficientes y adaptadas a los territorios particulares.

¹¹ Por cierto que cada país tiene sus matices, en particular en cómo se articulan las responsabilidades entre el nivel central y local. Por ejemplo, el rol supervisor del nivel central respecto de las iniciativas comunales puede ser mayor en algunos casos o los gobiernos locales pueden ser más autónomos y tener por ejemplo otras fuentes de financiamiento (regional, provincial, etc.). También hay ciertas diferencias en relación a la injerencia del nivel central en la fijación de prioridades, metas y evaluaciones de los programas.

¹² En el Anexo N°3 de estas presentes orientaciones se pueden encontrar algunas experiencias comparadas en la materia.

¹³ Los cuales deben ser cruciales para la renovación del financiamiento y establecimiento de incentivos.

¹⁴ En páginas siguientes encontrará mayores referencias al Consejo Comunal de Seguridad Pública, además de las existentes Orientaciones Técnicas de éste.

El fortalecimiento de los municipios para la implementación de una política de seguridad y prevención a nivel local tiene como primera condición de éxito el liderazgo político de las autoridades municipales y la transversalización del enfoque de seguridad y prevención en el conjunto de direcciones y servicios municipales.

La importancia del liderazgo local: el caso de Bogotá

Antanas Mockus, alcalde por dos periodos de Bogotá, impulsó un programa de reformas que buscaban un cambio en las acciones públicas y en las conductas ciudadanas. Mockus tenía muy clara su visión, era muy competente en la gestión del significado que permitiera dar un contexto a la seguridad ciudadana y conectarla con un espectro más amplio de necesidades. Estableció un fuerte lazo por medio de una pedagogía cercana a los ciudadanos y, a través de una buena gestión de las comunicaciones explicó de manera fácil y alegórica los planteamientos de su política de seguridad. Mediante mecanismos reconocibles para todos, establece prioridades, señala acciones e indicadores para ejecutarlas.

Fuente: ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado (2009).

De la misma forma, es fundamental el rol de los equipos comunales de seguridad pública, el cual va trasciende la simple administración y/o supervisión de una cartera de proyectos. Los equipos comunales tienen, entre otros, un rol fundamental en asegurar la coordinación entre las distintas reparticiones municipales, entidades gubernamentales, privados y actores comunitarios. A su vez, tienen un rol clave en el análisis de la información de los diagnósticos comunales de seguridad, en el monitoreo de las distintas respuestas seleccionadas para enfrentar los problemas priorizados en los planes comunales, en el trabajo de los Consejos Comunales y en el asesoramiento directo al alcalde en materias de seguridad y prevención.

Finalmente, es menester indicar que el desarrollo de los gobiernos locales en materias de prevención y seguridad se complementa con los avances que los gobiernos regionales han tenido al respecto, toda vez que, “en la actualidad, muchas iniciativas en materia de prevención y control del delito son apoyadas por los gobiernos regionales, que han incorporado en sus estrategias de desarrollo las aspiraciones ciudadanas por más seguridad y bienestar en sus barrios y comunas” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014).

5. La importancia del enfoque de género en el Plan Comunal de Seguridad Pública

En los problemas asociados a seguridad es importante considerar el enfoque de género, por cuanto la evidencia señala que hay diferencias importantes entre hombres y mujeres respecto a la percepción de inseguridad así como del impacto de determinados delitos y hechos de violencia. El enfoque de género implica reconocer y observar en cada una de los problemas priorizados si es que éstas afectan de igual forma a hombres y mujeres y, si es que las causas que las originan son las mismas o no. En este sentido, se requiere pensar en estrategias de intervención que consideren tales diferencias¹⁵.

¹⁵ Los hombres presentan un comportamiento delictual que se caracteriza con mayor frecuencia y severidad en los tipos delictivos y con mayor ejercicio de violencia. Las mujeres, por su parte, son principalmente victimizadas en delitos de robo por sorpresa, violaciones, violencia intrafamiliar, abusos sexuales y otros delitos sexuales. Las mujeres, a diferencia de los hombres, no sólo son victimizadas en el espacio público sino que también en el espacio privado. Existe una mayor

Para ello, es fundamental que el diagnóstico comunal de seguridad incorpore el enfoque de género¹⁶ en su diseño y desarrollo, aportando información de carácter cualitativa como cuantitativa, para así, al momento de tomar decisiones respecto a ciertos problemas, siempre se considere esta variable. Por ejemplo, en el caso particular de la violencia de género, ésta tiende a ser invisible y a ser naturalizada, lo que explica que, en muchos casos, aparece como si no fuese un problema.¹⁷

Así, el enfoque de género en las políticas de seguridad debe ser un elemento transversal que permita una mirada más amplia y oportuna.¹⁸

Aspectos claves para incorporar la perspectiva de género en los Planes Comunales de Seguridad Pública

- Sobre el punto de partida: identificar si la situación y posición de mujeres y hombres (orden de género) presenta desequilibrios o desigualdades.
- Sobre el punto de llegada: posibles efectos que tiene la actividad programada sobre mujeres y hombres en relación a las violencias e inseguridad así como sobre las brechas de género identificadas.
- Sobre el contenido de la intervención: examinar la posible reproducción de las desigualdades a través del lenguaje sexista, imágenes, conocimientos transmitidos, estereotipos, etc.
- ¿Los problemas que se trata de resolver afectan de igual manera a hombres y mujeres?
- ¿Las causas que los originan son las mismas?
- ¿Se consideran las opiniones de las mujeres al igual que se consideran las de los varones al decidir sobre los diversos aspectos de las respuestas seleccionados?

Fuente: Elaboración propia

6. La importancia de las comunicaciones en el Plan Comunal de Seguridad Pública

Uno de los objetivos estratégicos fundamentales para la sustentabilidad en el tiempo del Plan Comunal de Seguridad Pública es lograr que la prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas a nivel local -en conjunto con su enfoque-, sea comprendida y compartida por las distintas instituciones y organizaciones participantes en el territorio y, finalmente, por la comunidad.

Para ello, el equipo técnico comunal debe ser capaz de establecer un lenguaje común en la temática, así como difundir determinados valores que le den sustento a los logros que se vayan

proporción de mujeres que se sienten inseguras y expuestas al delito, así como más inseguras que los hombres caminando por los barrios cuando está oscuro lo que conlleva a una menor ocupación de los espacios públicos.

¹⁶ La categoría género es una construcción social e histórica de lo femenino y lo masculino: representaciones, ideas, valores, normas y prácticas que las sociedades imponen para asignar roles y funciones diferentes a hombres y mujeres que se adquieren mediante la socialización. Su resultado es el acceso asimétrico de hombres y mujeres al poder y a los recursos, convirtiendo la diferencia sexual en desigualdad social. La ciudad no es un espacio neutro sino que expresa las relaciones sociales entre hombres y mujeres, espacios feminizados y masculinizados que afectan la cotidianidad (De la Cruz, 2008).

¹⁷ Sólo un 10% aproximadamente de los delitos sexuales (víctimas principalmente mujeres) son denunciados. En tal sentido la inseguridad y el temor de las mujeres se relaciona con las "cifras ocultas" de la criminalidad, con todos aquellos actos de violencia no denunciados. Esto varía según la edad, las discapacidades, la mayor vulnerabilidad y dependencia económica, etc.

¹⁸ Las orientaciones técnicas de proyectos financiados por la Subsecretaría de Prevención del Delito han incorporado el enfoque de género en su versión 2015.

obteniendo. Las estrategias de comunicación deben ser capaces de responder en forma rápida y coherente a toda la contingencia.

La estrategia comunicacional debe tener claro al menos los siguientes elementos: ¿Qué se quiere lograr a través de ésta? ¿Con cuántos recursos se cuenta? ¿En cuánto tiempo se quieren lograr determinados objetivos? ¿A través de qué medios o canales se difundirá?

En este contexto, es importante que las estrategias de comunicación sean coherentes con la visión del municipio en relación al Plan Comunal de Seguridad Pública. Estas estrategias deben tener objetivos claros. Por ejemplo, si existe desconfianza por parte de la comunidad respecto a las autoridades en materia de seguridad, la campaña comunicacional debiese ir, en primer lugar, dirigida a aumentar estos niveles de confianza y no a disminuir las cifras relacionadas a delitos y violencia.

Tanto el alcalde como el equipo técnico comunal tienen un rol clave como entes multiplicadores de las estrategias de comunicación y las potenciales campañas que se desprendan de éstas. En este sentido, el equipo debe compartir una misma visión respecto a lo que se busca comunicar, sobre las formas de comunicar, cuándo, por quién y para quiénes.

Consejos útiles en materia de comunicación
<ul style="list-style-type: none">• Definir con claridad públicos objetivos, adecuando los mensajes a éstos.• Involucrar a actores claves de la comunidad -confiables para muchos habitantes- permitirá difundir mejor el Plan Comunal de Seguridad Pública.• Los mensajes deben ser claros y breves y deben ser repetidos en cada oportunidad. Su contenido debe poder ser comprendido por las personas a las cuales va dirigido.¹⁹• Finalmente, el mensajero debe ser creíble. Sus afirmaciones deben ser respaldadas por hechos para que el impacto de éstos perdure en el tiempo.

Fuente: Adaptado de ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado (2009).

En materia de prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas, es fundamental no reducir los mensajes únicamente a lo represivo y policial, consolidando los estereotipos de “buenos” y “malos”, sino más bien buscar mensajes positivos y/o esperanzadores que apelen a anhelos colectivos. Como se planteó anteriormente, los mensajes deben ir dirigidos a experiencias que tengan sentido para los distintos habitantes de la comuna, desarrollando mensajes específicos cuando se trata de iniciativas específicas en el marco del Plan Comunal de Seguridad Pública.

Es necesario que cada plan de acción -que constituyen un paso crucial en el Plan Comunal de Seguridad Pública-²⁰ contenga estrategias apropiadas de comunicación y difusión, de manera que la ciudadanía se encuentre informada de ellos y pueda participar de mejor forma. La comunicación de cada plan de acción, en este sentido, cumple dos grandes propósitos:

- a. Articularse, en algunos casos, con los objetivos específicos de cada plan de acción. Ejemplo de esto son las estrategias comunicacionales destinadas a captar potenciales beneficiarios para determinadas iniciativas o proyectos, aquéllas que buscan promover medidas de

¹⁹ Es importante tener claro a través de qué medios se informa la ciudadanía, para establecer de esta forma los canales más eficientes para llegar a determinados públicos.

²⁰ Los cuales se detallan en el capítulo de “Las fases del Plan Comunal de Seguridad Pública”.

autocuidado o aquéllas que buscan generar efectos disuasivos por medio de alertar a potenciales infractores que una determinada área está especialmente protegida.

- b. Promover el fortalecimiento de la participación y el control ciudadano, y, por tanto, de las cuentas públicas ante la comunidad.

Finalmente, y con el mismo nivel de importancia, las estrategias comunicacionales deben tener una dimensión interna, esto es, que tengan la capacidad de posicionar y relevar la importancia de la prevención del delito y la violencia al interior de las estructuras de cada municipio.

Desde este punto de visto, el equipo técnico comunal debe lograr instalar una mirada integral respecto a la prevención, explicitando que la seguridad tiene que formar parte de las distintas instancias de reunión entre los directivos de departamentos y/o programas municipales. Para ello, el equipo técnico debe estar validado al interior de la orgánica municipal y poder participar de forma activa en las decisiones que afectan a la seguridad en el municipio. Es necesario generar conciencia sobre la importancia de la temática, socializando, por un lado, las causas y consecuencias de los fenómenos asociados al delito, a la violencia y a la percepción de inseguridad, y por otro, mostrando el rol que cada actor juega en ella. En la medida que los distintos actores comprendan el rol que les atañe en la materia es posible movilizarlos y contar con su apoyo de forma sostenida en el tiempo.

7. La transversalización del enfoque de seguridad

La transversalización del enfoque de seguridad dice relación con la incorporación de éste al interior de las estructuras municipales con el objetivo que las políticas en materia de prevención del delito, la violencia y la percepción de inseguridad sean más integrales y cuenten con los apoyos necesarios de las distintas reparticiones municipales.

Generar una institucionalidad local que materialice el enfoque de transversalización supone comenzar a construirla desde dentro, a través de un trabajo permanente con todos los actores relevantes del municipio. Esta situación implica instalar y posicionar la seguridad en la estructura y orgánica municipal, comprometiéndolo al alcalde, al administrador municipal, concejales y todas las direcciones o programas municipales que tienen alguna injerencia en la temática.

La transversalización del enfoque de seguridad se alcanza mediante procesos participativos en que los diferentes agentes municipales elaboran una misión y visión de la seguridad para su comuna. La incorporación de criterios y estándares de seguridad en el funcionamiento habitual del municipio es un proceso en permanente construcción, toda vez que implica desde pequeños cambios -como la incorporación de diseños urbanos seguros en las licitaciones de la Secretaría Comunal de Planificación, por ejemplo-, hasta cambios de más largo plazo en la cultura organizacional del municipio.

Para llevar a cabo este proceso, es necesario contar con el liderazgo político del alcalde, capaz de difundir pedagógicamente una visión integral de la seguridad al interior del municipio.²¹ Esta visión dice relación con que los problemas de seguridad deben ser abordadas por estrategias integrales que ponen el acento en la coproducción de la seguridad, es decir, en que distintos actores de distintos niveles asuman responsabilidades específicas para mejorar la seguridad a nivel territorial.

Es por ello que el primer paso en el desarrollo de una estrategia local de prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas es la búsqueda de consensos al interior del mismo municipio, a partir de una identificación de los departamentos o áreas afines a la prevención, así como respecto a quienes se ven afectados por ella y deberán colaborar para su desarrollo.

Junto a lo anterior, es fundamental contar con un equipo técnico proactivo (equipo comunal de seguridad o, encargado o coordinador de seguridad que cuente con un apoyo técnico) que sea capaz de apoyar la instalación de la temática de seguridad al interior del municipio, tanto a través de talleres con los actores claves al interior del municipio como a través de acciones y coordinaciones específicas. Se trata de un equipo que debe tener una visión global del proceso, un compromiso con la visión transversal e integral de la seguridad y con la capacidad de implicarse en acciones concretas que se llevarán a cabo.

8. La Intersectorialidad en materia de seguridad

La intersectorialidad en lo relativo a seguridad dice relación con la coordinación entre distintas agencias públicas (a nivel central y local), con actores del mundo privado y con organizaciones de la sociedad civil. La intersectorialidad permite optimizar los recursos y producir una mayor efectividad en las medidas de seguridad implementadas en cada comuna. En efecto, se trata de la formulación de metas y objetivos compartidos, incentivando la colaboración mutua para la solución de problemas de seguridad.

La intersectorialidad en el marco del Plan Comunal de Seguridad Pública requiere al menos de tres elementos para su desarrollo:

- Alcalde empoderado y con capacidad de gestión para involucrar a los distintos sectores y servicios presentes en la comuna.
- Funcionamiento del Consejo Comunal de Seguridad Pública como espacio resolutorio y representativo para la definición de estrategias de seguridad al interior de la comuna.
- Articulación de la oferta pública y privada en relación a temáticas de seguridad, con el objeto de hacer más integral las intervenciones y no duplicarlas.

En la mayoría de las comunas del país existe una serie de programas o proyectos en materia de prevención del delito y la violencia, financiados por diversas fuentes pero que no dialogan entre sí, no alcanzando los resultados esperados. Toda vez que el delito, la violencia y la percepción de

²¹ No se trata de imponer una determinada visión sobre la seguridad y la prevención a las demás reparticiones municipales, sino más bien de introducir los argumentos necesarios para justificar la importancia que tiene cada departamento y/o dirección en la prevención de los delitos y las violencias en los territorios.

inseguridad son fenómenos multidimensionales, naturalmente, además de respuestas a nivel transversal, también se requiere de respuestas a nivel intersectorial.

El rol del Consejo Comunal de Seguridad Pública es clave en este proceso, toda vez que es el ente que institucionaliza la coordinación entre los distintos actores presentes a nivel local para el abordaje intersectorial de la seguridad en la comuna. También destaca el Consejo Regional de Seguridad Pública, como espacio para la coordinación entre distintas agencias del Estado, el cual debe priorizar estrategias de prevención y control del delito en función de las prioridades del nivel comunal.

La manera en cómo se articula la oferta programática (pública y privada) en materia de prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas puede hacer grandes diferencias en términos del éxito en la instalación de una política local de seguridad. Ésta será potenciada a través de la firma de convenios intersectoriales. Las estrategias intersectoriales desarrolladas a nivel local deben ser concordantes con los problemas particulares presentes en los territorios comunales, con el análisis y priorización que se haga de estas mismas y con las posibles respuestas frente a tales problemáticas.

9. La importancia de las instituciones de control y persecución penal

La articulación con Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y el Ministerio Público es un elemento central debido a la importancia que tienen estas instituciones en la prevención y el control del delito y la violencia.

La visión que hay detrás del Plan Comunal de Seguridad Pública dice relación con la consolidación de una política local de seguridad desde y para las comunidades y, en este mismo sentido, se potencia “un servicio policial más eficaz y proactivo, enfocado hacia las necesidades de la ciudadanía pero que también pueda adaptarse a entornos de mayor complejidad” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014).

La articulación con las policías y organismos de control del delito se materializará en el Consejo Comunal de Seguridad Pública, que tendrá como misión el monitoreo para una correcta implementación del Plan Comunal, pero, también, para asegurar una buena coordinación de los aspectos relacionados con la prevención, fiscalización, control y sanción del delito. Asimismo, el Consejo Regional de Seguridad Pública, liderado por el intendente, será otra instancia clave para la coordinación con las instituciones policiales y para ir compartiendo objetivos y metas comunes a nivel territorial.

Uno de los objetivos es que las instituciones de control y persecución penal vayan integrando indicadores de gestión institucional en sintonía con las prioridades locales en materia de seguridad. Ejemplo de lo anterior es el convenio de colaboración interinstitucional entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones para el trabajo mancomunado en 100 barrios críticos, o el Programa Microtráfico Cero de la Policía de Investigaciones, el cual formará a agentes especiales para la intervención y el desbaratamiento de

grupos asociados al microtráfico y que tendrá como prioridad de trabajo las comunas focalizadas por el Plan Comunal de Seguridad Pública.

Finalmente, es relevante considerar la articulación de las instituciones de control con las unidades de fiscalización (o direcciones o departamentos de seguridad a nivel municipal) con la finalidad de que puedan compartir y actualizar información y desarrollar estrategias basadas en objetivos comunes.

Capítulo III: La Estructura del Plan Comunal de Seguridad Pública

1. El Plan Comunal de Seguridad Pública

El Plan Comunal de Seguridad Pública es la estructura y el diseño metodológico central de la política de seguridad a nivel local. Éste, a través de alianzas estratégicas con los municipios del país mediante convenios locales de seguridad pública para formalizar las coordinaciones interinstitucionales requeridas en los procesos de supervisión, fiscalización y control en cada territorio, busca la participación coordinada de las agencias públicas con el objetivo de maximizar los recursos disponibles y mejorar los niveles de eficacia (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014).

En este contexto, el Plan Comunal de Seguridad Pública permite a los municipios focalizarse en los problemas específicos de su territorio e ir seleccionando un conjunto de estrategias de prevención que permitan abordar la complejidad y la diversidad de situaciones que producen delitos, violencia e inseguridad en las personas, entregándole al Estado mayor flexibilidad e innovación en sus respuestas. Para ello, es importante identificar el Plan Comunal de Seguridad Pública como un documento de planificación estratégica, esto es, como una herramienta de gestión que permita al municipio orientar la toma de decisiones respecto a la situación actual y futura de su territorio en materia de seguridad, ajustándose a las demandas de su comunidad para lograr mayor calidad y eficacia en cada una de las iniciativas que se implementen.

Qué es el Plan Comunal de Seguridad Pública

<i>¿Qué es un Plan Comunal de Seguridad Pública?</i>	<i>¿Qué no es un Plan Comunal de Seguridad Pública?</i>
<ul style="list-style-type: none">• Es un documento de planificación estratégica.• Es un documento que contiene diagnóstico, prioridades, estrategias, iniciativas y proyectos que tengan como finalidad dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad de las personas.• Es un insumo fundamental para determinar las inversiones que se realizarán en el territorio en materia de seguridad.• Es una oportunidad para abordar integralmente los temas de seguridad en el territorio a través de la participación de distintos actores y sectores.	<ul style="list-style-type: none">• No es una cartera de proyectos.• No es una lista de programas o proyectos de distintas instituciones.• No es un plan de acción para atender una problemática de manera específica.• No es un plan de vigilancia de las instituciones encargadas de la seguridad.• No es una formalidad para acceder a recursos de la Subsecretaría de Prevención del Delito para financiar proyectos aislados sin ningún tipo de planificación o sin un propósito claro.

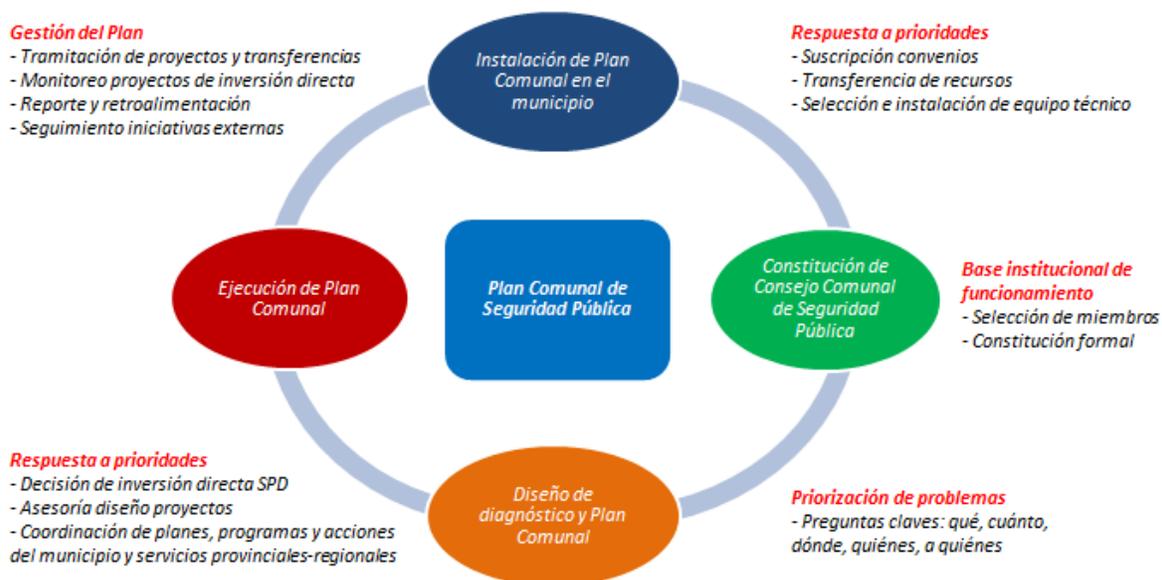
Fuente: Elaboración propia

Debe observarse que el Plan Comunal de Seguridad Pública es un instrumento en el cual se especifican las distintas iniciativas en materia de seguridad que se ejecutarán en el territorio, a partir de un diagnóstico que sea capaz de levantar, y posteriormente priorizar, todos los problemas existentes en éste. Así, el Plan debe ser visto como una herramienta de planificación en el cual se presentan los problemas de la comuna en materia de seguridad y las respectivas estrategias de prevención para abordarlos, además de las iniciativas o proyectos a ejecutar, actividades, indicadores y metas, todo sobre la base de etapas bien definidas.

A nivel general, el objetivo principal del Plan Comunal de Seguridad Pública es consolidar una estructura de trabajo en materia de seguridad y prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas que permita que cada municipio cuente con los componentes suficientes para dar respuesta efectiva a los distintos problemas que afectan a la comunidad. Para ello, el Plan se ha focalizado en los siguientes componentes con el fin de dotar de un mayor fortalecimiento municipal:

- Instalación de un equipo técnico profesional para una gestión permanente en seguridad.²²
- Institucionalización del Consejo Comunal de Seguridad Pública como instancia de participación, coordinación y responsabilización local en metas comunales propuestas.
- Convenios regionales intersectoriales que faciliten la coordinación de los servicios públicos con inversión en la comuna, comprometiendo a todos los servicios del Estado para el despliegue de iniciativas a nivel local.
- Implementación y ejecución del Plan Comunal de Seguridad Pública.
- Inversión en iniciativas o proyectos a nivel local para abordar integralmente los problemas de seguridad existentes de acuerdo a las estrategias más adecuadas a cada contexto.

Fortalecimiento de lo local a través del Plan Comunal de Seguridad Pública



Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que en relación a los procesos de instalación, constitución del Consejo Comunal de Seguridad Pública, y diseño, planificación y ejecución de cada Plan Comunal de Seguridad Pública, se torna relevante el concepto de gradualidad. En efecto, estos procesos no son de carácter automático sino que requieren de una mirada integral de corto, mediano y largo plazo. La construcción de una visión municipal en torno a la seguridad y la prevención de la violencia, la delincuencia y la inseguridad de las personas, la transversalización de este enfoque al interior del

²² Para 74 comunas prioritarias de más de 60 mil habitantes que concentran el 82% de las denuncias por delitos de mayor connotación social y la mayor parte de las expresiones de desórdenes visibles en el espacio público.

municipio, la intersectorialidad y el mismo diseño e implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública deben verse como un proceso de construcción permanente. Debe tenerse presente que determinadas iniciativas asociadas a una estrategia de prevención pueden no cumplir ciertos criterios de factibilidad técnica, financiera, política u otra, que requerirán de una planificación más a largo plazo.

2. Los actores del Plan Comunal de Seguridad Pública

Como instrumento de ejecución de la política de seguridad a nivel local, el Plan Comunal de Seguridad Pública requiere de la activa participación de todas las personas, equipos, organizaciones e instituciones que trabajan en materia de seguridad y prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas. Sin embargo, es necesario destacar que existen roles que son determinantes para su correcto diseño e implementación:

- Alcalde
- Equipo comunal de seguridad o encargado de seguridad
- Consejo Comunal de Seguridad Pública
- Gestor territorial de la Subsecretaría de Prevención del Delito

El alcalde y el equipo comunal de seguridad (o encargado de seguridad²³) deben ser los principales promotores del Plan Comunal de Seguridad Pública.

El alcalde debe guiar y liderar la toma de decisiones, dando legitimidad, soporte político y significado a la política de seguridad a nivel local. Para ello, requiere de un fuerte equipo comunal de seguridad (ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado, 2009).

El equipo comunal de seguridad, en su conjunto, es un actor clave de todo el proceso toda vez que guiará y establecerá el diseño²⁴ de todas las estrategias de prevención a implementar, junto con sus respectivas iniciativas o proyectos. Además, proveerá el apoyo necesario para la correcta implementación del Plan, propiciando instancias de coordinación entre todos los actores participantes y monitoreando y supervisando la correcta ejecución de todas las actividades comprometidas. Específicamente, cada equipo comunal deberá:

- Informar y asesorar a las autoridades municipales en materia de seguridad y prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas.
- Apoyar la elaboración del diagnóstico comunal de seguridad.
- Apoyar al Consejo Comunal de Seguridad Pública a escoger prioridades dentro de todos los problemas levantados en el diagnóstico comunal.
- Analizar las prioridades en materia de seguridad y prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas, levantadas por el Consejo Comunal.
- Identificar y presentar diferentes iniciativas o proyectos para las estrategias de prevención propuestas.

²³ En párrafos posteriores se explica el rol del equipo comunal o del encargado de seguridad.

²⁴ En esta materia, estará apoyado por el Consejo Comunal de Seguridad Pública y sus respectivas comisiones de trabajo.

- Diseñar planes de acción para cada problema priorizado.
- Proponer, coordinar y ejecutar acciones transversales al interior del municipio, incluyendo a todas las direcciones y/o departamentos municipales.
- Proponer, coordinar y ejecutar acciones, incluyendo tanto a actores e instituciones que conforman el Consejo Comunal de Seguridad Pública como a otros.
- Diseñar el Plan Comunal de Seguridad Pública.
- Monitorear el Plan Comunal de Seguridad Pública, además de cada estrategia de prevención y sus respectivas iniciativas o proyectos.
- Reportar a la Subsecretaría de Prevención del Delito la ejecución de todas las actividades asociadas al Plan Comunal de Seguridad Pública, a través de instrumentos de monitoreo y evaluación entregados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Para efectos de lo anterior, debe existir un coordinador del equipo comunal de seguridad que vele por el cumplimiento del conjunto de tareas y acciones relativas a la implementación del Plan Comunal y las demás funciones relativas al Plan Nacional Seguridad para Todos. En este contexto, es importante destacar que en aquellas comunas no prioritarias donde no exista la posibilidad de contar con coordinador y un equipo comunal de seguridad, se contemple, al menos, un encargado de seguridad que adopte la mayor parte de estas funciones.

Como se señaló anteriormente, otro de los actores relevantes en el marco del Plan Comunal de Seguridad Pública es el Consejo Comunal de Seguridad Pública, el cual se constituirá como una instancia clave de planificación y control de gestión respecto a todas las estrategias e iniciativas respectivas que se desarrollen en la comuna en materia de seguridad y prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas.

Junto a lo anterior, la Subsecretaría de Prevención del Delito dispondrá de gestores territoriales a nivel local para otorgar asesoría y acompañamiento al equipo comunal de seguridad en la implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública, tanto a través de visitas planificadas como a nivel central. Principalmente, sus funciones corresponden a:

- Conocimiento de la situación comunal en materia de seguridad y prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas.
- Manejo de la oferta pública en la comuna.
- Apoyo en la elaboración del diagnóstico de seguridad en la comuna.
- Asesoría técnica para la elaboración de iniciativas o proyectos para los problemas prioritarios en la comuna.
- Manejo del rol y de las funciones de los equipos ejecutores de iniciativas o proyectos.
- Apoyo para la elaboración de planes de acción para cada estrategia e iniciativa respectiva en función de los problemas priorizados en la comuna.
- Colaboración en la coordinación, ejecución y difusión del Plan Comunal de Seguridad Pública.
- Conocimiento y coordinación de la red territorial en la comuna.
- Apoyo a gestiones intersectoriales de la Subsecretaría de Prevención del Delito en la comuna.

- Apoyo a la formación y capacitación permanente del equipo comunal de seguridad.
- Seguimiento de la ejecución técnica y presupuestaria.
- Supervisión en el avance de la gestión programática de la Subsecretaría de Prevención del Delito en la comuna.
- Seguimiento en el cumplimiento del cronograma de actividades.

Finalmente, la Subsecretaría de Prevención del Delito, a través de la Unidad de Control de Gestión (UCG) y la Unidad de Apoyo a la Gestión Municipal (UAGM) monitoreará la ejecución de cada Plan Comunal de Seguridad Pública, además de ofrecer insumos técnicos en distintas materias. En este sentido, la Unidad de Control de Gestión monitoreará, sistematizará y controlará las distintas fases de ejecución del Plan Comunal, junto con las iniciativas o proyectos financiados por la Subsecretaría de Prevención del Delito a nivel territorial, mientras la Unidad de Apoyo a la Gestión Municipal brindará apoyo técnico y metodológico para el desarrollo de mayores competencias de los equipos comunales de seguridad, de modo de contar con conocimientos y herramientas técnicas necesarias para el diseño, implementación y seguimiento de las actividades contempladas en la planificación de cada Plan.

3. El Consejo Comunal de Seguridad Pública

Uno de los objetivos del Plan Nacional Seguridad para Todos ha sido establecer la existencia del Consejo Comunal de Seguridad Pública en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades mediante una norma que define orgánica, objetivos y funciones.

El Consejo Comunal funcionará periódicamente como el dispositivo central para apoyar la formulación del Plan Comunal de Seguridad Pública y como una herramienta de encuentro entre la comunidad y las instituciones a nivel local que promuevan el control de gestión además de objetivos, indicadores y plazos compartidos. En este contexto, el Consejo Comunal busca materializar el enfoque de coproducción de la seguridad y releva la necesidad de articular las acciones de las distintas organizaciones con capacidad de afectar la seguridad de la comuna, desde las policías (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile) y Ministerio Público a organizaciones comunitarias y privadas de la comuna²⁵.

Los objetivos de los Consejos Comunales de Seguridad Pública son los siguientes:

- Determinar y priorizar los problemas de seguridad presentes en la comuna para ser abordados en el Plan Comunal de Seguridad Pública, tanto a corto como a mediano y largo plazo.
- Generar propuestas y estrategias para resolver los problemas de seguridad priorizados en la comuna.
- Aprobar y actualizar anualmente el Plan Comunal de Seguridad Pública.

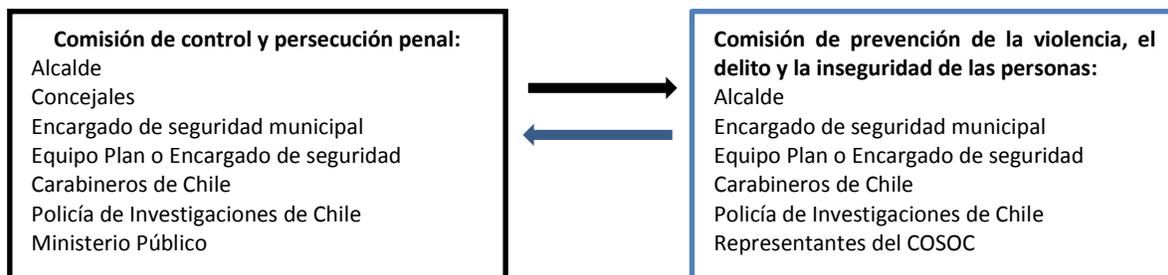
²⁵ En las Orientaciones Técnicas del Consejo Comunal de Seguridad Pública se detallan las funciones e integrantes de éste. Es importante destacar que cada Consejo podrá convocar a otras autoridades o funcionarios públicos o a representantes de organizaciones de la sociedad civil cuya opinión considere relevante para las materias que corresponde abordar.

- Comprometer la participación de las instituciones y actores locales en la implementación de estrategias definidas para cada problema priorizado a través de comisiones de trabajo.
- Constituirse en una instancia para el monitoreo y seguimiento de la implementación de las distintas estrategias e iniciativas del Plan Comunal de Seguridad Pública.
- Rendir cuentas públicas a la comunidad sobre las estrategias e iniciativas implementadas y sus resultados asociados, en el marco del Plan Comunal.

El Consejo Comunal de Seguridad Pública responde a la necesidad que las instituciones participantes acuerden los problemas prioritarios a abordar por el Plan Comunal de Seguridad Pública, expresando sus propuestas y, a la vez, comprometiendo su participación en las estrategias de prevención que se decidan adoptar. Éste será presidido por el alcalde, el cual podrá convocar a sesión ordinaria como mínimo una vez al mes y, en forma extraordinaria, cada vez que lo estime necesario.²⁶ El Consejo será una herramienta de encuentro entre la comunidad y las instituciones a nivel local, por lo que también se constituirá en un espacio para el control de gestión de la implementación de cada Plan Comunal.

Para el desarrollo eficiente de cada Consejo Comunal, se deberán articular coaliciones de trabajo con objetivos y responsabilidades específicas, siempre en un marco de continua coordinación entre ellas. Para ello, se sugiere un esquema que contemple una comisión de control y persecución penal junto con una comisión de prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas, siendo flexibles en función de las particularidades de cada comuna (delitos y hechos de violencia más frecuentes, oferta programática, etc.)

Integrantes de comisiones de trabajo del Consejo Comunal de Seguridad Pública²⁷



Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, es necesario señalar que en el caso de la comisión de prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas, se podrán desplegar sub-comisiones o mesas de trabajo específicas convocando a otros actores municipales, comunitarios, del nivel central y privados, en caso que se estime pertinente.²⁸ En este sentido, los actores convocados deben tener responsabilidad en el diseño, ejecución y monitoreo de las iniciativas sujetas a las estrategias de prevención propuestas.

²⁶ El quorum para sesionar será la mayoría simple.

²⁷ Para más detalles, ver Orientaciones Técnicas para la implementación de Consejos Comunales de Seguridad Pública.

²⁸ Por ejemplo, DIDECO, DOM, DAOM, OPD, salud, educación, deporte y cultura, SENDA, SERNAM, Cámara Nacional de Comercio, organizaciones funcionales y territoriales, etc.

El equipo comunal de seguridad o el encargado de seguridad, deben apoyar sistemáticamente el desarrollo de los Consejos así como de las comisiones de trabajo, con el fin de que se aborden cada uno de los problemas de seguridad priorizados por el plan de manera integral, combinando diferentes estrategias de prevención y/o de control.

Finalmente, es necesario destacar que el trabajo intersectorial a nivel local también debe verse complementado por el trabajo que realizará el Consejo Regional de Seguridad Pública. En efecto, éste será un mecanismo por el cual cada comuna puede rendir los avances logrados y solicitar a la autoridad regional el apoyo pertinente para dar mayor celeridad a sus respectivos compromisos. En esta línea, se sugiere incorporar al Consejo Comunal de Seguridad Pública la figura del Coordinador Regional de Seguridad Pública para apoyar la articulación entre ambos niveles.

Capítulo IV: Las fases del Plan Comunal de Seguridad Pública

1. Inicio del Plan Comunal de Seguridad Pública

Uno de los primeros pasos en la elaboración del Plan Comunal de Seguridad Pública, y, particularmente, en la definición de una política de seguridad a nivel local, es el compromiso a trabajar en materia de seguridad y prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de los actores al interior del municipio, lo que requiere de la voluntad política de las autoridades locales.

Junto a lo anterior, cuatro instancias se consideran claves:

- Establecimiento de una visión en el municipio.
- Formación del equipo comunal de seguridad.
- Introducción de la visión y de un enfoque de seguridad y prevención al interior de todas las reparticiones del municipio.
- Coordinación con actores claves y establecimiento de asociaciones.

1.1. Establecimiento de la visión

Establecer una visión al interior del municipio en materia de seguridad y prevención es la guía inicial para identificar a qué se quiere llegar como comunidad en estos aspectos. Para ello, es indispensable que el municipio la establezca de acuerdo a una legitimidad política y social, contemplando la mirada de las autoridades locales, y en particular, del alcalde, del municipio, de los actores participantes en la temática y de los vecinos de la comuna. El rol del alcalde es vital. Es éste quien le debe dar soporte político y su respectivo significado para así identificarla como un componente estratégico en el quehacer diario del municipio. Sólo así es posible generar una visión compartida en la comunidad, sustentable en el tiempo, teniendo como base la generación de confianzas entre las autoridades y ésta.

En este contexto, la visión implementada en cada municipio dese ser capaz de guiar todas las actividades destinadas a la implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública, teniendo como objetivo lo siguiente:

- Aumento de cohesión social en la comunidad.
- Mejora de calidad de vida de los vecinos de la comuna.
- Formación de cultura de prevención en los vecinos de la comuna.

Establecimiento de la visión en el municipio

Actualmente, en muchas ciudades confluye una serie de procesos negativos como la fragmentación, segmentación, disolución e inseguridad, entre otros, que hacen imposible la opción de construir ciudadanía.

Dado lo anterior, piense en el concepto de ciudad amable. Una ciudad amable permite imaginarnos cómo se puede crecer y vivir en un lugar seguro, en un espacio público libre de violencia, delitos e inseguridad. Una ciudad amable permite tener una imagen de ciudad donde es posible tener espacios para la relación con los vecinos, donde es posible expresarse como comunidad. Una ciudad amable puede verse como el espacio para que se le permita a cada persona aparecer al “yo ante la comunidad”. ¿Por qué no aspirar a ello?

Fuente: Elaboración propia.

1.2. Formación del equipo comunal de seguridad

Como se mencionó anteriormente, un actor clave en la implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública es el equipo comunal de seguridad.

En este sentido, es fundamental contar con un equipo técnico profesional multidisciplinario, el cual sea competente en materias de seguridad y prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas. En efecto, el equipo comunal de seguridad deberá, principalmente, guiar el diagnóstico comunal, apoyar al consejo en la priorización de los principales problemas de seguridad de la comuna, diseñar e implementar las respectivas estrategias de prevención e iniciativas para mitigar dichos problemas, y monitorearlas y evaluarlas cuando corresponda. Además, este equipo debe ser continuamente proactivo en la generación de una cultura de prevención al interior del municipio, apoyando fuertemente los esfuerzos del alcalde en esta temática.

Para tales efectos, el equipo comunal de seguridad debe contar con un coordinador que tenga la confianza de las autoridades locales, con capacidad de dar inicio al proceso y dinamizar todas las actividades vinculantes al Plan Comunal de Seguridad Pública.

1.3. Introducción de la visión y un enfoque de seguridad y prevención en el municipio: el rol de la transversalización

La incorporación de una cultura de prevención en el municipio debe ser un proceso en permanente construcción.

Lograr materializar un enfoque de seguridad y prevención en el municipio supone comenzar a construir un trabajo permanente con todos los actores relevantes de éste, incluyendo cada una de las dependencias que se consideren claves en esta materia.

Para ello, es vital instalar y posicionar la visión y el enfoque de seguridad y prevención en la estructura y orgánica municipal, comprometiendo al alcalde, al administrador municipal, a los concejales y a todas las direcciones, departamentos y/o programas municipales que pueden tener impacto en la materia. El objetivo no es imponer una determinada visión a las demás reparticiones municipales, sino más bien introducir los argumentos necesarios para justificar la importancia que tiene cada dirección y/o departamento en la prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de sus vecinos.

En este contexto, la transversalización del enfoque requiere de acuerdos a nivel de equipo directivo en el municipio, por lo que es altamente recomendable que quien asuma esta tarea tenga la autonomía suficiente para convocar a una revisión de los objetivos estratégicos de las iniciativas municipales. En este sentido, se recomienda que esta tarea la asuma el coordinador de la dirección o departamento de seguridad municipal (en caso que exista)²⁹ con el constante apoyo

²⁹ En caso de no existir esta unidad de seguridad en la estructura municipal, se recomienda que el administrador municipal o el secretario comunal de planificación asuman la coordinación operativa de este proceso, de manera de contar con la confianza del alcalde y tener las competencias necesarias y suficientes para revisar la planificación

del administrador municipal o del secretario comunal de planificación, junto con el continuo respaldo del equipo comunal de seguridad. En efecto, el rol del equipo comunal de seguridad es fundamental. Es éste quien debe apoyar al encargado del proceso de transversalización en la tarea pedagógica de promocionar y socializar los conceptos de seguridad y prevención, además de señalar cómo las distintas direcciones municipales pueden contribuir a una mejor calidad de vida de las personas.

Se sugiere que la transversalización del enfoque de seguridad y prevención se desarrolle a través de dos vías complementarias:

- Coordinación intra-municipal en función de la visión y objetivos del municipio en materia de seguridad y prevención.
- Incorporación de estándares y criterios de seguridad en áreas o departamentos claves en el municipio.

No debe olvidarse la importancia de la gradualidad de todo el proceso. En concreto, en la medida que las distintas reparticiones claves del municipio vayan apropiándose de la visión y el enfoque, además de coordinando acciones afines a estos conceptos, se irá reconociendo la importancia de la seguridad y la prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas, abriéndose oportunidades para la incorporación de criterios y/o estándares en las iniciativas o proyectos de las distintas áreas o departamentos municipales.

Para ello, es relevante la participación de la Administración Municipal, la Secretaría de Planificación Comunal, la Dirección de Desarrollo Comunitario, la Dirección de Obras, la Dirección de Aseo, Ornato y Mantención, más todas aquellas áreas sociales relevantes que podrían estar contempladas en otras direcciones o departamentos, como educación, salud, trabajo y deporte y cultura, por nombrar algunas. Así, por ejemplo, podrá considerar, en una primera instancia, las funciones existentes del municipio, para luego dar paso al ajuste de ciertas funciones municipales a los principios de seguridad y prevención.

En efecto, la manera más sencilla de comenzar el proceso de transversalización -una vez iniciado el proceso de instalación de la visión a nivel municipal- es a partir de las actividades tradicionales que realiza el municipio en esta materia: programas sociales y de seguridad local, cumplimiento de reglamentos, otorgamiento de patentes de alcohol y control del tráfico vehicular, entre otros. Posteriormente se podrán ajustar las funciones del municipio a principios de prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas. Este proceso requerirá ajustar e integrar las funciones de las distintas direcciones y/o departamentos que trabajen en la materia. Por ejemplo, la Secretaría de Planificación podría incorporar criterios de diseño ambiental seguro en todas las licitaciones municipales, o bien, que éstos sean incorporados en la mantención de áreas verdes en la comuna. Además, hay varios ejemplos de ordenanzas municipales a las cuales se les podría incorporar criterios y estándares de seguridad, pudiendo mencionar, entre otras, las siguientes:

estratégica municipal, además de todos los proyectos y/o programas de las distintas áreas o departamentos del municipio.

- Aquellas relacionadas a aseo y ornato, como la limpieza de vías públicas y la recolección de basuras, la mantención de plazas y parques, entre otras.³⁰
- Aquellas relacionadas al uso y ocupación del espacio público.³¹
- Aquellas relacionadas al comercio, como el otorgamiento de patentes y permisos municipales a actividades comerciales, industriales y de servicios, publicidad y propaganda, y zonificación y horarios de funcionamiento de los establecimientos de expendio y consumo de bebidas alcohólicas, entre otras.
- Aquellas relacionadas a obras, como las obras de construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización, entre otras³².

1.4. Coordinación y establecimiento de asociaciones: El rol de la intersectorialidad

En la actualidad, en el territorio puede encontrarse una serie de iniciativas o proyectos orientados a seguridad o prevención, financiados por diversas fuentes que no dialogan entre sí, no alcanzando los resultados e impactos esperados. Así que se espera que el municipio pueda potenciar la oferta y los recursos existentes en su comuna, de manera que éste no dependa exclusivamente del financiamiento de proyectos en el que compiten organizaciones e instituciones de distinta naturaleza. Para ello, será relevante la información entregada por el diagnóstico comunal de seguridad.

En este sentido, en relación a las causas y manifestaciones de los problemas en seguridad existentes en la comuna, es absolutamente necesario trabajar con la oferta programática de algunas reparticiones claves del Estado, en materia de salud, educación, trabajo, vivienda y desarrollo social, entre otras. También, particular relevancia toman las estrategias de coordinación con ambas policías y el Ministerio Público, a fin de compartir y actualizar información además de desarrollar estrategias y acciones basadas en objetivos compartidos.

La manera como se articula la oferta programática (tanto pública como privada) en prevención puede hacer grandes diferencias en términos del éxito de cada estrategia e iniciativa que se consideren para mitigar los problemas de la comuna. En este sentido, una manera eficaz de desarrollar este proceso es identificar y agrupar cada uno de los servicios, programas, iniciativas y/o proyectos presentes en la comuna y con injerencia en la temática de acuerdo a áreas de intervención y/o instituciones que prestan oferta. Naturalmente, el desarrollo de estas áreas dependerá de los problemas específicos que existen en cada una de las comunas:

³⁰ Aquí se puede incorporar lo relativo a mantención de poda alta para despejar las luminarias así como de poda baja evitando la creación de microbasurales y escondites sospechosos. También la mantención de platabandas con especies rústicas (poco riego y mantención) evitando de la misma forma la creación de deterioro urbano entre otras acciones.

³¹ A través de estas ordenanzas se puede trabajar en lo relativo a mobiliario urbano con criterios de seguridad, mantención de luminarias con estándares de seguridad, etc.

³² En relación con la Dirección de Obras Municipales se puede avanzar en la incorporación de estándares para mejorar la mantención de las casas deshabitadas (jardines, etc.) para que no queden en evidente estado de abandono; instalación de focos o sensores en las esquinas del terreno de las casas deshabitadas, entre otras.

- a) **Articulación de oferta para el abordaje de problemas de carácter psicosocial**, con el objetivo de establecer criterios comunes para la atención de personas que lo requieran, no duplicar oferta, hacer más eficiente el tiempo de atención, y minimizar listas de espera, entre otras consideraciones de importancia.

En esta materia, es importante considerar programas como aquellos de tratamiento de niños, niñas y adolescentes, prevención de conductas de riesgo, prevención de violencia escolar, prevención y tratamiento de drogas y alcohol, violencia intrafamiliar, asistencia a víctimas, justicia juvenil, reinserción laboral y social, entre otros, provenientes principalmente de las siguientes instituciones:

- Subsecretaría de Prevención del Delito
- Ministerio de Educación
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- Ministerio de Desarrollo Social
- Servicio Nacional de la Mujer
- Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol
- Servicio Nacional de Menores
- Gendarmería de Chile
- ONG y fundaciones existentes en la comuna

- b) **Articulación de oferta en materia de prevención situacional del delito**, de manera tal de complementar los criterios urbanísticos que tienen los programas o proyectos presentes en las comunas con los principios de prevención situacional propuestos desde la Subsecretaría de Prevención del Delito para que la ejecución de estas iniciativas tengan un impacto favorable en la comunidad. Además, se promueve una mejor coordinación entre los proyectos por medio de la implementación de acciones que fortalezcan la instalación del enfoque de seguridad en la comunidad a través del posicionamiento de temas como la socialización de principios de prevención situacional y rol que compete a la comunidad, la responsabilidad social en la mantención y cuidado de espacios recuperados, entre otros.

Se busca la coordinación de acciones con programas del nivel central que estén siendo implementados en el país, como por ejemplo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de sus programas “Quiero Mi Barrio”, “Programa de Recuperación de Barrios”, y “Programa de Mejoramiento y Recuperación de Condominios Sociales”, por nombrar algunos.

- c) **Articulación con el sector privado**, relacionado al trabajo con los locatarios de locales comerciales presentes en los territorios³³, con empresas privadas³⁴ y con los sistemas de seguridad privada existentes³⁵. En este mismo ámbito se deben considerar también a las

³³ Por ejemplo, coordinaciones con la Cámara Nacional de Comercio.

³⁴ Por ejemplo, se pueden pensar estrategias de inserción laboral para grupos específicos en empresas de la comuna

³⁵ Se deben tener presentes a las empresas de seguridad privada y a las instalaciones que tienen en los territorios.

ONG, fundaciones y centros de estudios que desarrollen proyectos de intervención con grupos en riesgo o en la prevención de la violencia y/o ciertos delitos.

- d) **Articulación con organizaciones comunitarias**, a través de coordinaciones con algunos programas de la Dirección de Organizaciones Sociales como “diálogos participativos”, “cuentas públicas participativas” y “escuelas de gestión pública para dirigentes”³⁶. Además, se deben prever articulaciones con el Consejo de la Sociedad Civil y con todo tipo de iniciativas que fomenten la participación ciudadana.
- e) **Articulación con instituciones de control y prevención**, donde se espera que los municipios puedan coordinarse permanentemente con las policías y fiscalías locales de acuerdo a las necesidades de cada comuna, tanto a través de actividades asociadas al traspaso y actualización de información como para acciones propias de prevención y control policial con objetivos compartidos.³⁷ Además, se deben considerar a las unidades municipales de fiscalización (y dirección o departamento de seguridad, en caso que existiese), para que éstas actúen de forma coordinada con las otras instituciones de control.
- f) **Articulación entre Consejo Comunal y Consejo Regional de Seguridad Pública**, para compartir objetivos y metas, y establecer convenios intersectoriales para abordar ciertas problemáticas de seguridad. Aquí se deben considerar las distintas iniciativas y fuentes de financiamiento posible a nivel provincial y regional. Ambos niveles deben compartir los lineamientos programáticos para el desarrollo de diagnósticos, diseño e implementación de estrategias e iniciativas, monitoreo y evaluación, etc., razón por la que los equipos comunales de seguridad deben generar constantes instancias de trabajo en conjunto con los coordinadores regionales, para así apoyarse en acciones que beneficien de manera conjunta al nivel local.³⁸

2. La elaboración del diagnóstico comunal de seguridad

El paso siguiente en el desarrollo del Plan Comunal de Seguridad Pública es la elaboración de un diagnóstico comunal de seguridad.

El diagnóstico es una herramienta importante tanto para el diseño como para la implementación de cualquier política pública eficiente en la disminución de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas, toda vez que es imprescindible para precisar los alcances de un problema y tener conocimiento fundado sobre su envergadura y consecuencias.

³⁶ Es importante señalar que en este programa existen talleres específicos sobre seguridad pública.

³⁷ Además, como se mencionó anteriormente, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile y el Ministerio Público formarán parte del Consejo Comunal de Seguridad Pública.

³⁸ También se espera que problemas de seguridad que afectan a más de una comuna y cuyo abordaje requiere de medidas de carácter intercomunal sean articulados, por ejemplo estrategias conjuntas en los límites comunales, con sectores aislados desprovistos de medidas de seguridad y para hacerse cargo de los fenómenos de desplazamiento de los delitos.

En particular, el diagnóstico comunal permitirá focalizar los esfuerzos en materia de prevención en aquellos problemas donde más se justifica una intervención. Esta situación permite desarrollar una estrategia que focalice los recursos en las principales prioridades a nivel local, permitiendo establecer objetivos claros junto con las actividades y/o métodos necesarios para resolver los problemas levantados.

Los objetivos de la elaboración de un diagnóstico comunal se orientan a:

- Caracterizar e identificar los factores de riesgo sociales a nivel comunal.
- Identificar las tendencias en delitos, incivildades y otros factores asociados que afectan a la comuna.
- Identificar niveles de inseguridad y el impacto del problema en la comuna.
- Identificar los recursos y la oferta programática disponible en materia de seguridad y prevención de la violencia y el delito.
- Identificar demandas, propuestas y/o sugerencias de mejora para los problemas existentes en la comuna.

En este contexto, aun cuando los problemas de un área específica parezcan evidentes, es necesario investigar en la naturaleza y grado de éstos. Los problemas no afectan de manera homogénea a toda la población en el territorio, de manera tal que identificar las situaciones de mayor riesgo es vital desde una perspectiva de prevención. Comprender cuándo, dónde, cómo, quiénes y a quiénes, y posiblemente el porqué, ocurre un hecho violento y/o de naturaleza delictual, ayuda a focalizar de mejor forma intervenciones en materia de prevención.

Un componente indispensable del diagnóstico es la participación ciudadana y la incorporación de la opinión, percepción y conocimiento de los actores locales. Los vecinos de la comuna tienen opinión sobre el estado de la seguridad de su comuna, respecto de cuáles son las áreas más inseguras y las razones de aquello, de la calidad de la convivencia entre ellos, etc., así como de las iniciativas que se debieran llevar a cabo para mejorar los niveles de seguridad. Este conocimiento, construido sobre la base de la experiencia y el conocimiento del propio entorno, que puede o no coincidir con la información proveniente de los registros policiales u otras fuentes más “objetivas”, debe ser incorporado al diagnóstico. En la medida que el diagnóstico incorpore la opinión de la ciudadanía y los actores locales, el Plan Comunal de Seguridad Pública ganará en pertinencia y legitimidad ciudadana.

El diagnóstico debe contener todos los elementos requeridos para un análisis detallado de los niveles de criminalidad en la comuna, su distribución, posibles factores o causas que facilitan su ocurrencia, así como, hasta dónde sea posible, perfiles de víctimas y victimarios. Además, como se mencionó anteriormente debe incorporar las percepciones de la ciudadanía en estas materias. Finalmente, es fundamental que se incorpore el enfoque de género en su diseño. El enfoque de género implica considerar en cada uno de los problemas que se levanten si es que éstos afectan de igual forma a hombres y mujeres y si es que las causas que los originan son las mismas o no.

Así, el propósito final del diagnóstico debe ser dotar al Consejo Comunal de Seguridad Pública de los elementos necesarios para que éste pueda definir las prioridades anuales del Plan Comunal de

Seguridad Pública. De esta manera, el diagnóstico será un insumo fundamental para la focalización y localización de iniciativas y/o proyectos destinados a abordar las prioridades identificadas y para monitorear los efectos de éstos.

2.1. ¿Cómo debe construirse un diagnóstico comunal de seguridad?

La primera aproximación al diagnóstico es la definición del contexto. En este sentido, es importante realizar una bajada a nivel sociodemográfico siempre y cuando existan datos con representatividad comunal, lo que permitiría tener una primera aproximación a nivel de factores de riesgo sociales. Se recomienda explorar información proveniente de cifras comunales vinculadas al Instituto Nacional de Estadísticas³⁹ (todas ellas asociadas a estadísticas demográficas así como a datos sociales, económicos y laborales) y de la Encuesta CASEN⁴⁰, más otras fuentes de información confiables.

Posteriormente, es primordial identificar qué problemas de la comuna en materia de seguridad están siendo cubiertos o no por la oferta pública y privada existente y dónde es necesario una mejor coordinación con ella. Dicha identificación debe considerar tanto instituciones a nivel central como aquellas a nivel más local, con el propósito de apreciar proyectos, programas y/o servicios especializados en la materia.

Paralelo al proceso de identificación de oferta a nivel local, se debe identificar las tendencias en delitos e incivildades que afectan a la comuna, donde el diagnóstico debe ayudar a responder preguntas como: ¿Cuál es el nivel de delitos e incivildades en la comuna? ¿Cuáles son los delitos, faltas, o incivildades más frecuentes en la comuna? ¿Cuáles son aquéllos que se han incrementado más rápidamente en la comuna durante el último tiempo? ¿Dónde se concentran los delitos e incivildades más importantes en la comuna? ¿Cómo se comparan los datos anteriores con otras comunas de similares características? Las respuestas a estas preguntas son necesarias para evaluar los niveles de violencia y delincuencia en la comuna, detectando y delimitando el alcance de las principales problemáticas provenientes de la criminalidad.

Para el análisis que se realice, se recomienda que el equipo comunal de seguridad se base en las estadísticas policiales que serán proporcionadas por la Subsecretaría de Prevención del Delito, las cuales muestran información respecto a casos policiales para todos los delitos de mayor connotación social, incivildades y presencia de condiciones de violencia. Además, el equipo comunal de seguridad podrá solicitar a la Subsecretaría de Prevención del Delito información⁴¹ referida a *dataclocks* (días y horas de concentración) para los casos de robo con fuerza en la vivienda y robo con violencia o intimidación.

El diagnóstico también debe contener un trabajo cualitativo (con ayuda de información cuantitativa en algunos casos) que permita levantar cuáles son algunas de las causas o factores de riesgo que facilitan la ocurrencia de delitos y/o hechos de violencia de mayor frecuencia o de más

³⁹ Para más información, se recomienda visitar www.ine.cl

⁴⁰ Para más información, se recomienda visitar www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl

⁴¹ Información que será enviada a la comuna de acuerdo a la disponibilidad de recursos profesionales de la División de Programas y Estudios de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

rápido crecimiento. Esto supone, entre otras cuestiones, un análisis de información referida a características de víctimas, victimario y lugares de ocurrencia de estos delitos o hechos de violencia que permitan levantar hipótesis de trabajo sobre las estrategias más apropiadas para la prevención de estos fenómenos. Si bien los partes de denuncia de las policías incorporan ciertas características de las víctimas (principalmente sexo y edad) y los partes de aprehendidos contienen características de los victimarios, esta información es de difícil procesamiento y no siempre se puede contar con ella. Del mismo modo, si bien los registros de denuncia detallan el lugar de ocurrencia del delito, no detallan las características de éste. Por esta razón, se recomienda que la caracterización de victimarios, víctimas y lugares de ocurrencia se realice a partir de información cualitativa que considere entrevistas individuales y grupales a informantes claves, como Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Ministerio Público, Dirección de Desarrollo Comunitario, Dirección de Obras Municipales, dirigentes vecinales y vecinos, entre otros.

Se espera también que parte del trabajo cualitativo levante información respecto de las percepciones de los vecinos de la comuna en cuanto a qué constituyen sus principales preocupaciones en materia de seguridad, cuáles son las causas que según ellos subyacen a los problemas de seguridad en la comuna, así como también que se levanten las sugerencias o propuestas de acción de los vecinos para tratar de resolver sus problemas levantados. Para ello, se recomienda la utilización de técnicas como entrevistas con informantes claves (concejales, dirigentes vecinales y ONG, entre otros) y entrevistas grupales con vecinos pertenecientes a distintas juntas de vecinos para levantar, principalmente, información específica sobre:

- Identificación de situaciones asociadas a delitos, incivildades y problemas de convivencia no considerados en los registros policiales
- Identificación de zonas o áreas inseguras
- Percepción de inseguridad de la ciudadanía
- Impacto de la violencia y la delincuencia en la vida cotidiana
- Percepciones respecto a acciones de control y seguridad del municipio y de las policías
- Demandas, propuestas o sugerencias de acción.

Debe tenerse presente que el levantamiento de las percepciones y demandas de los vecinos no necesariamente significa que el Plan Comunal se apegará estrictamente a estas demandas. No obstante lo anterior, si bien la responsabilidad final de definir las prioridades a las cuales se abocará el Plan de cada comuna le pertenece estrictamente al Consejo Comunal de Seguridad Pública o, si no lo hubiere, al alcalde y sus encargados de seguridad, es recomendable considerar la opinión y demandas de la ciudadanía el momento de fijar las prioridades. Su incorporación no sólo dota de legitimidad social al Plan sino que además le permite aprovechar el conocimiento detallado que los vecinos tienen de la realidad comunal y, de este modo, optimizar la pertinencia y eficacia de las iniciativas de seguridad que se desarrollen desde el municipio.

Finalmente, con toda la información disponible, el equipo comunal de seguridad debe ser capaz de construir un listado de problemas latentes en la comuna, identificando para cada uno de ellos su relevancia técnica, su relevancia político-social y su factibilidad de disponibilidad de recursos. Una

vez realizado este proceso, será el Consejo Comunal de Seguridad Pública quien tome la decisión respecto de qué problemas priorizar en la materia. Cada comuna es diferente, por lo que para tener éxito se deben elegir las estrategias que mejor se ajusten a los problemas específicos de cada territorio.⁴²

3. Establecimiento de prioridades

El Plan Comunal de Seguridad Pública no puede tratar al mismo tiempo todos los problemas identificados en el diagnóstico comunal de seguridad. Los recursos disponibles no son suficientes para realizar todo lo que se quisiera, razón por la que siempre será mejor abordar un número limitado de prioridades y tener algún efecto más que diluir los recursos tratando de abordar todos los problemas y no tener efectos en ninguno de ellos.⁴³

La definición de prioridades es una tarea compleja y difícil, que generalmente tiene costos en términos de grupos o sectores de la comunidad que sienten que sus demandas han sido postergadas. Sin embargo, la priorización es indispensable en la perspectiva de lograr resultados y asegurar el valor social de cada Plan y sus respectivas estrategias e iniciativas de prevención.

En la última fase del diagnóstico comunal, el equipo comunal de seguridad (o el encargado de seguridad si corresponde) deberá realizar una presentación al Consejo Comunal de un número determinado de problemas priorizados a partir de un análisis de factibilidad político-técnico (relevancia técnica, relevancia político-social y factibilidad de recursos disponibles).

A partir de la información diagnóstica, los miembros del Consejo Comunal de Seguridad Pública deberán revisar el listado de problemas priorizados y seleccionar entre 3 y 5 de ellos, los cuales pasarán a formar parte del Plan Comunal de Seguridad Pública de cada comuna.

Ejemplos de problemáticas

Problemáticas referidas a	Ejemplos
Grupos prioritarios	-Involucramiento de niños, niñas y adolescentes en conductas delictivas en la comuna. -Reinserción social de personas egresadas por penas privativas de libertad.
Delitos específicos	-Incidencia o crecimiento del robo a la vivienda en la comuna. -Incidencia o crecimiento del robo con violencia o intimidación en la comuna.
Áreas o territorios específicos	-Disminución de microtráfico de drogas en determinado barrio de la comuna. -Disminución de delitos e incivildades en el centro comercial de la comuna.
Problemas sociales relacionados a seguridad	-Consumo abusivo de alcohol y otras drogas en población escolar.

Fuente: Elaboración propia

⁴² No existen recetas mágicas que funcionen independientemente de los contextos en que se implementan. Por ejemplo, una estrategia que pudo haber sido muy exitosa en comunas de la Región Metropolitana no necesariamente va a funcionar en comunas más pequeñas de otras regiones, y viceversa. En este sentido, el desarrollo de estrategias adecuadas depende de una clara priorización y análisis de los problemas específicos de cada comuna.

⁴³ “Es posible que su estrategia de prevención tenga éxito sólo si se concentra en una cantidad pequeña de problemas manejables” (Banco Mundial, Guía Didáctica para Municipios, 2003).

Lo importante de todo el proceso radica en que los problemas priorizados sean:

- Relevantes y coherentes con la información contenida en el diagnóstico.
- Realistas, escogiendo problemas donde los actores participantes puedan tener algún impacto o resultado, de acuerdo a sus capacidades y recursos.
- Consensuadas y apoyadas por la mayoría del Consejo Comunal de Seguridad Pública.
- Con probabilidades razonables de éxito y que sugieran una buena relación costo beneficio.

En los casos en que las prioridades compitan entre sí o cuando el conjunto de todas ellas parecen irrenunciables, los siguientes criterios adicionales debieran ser considerados:

- ¿Existe coherencia entre la justificación de las prioridades y los resultados del diagnóstico, considerando los delitos más importantes en términos de volumen, tasa de incidencia y tasa de crecimiento?
- ¿Las prioridades enfrentan los aspectos más relevantes de la delincuencia, incivildades o percepción de inseguridad?
- ¿Recogen un rango amplio de intereses y necesidades?
- ¿Satisfacen objetivos de corto, mediano y largo plazo?
- ¿El número de prioridades es manejable en términos de capacidades y recursos disponibles?
- ¿Recogen los intereses y necesidades de las comunidades de interés? ¿Responden a las percepciones que éstas tienen de los problemas?
- ¿Las prioridades formuladas por un sector social o por una zona dentro de la comuna, atentan a la cohesión social o contribuyen a ella?⁴⁴

Concordante con el enfoque multidimensional de prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas, se espera que cada uno de los problemas priorizados se aborden mediante 3 a 5 proyectos, combinando adecuadamente iniciativas y/o proyectos de prevención social, situacional, comunitaria y de reinserción social.⁴⁵

Una vez concluido el establecimiento de los problemas priorizados, viene un conjunto de etapas que se constituyen bajo un Plan de Acción por cada problema priorizado. Un plan de acción es un instrumento de gestión que articula y da coherencia a una serie de actividades interrelacionadas que son ejecutadas para alcanzar un objetivo específico. En el marco del Plan Comunal de Seguridad Pública, éste deberá contener una serie de pasos metodológicos que se detallan en las páginas siguientes:

- Las iniciativas y/o proyectos a ser implementadas(os).
- Los objetivos de cada iniciativa y/o proyecto, tanto en términos de los productos a alcanzar como de los efectos que se espera que éstos provoquen.
- Las acciones o actividades que permitirán materializar las iniciativas y/o proyectos.

⁴⁴ Guía para la Prevención Local, ONU-Habitat UAH, 2009.

⁴⁵ Es necesario enfatizar que al término del primer año de desarrollo del Plan, se deberá realizar una actualización de los problemas para analizar si es que éstos han sido resueltos o no. En caso que así sea, se podrán incluir nuevos problemas priorizados al año siguiente.

- Indicadores claros para medir el cumplimiento de las acciones o actividades comprometidas y de las respectivas iniciativas y/o proyectos.
- Los actores, instituciones y/o comisiones responsables de cada iniciativa y/o proyecto.
- Los recursos disponibles para la ejecución de cada iniciativa y/o proyecto.
- Los plazos de implementación de cada iniciativa y/o proyecto.

4. Análisis de los problemas prioritarios

Una vez establecidos los problemas prioritarios se torna necesario analizar, en detalle, cada uno de éstos, con el fin de desagregarlos tanto como sea posible. Para ello, es fundamental retomar el análisis específico de cada problema efectuado en la etapa de diagnóstico. Por ejemplo, un delito o falta puede cometerse de distintas formas, en diversos escenarios, por parte de diferentes tipos de infractores y contra distintos tipos de víctimas. Así, el éxito de una u otra respuesta a cada problema priorizado dependerá de la capacidad de análisis de éste.

En primer lugar, se debe realizar la identificación de actores claves según problema priorizado (mapa de actores). El objetivo de este paso es constituir comisiones de trabajo que se hagan cargo de diseñar un plan de acción para cada problema que se priorizó.⁴⁶ En función de la especificidad de cada uno de los problemas priorizados, cada comisión de trabajo deberá convocar a otros actores relevantes para resolver dichos problemas y que puedan hacerse responsables de determinadas iniciativas y/o proyectos⁴⁷.

En este proceso, el equipo comunal o el encargado de seguridad es el actor clave toda vez que propiciará instancias de coordinación entre todos los actores participantes, monitoreando y supervisando la correcta ejecución de todas las actividades comprometidas. De esta forma, el equipo comunal debe velar por que las comisiones de trabajo aborden de forma integral cada uno de los problemas de seguridad que han sido priorizados por el Consejo Comunal.

Para la selección de los actores de cada comisión se deben considerar al menos los siguientes criterios:

- El actor posee información relevante sobre las características de los problemas (dónde ocurren los delitos y quiénes cometen los ilícitos o son autores de desórdenes en la vía pública e incivildades).
- El actor maneja información suficiente sobre las causas (factores de riesgo asociados) y los efectos de estos problemas.
- El actor maneja recursos (programas, proyectos, fondos, etc.) que pueden contribuir a dar respuesta a las causas asociadas a los delitos, específicamente aquellos de carácter social y/o físico- ambiental.

⁴⁶ Es importante destacar que estas comisiones se desprenden de las comisiones de trabajo del Consejo Comunal de Seguridad Pública. La información detallada se encuentra en el documento Orientaciones Técnicas para los Consejos Comunales de Seguridad Pública.

⁴⁷ Por ejemplo en el caso de que se priorice en alguna problemática asociada a violencia intrafamiliar se deberá invitar a participar a representantes del SERNAM u otras ONG que realicen proyectos de prevención en esta área. En el caso de intervenciones en el espacio urbano será relevante contar con la participación de la SECPLA, DAOM, DOM, entre otros.

Además, se debe tener en consideración que la selección de los actores en cada comisión de trabajo estará determinada por el tipo de información que manejen como por los servicios que entregan a la comunidad. En efecto, estas comisiones son fundamentales debido a que tienen un rol central en:

- La profundización de información y conocimiento respecto a cada problema priorizado y análisis de los problemas.
- La definición y diseño de los planes de acción por área o problema priorizado: debe establecer objetivos y metas, proyectos, actividades, etc.
- El monitoreo y seguimiento de cada plan de acción.

Posterior a la constitución de comisiones de trabajo, es necesario avanzar a una etapa de caracterización y análisis de cada uno de estos problemas. Esta situación es relevante ya que, por ejemplo, el delito de robo con violencia e intimidación engloba distintos escenarios, horarios, situaciones y víctimas, que es necesario distinguir para identificar los factores que subyacen a las diferentes situaciones que pueden darse para este delito. No son los mismos factores de riesgo que subyacen al robo o asalto que ocurre de noche contra jóvenes que vuelven del “carrete” que aquellos que subyacen al asalto de mujeres mayores o trabajadores en las cercanías de paraderos de buses. Así, parte del análisis de prioridades debiera estar orientado a identificar las distintas situaciones en que el problema prioritario se manifiesta y los factores que lo hacen posible.

Cada una de las prioridades establecidas debe ser analizada en función de definir con precisión el problema. El análisis debiera considerar el qué, quién, a quién, cómo y dónde de los problemas priorizados. Además, debiera incluir información sobre los factores que puedan facilitar o inhibir la ocurrencia del problema. Para ello, es fundamental volver a revisar la información recopilada en la fase del diagnóstico. Se debe utilizar toda la información que ha recopilado y sistematizado hasta esta fase: estadísticas, mapas georeferenciados y *dataclocks*, información cualitativa, independientemente si es información primaria o secundaria, etc. Es importante que los miembros de cada comisión de trabajo compartan toda aquella información relevante respecto a causas y efectos del problema priorizado.

Sin este análisis detallado de los problemas priorizados no es posible establecer con claridad iniciativas y/o proyectos a desarrollar ni como desarrollarlos. La evidencia internacional muestra que la efectividad de una intervención particular depende, en gran medida, de cuán clara es la relación entre la respuesta implementada y la definición del problema. Muchos proyectos de prevención fallan en alcanzar sus resultados esperados precisamente porque el problema no está bien definido o no fue suficientemente analizado. Esto conduce a una inadecuada selección de respuestas que no apuntan claramente al problema definido ni a sus causas (Scott, 2006).

Una vez caracterizados cada uno de los problemas priorizados, cada comisión de trabajo deberá definir la escala de análisis e intervención.

En este paso, cada comisión deberá decidir cuál es la escala territorial que privilegiará para realizar la intervención y diseñar las respuestas a cada problema. Se debe decidir si se focalizarán las acciones en determinadas calles, sectores o barrios, o si se trabajará en toda la comuna. De esta

definición dependerá la escala de análisis de las causas y efectos de los problemas así como los recursos existentes para hacer frente a cada problema.

Para el análisis de los fenómenos que ocurren en la comuna, se debe utilizar el árbol de problemas (basado en la metodología de matriz de marco lógico), el cual permite explorar los efectos que produce un determinado problema así como las múltiples causas que pueden estar generando este mismo.

En materia de efectos del problema (parte superior del árbol de problemas), se deben seguir los siguientes pasos

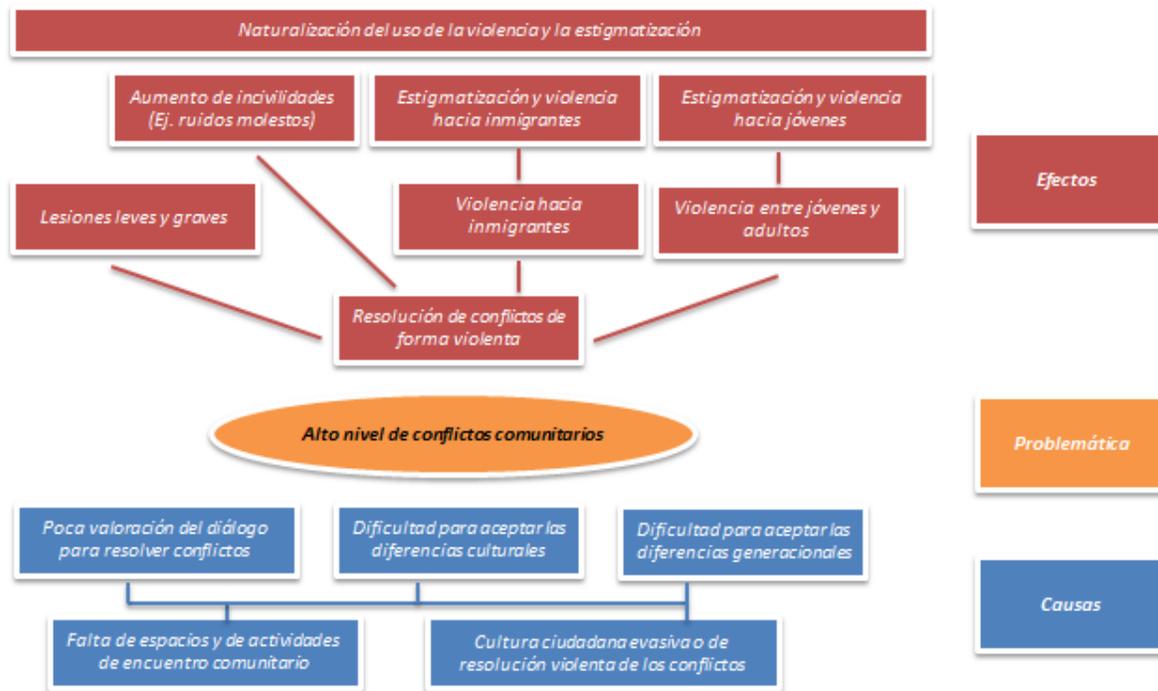
- Realizar un gráfico donde el recuadro principal es la definición del problema.
- A través de una lluvia de ideas con la comisión, se tendrá que identificar cuáles son los efectos directos que el problema priorizado genera en la comunidad.
- La comisión deberá considerar además la información recogida previamente en el diagnóstico así como lo que refleja la experiencia nacional e internacional en la materia.
- La primera línea de efectos (la más cercana a la definición del problema), corresponderá a los efectos más directos que el problema esté generando en el sector. Una vez que estén identificados, deberá analizar si estos efectos generan nuevos efectos sobre la población, el sector, etc.

Para elaborar la parte inferior del árbol de problemas (causas), la comisión deberá analizar los factores que pueden estar explicando la ocurrencia de los problemas priorizados. Al respecto, se deben seguir los siguientes pasos:

- El recuadro principal será la definición del problema.
- A través de una lluvia de ideas con el equipo de trabajo, se tendrá que identificar cuáles son las causas por las cuales se produce este problema.
- La comisión deberá considerar, además, la información recogida previamente en el diagnóstico así como lo que refleja la experiencia nacional e internacional en la materia.
- Se debe tener en cuenta que identificar las causas puede ser aún más difícil que definir los efectos que cada problema genera en la comunidad/sector/población.
- Una causa no puede repetirse como un efecto y viceversa. En el caso de que esto ocurra, deberá revisar y arreglar el árbol de problemas.

Para el análisis de causas es importante tener en consideración que los fenómenos asociados a la violencia, el delito y la inseguridad de las personas no tienen una causa única, sino que son fenómenos dinámicos que responden a una multiplicidad de causas. Es importante que en esta parte del análisis se consideren los distintos factores de riesgos que en combinación unos con otros pueden estar a la base de fenómenos asociados a la ocurrencia estos fenómenos.

Esquematización de árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia

5. Definición de objetivos

Una vez finalizado el análisis de los problemas priorizados, se deben definir objetivos para cada uno de los problemas priorizados.

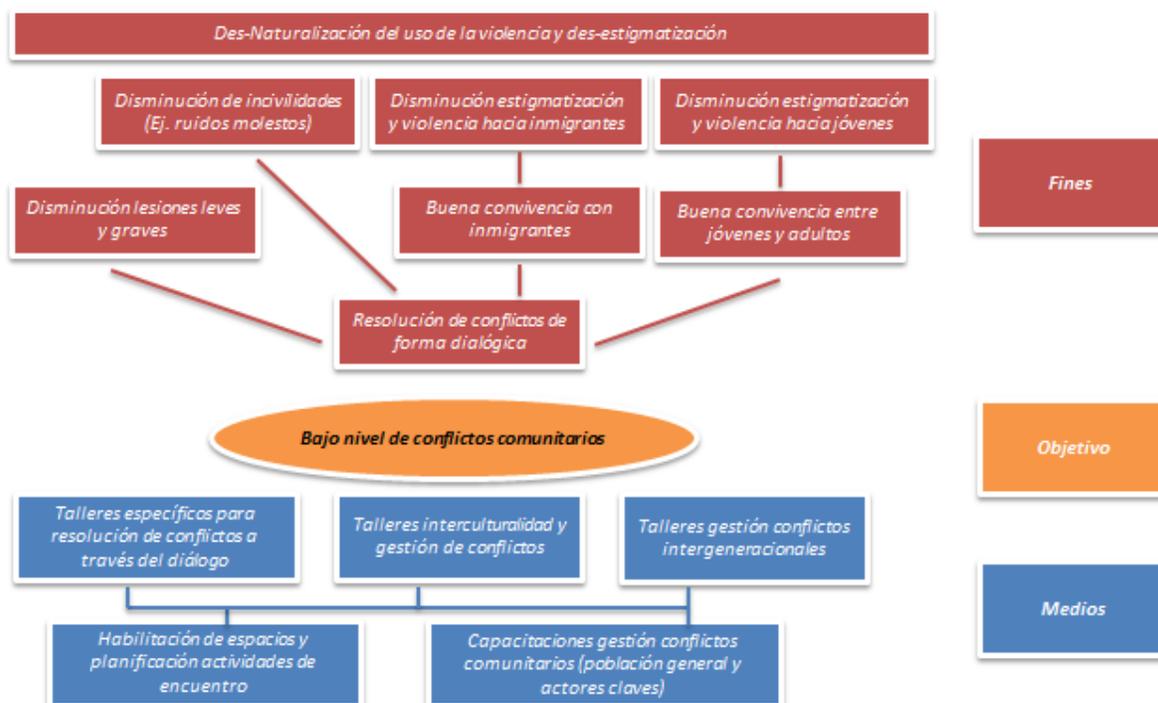
Siguiendo con la metodología de matriz de marco lógico, el árbol de problemas que se elaboró por cada problema priorizado deberá transformarse en un árbol de objetivos. De esta manera, es posible identificar niveles y componentes, determinando los objetivos y los fines así como los medios necesarios para cumplir con éstos.

Para desarrollar el árbol de objetivos es necesario transformar todas las condiciones negativas del árbol de problemas en condiciones positivas, que se estipule que sean viables y deseadas de ser alcanzadas. Por ejemplo, si uno de sus problemas priorizados es la “alta tasa de robo con fuerza en la vivienda en dos barrios de la comuna”, al transformarlo en positivo será “disminuir la tasa de robo con fuerza en la vivienda en dos barrios de la comuna”, convirtiéndose así en el objetivo o propósito de la estrategia.

A partir de este proceso, las causas se transforman en los medios, los efectos en los fines y el problema central en el objetivo central o propósito (Sánchez Norma, 2007).

Este árbol de objetivos es clave ya que a partir de él se derivarán las distintas iniciativas y/o proyectos a implementar frente a cada problema priorizado.

Esquematación de árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia.

Realizado el árbol de objetivos es conveniente revisar y analizar las relaciones de los medios y los fines establecidos, garantizando así la validez e integralidad del esquema de análisis. De encontrarse inconsistencias, es necesario modificar las formulaciones que no sean correctas u agregar nuevos objetivos relevantes y que no estaban incluidos y eliminar lo que no era necesario (Sánchez Norma, 2007).

6. Estrategias de prevención y selección de las iniciativas y/o proyectos

Una vez que se han establecido y analizado los problemas priorizados para el Plan Comunal de Seguridad Pública, así como los medios, fines y objetivos asociados a cada una de las prioridades, es el momento en que se consideren las estrategias de prevención.

En particular, una estrategia por sí sola puede conceptualizarse como el marco donde se establecen las directrices o líneas de acción para seleccionar las actividades necesarias para alcanzar cada uno de los objetivos propuestos. Dicho en otras palabras, cada objetivo requiere de una estrategia donde se establezca cómo éste será materializado (ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado, 2009)

¿Qué es una estrategia?

Una estrategia de prevención es un plan de desarrollo e implementación de acciones que deben articularse transversal e intersectorialmente de manera tal de promover la concretización de los objetivos y los respectivos resultados propuestos. La estrategia de prevención requiere de planificación y entrar en acción.

Fuente: Elaboración propia

Por ende, una estrategia de prevención involucra, entre otras cosas, la formulación de iniciativas y/o proyectos para cada problema priorizado. No obstante, una estrategia de prevención también involucra la coordinación con distintos actores y la formación de comisiones de trabajo. A su vez, es de suma importancia que se considere desde el inicio los tiempos que requerirán cada una de las iniciativas y/o proyectos (corto, mediano y largo plazo).

Se recomienda la implementación de entre 3 y 5 iniciativas y/o proyectos por cada prioridad, cada una de ellas abordando el problema desde diferentes perspectivas y ninguna anulándose entre sí.

La implementación de cada iniciativa y/o proyecto no puede proyectarse a más de un año, momento en el cual se deberá evaluar ésta sobre la base de su planificación y sus resultados, para decidir su continuidad o el uso alternativo de recursos en una nueva iniciativa. Además, es posible que al cabo de un año alguna iniciativa y/o proyecto haya obtenido los efectos esperados, por lo que se debiera considerar y establecer como nueva prioridad otro problema latente en la comuna de acuerdo al diagnóstico.

Para seleccionar las iniciativas y/o proyectos más apropiados para cada problema priorizado, lo primero es identificar el nivel de intervención y un listado de potenciales soluciones. Cada problema puede tener múltiples soluciones que se materializan en iniciativas y/o proyectos. Por ejemplo, si el problema priorizado es el robo con fuerza en la vivienda en sectores determinados de la comuna, las soluciones posibles pueden incluir: i) incrementos de los patrullajes; ii) campañas de autocuidado; iii) instalación de alarmas comunitarias u otras medidas de seguridad; iv) cierre de accesos y pasajes; v) formación de comités de vigilancia vecinal; vi) iniciativas de reinserción de personas condenadas por este tipo de delito; vii) intervenciones en niños, niñas y adolescentes sorprendidos por este tipo de delito; y viii) medidas para reducir la revictimización; entre otras.

El listado de posibles soluciones puede ser construido a partir de la consulta a expertos, incluyendo las sugerencias de las policías, y la revisión de la literatura existente sobre buenas prácticas y experiencias exitosas implementadas en el pasado o en otros lugares.⁴⁸ No obstante, debe recordarse que si bien tener a la vista y analizar experiencias exitosas implementadas en otras partes es altamente recomendable, cada situación es diferente y que no hay recetas mágicas que funcionen en todas partes o contextos.

Además, durante esta parte del proceso, es posible que alguna institución u organización que no es parte íntegra del Consejo Comunal de Seguridad Pública debiera ser invitada a participar. Para estos efectos, la disposición de estas instituciones u organizaciones a participar y la posibilidad de contar con protocolos de acuerdo al respecto debiera ser un criterio relevante al momento de seleccionar o no una iniciativa y/o proyecto que se base o suponga la participación activa de una tercera organización.

⁴⁸ Al respecto, es necesario mencionar que la Subsecretaría de Prevención del Delito pondrá a disposición de los equipos comunales de seguridad, documentación sobre experiencias exitosas de respuesta a distintos tipos de problemas que ayuden a ilustrar las posibles soluciones que se pueden implementar.

Importancia del rol de terceros en las potenciales soluciones

En muchos casos, las respuestas posibles de seleccionar dependerán de acuerdos con organizaciones o servicios públicos cuyo nivel de decisión respecto de focalizaciones o estrategias de determinados programas, se encuentra a nivel regional (Secretarías Regionales Ministeriales). Los equipos técnicos comunales debieran solicitar el apoyo y coordinarse con el Coordinador Regional de Seguridad quien debiera apoyar la gestión de estos acuerdos y, eventualmente, incluirlos en los Planes Regionales de Seguridad Pública.

Fuente: Elaboración propia

Una de los errores más comunes en el desarrollo de planes de prevención es no prestar la suficiente atención y análisis a las potenciales opciones para enfrentar un problema. Darse un tiempo para pensar cuidadosamente cuáles entre las posibles opciones de solución son las más apropiadas para responder al problema priorizado tendrá beneficios en cuanto a pertinencia, facilidad de implementación y resultados de las estrategias.

La selección de las opciones de respuesta apropiadas para abordar una prioridad en una comuna determinada debe considerar:

- ¿Es la iniciativa y/o proyecto pertinente en relación a los objetivos planteados por la prioridad?
- ¿Cómo actuará la iniciativa y/o proyecto para producir los efectos deseados?
- ¿Qué más tiene que suceder para que la iniciativa y/o proyecto funcione? (esto es, las condiciones de contexto necesarias para que la solución logre el efecto buscado y si ellas están presentes en la comuna o el territorio de implementación).
- ¿Se cuenta con recursos y conocimientos suficientes para la implementación de la iniciativa y/o proyecto?
- ¿Cuál es el grado de apoyo con que se cuenta por parte de otras organizaciones o instituciones que debieran participar en la implementación de la iniciativa y/o proyecto?
- ¿Cuáles son las expectativas de éxito de la iniciativa y/o proyecto? ¿Hay evidencias de resultados en otras localidades? ¿Se ajusta la iniciativa y/o proyecto a las características de la comuna o el territorio donde se implementará?
- ¿Cuál es el nivel de complementariedad de la iniciativa y/o proyecto a implementar con las otras soluciones elegidas para alcanzar el objetivo general planteado por la prioridad?

También se pueden plantear preguntas adicionales que pueden ayudar a seleccionar las mejores opciones de respuesta para cada problema priorizado:

- ¿Hay algún grupo o individuos con interés en que la iniciativa y/o proyecto no funcione?, ¿Tienen razones válidas?
- ¿Hay algún grupo o individuos con interés en que la iniciativa y/o proyecto funcione? ¿Podrían ellos ser invitados a participar o colaborar en su implementación?
- ¿Cuáles son los posibles efectos colaterales o no intencionados de la iniciativa y/o proyecto?
- ¿Cuánto tiempo tomará la iniciativa y/o proyecto en ser completamente implementada (y evaluada)?
- ¿Cómo será monitoreada y evaluada la iniciativa y/o proyecto? ¿Cuáles serán los criterios de éxito (indicadores)?

- ¿Son los beneficios mayores que los costos? Si hay efectos colaterales negativos, ¿qué probabilidad hay que sean mayores que los beneficios?

Un último criterio a considerar en la selección de iniciativas y/o proyectos para cada prioridad es que ellas combinen adecuadamente, según sea el caso, estrategias de prevención social, situacional, comunitaria y de reinserción social.

En este sentido, las orientaciones técnicas por tipología de proyectos realizadas por la Subsecretaría de Prevención del Delito son el marco normativo de las iniciativas o respuestas a las problemáticas, más no son la única receta para atacar los fenómenos a nivel local. Eventualmente, se podrán diseñar e implementar iniciativas que no estén sujetas a dichas orientaciones, siempre y cuando se enmarquen dentro de un contexto técnico y realista.

Posibles soluciones para un problema priorizado

	Problema priorizado Delito de robo con violencia o intimidación	Mecanismos de ejecución (iniciativas y/o proyectos específicos)
Solución 1	Intensificación de patrullajes en <i>hotspots</i> .	Algunos mecanismos: Activación de Convenio entre Ministerio Público, Policías, y Ministerio del Interior y Seguridad Pública, entre otros
Solución 2	Mejoramiento urbano en áreas afectadas: Iluminación, micro-basurales, etc.	Algunos mecanismos: Proyecto de fortalecimiento comunitario, Programa Juntos Más Seguros de la Subsecretaría de Prevención del Delito, entre otros
Solución 3	Programas de capacitación en barrios de procedencia de infractores.	Algunos mecanismos: Programas de capacitación de SENCE, Proyecto psicosocial financiado por el Fondo Nacional de Seguridad Pública, entre otros

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, debe tenerse en consideración que muchas de las soluciones posibles frente a determinados problemas no necesitan de recursos económicos extras, sino que más bien de la buena coordinación entre distintos actores. En este mismo sentido, es importante tener presente la oferta de programas que la Subsecretaría de Prevención del Delito pone a disposición de la comunidad en el territorio: Fondo Nacional de Seguridad Pública, Programa Juntos Más Seguros, Programa de Cascos Históricos y Centros Cívicos, Programa 24 Horas, Programa de Apoyo a Víctimas, Servicio de Apoyo a Víctimas Atención 24 Horas, Programa Telecentros y Programa Denuncia Seguro, principalmente.⁴⁹ Asimismo, se deben considerar otras fuentes de financiamiento a los cuales los municipios pueden postular como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que destina un 2% a iniciativas de seguridad, la Circular 33 que asigna recursos en lo relativo a estudios, adquisición de activos no financiero, etc.⁵⁰

7. Establecimiento de actividades

Una vez seleccionadas las iniciativas y/o proyectos con mayor probabilidad de éxito a cada problema priorizado, se está en condiciones de establecer el detalle de las actividades requeridas por cada una de éstas(os).

⁴⁹ Ver más detalle en Anexo 1: Oferta Programática Subsecretaría de Prevención del Delito.

⁵⁰ Ver más detalle en Anexo 2: Otras fuentes de financiamiento para el Plan Comunal de Seguridad Pública.

Si en la selección de las iniciativas y/o proyectos a implementar el criterio fundamental era seleccionar respuestas que permitan alcanzar de manera eficiente los objetivos específicos requeridos para el logro del objetivo general planteado por la prioridad, éste es el momento de detallar cómo dichas iniciativas y/o proyectos se llevarán a cabo, vale decir, el conjunto de acciones o actividades que permitirán materializar esos objetivos, así como los instrumentos (indicadores y metas) que permitan monitorearlos y evaluarlos⁵¹.

Esta etapa debe detallar el conjunto de actividades interrelacionadas que se llevarán a cabo para alcanzar el objetivo buscado en un tiempo determinado. La razón es alcanzar objetivos específicos dentro de los límites que imponen un presupuesto y un lapso de tiempo previamente definidos. Una iniciativa y/o proyecto es, por tanto, temporal y única(o). Temporal en la medida que tiene un comienzo definido y una fecha de término establecida. Única(o) en la medida que cada proyecto es diferente y complementario a los otros desarrollados para la misma prioridad.

El éxito de esta etapa se medirá en función de su capacidad para entregar los productos comprometidos (por ejemplo, alarmas comunitarias en 1.500 viviendas de ocho villas de la comuna), para después monitorear y evaluar el efecto que la provisión de estos productos tiene sobre los beneficiarios (por ejemplo, incremento de la cohesión social y vigilancia informal, reducción riesgo de victimización entre los beneficiarios).

8. Indicadores y metas

8.1. Indicadores

Para definir el alcance de cada objetivo, éste debe estar asociado a un indicador. En efecto, los indicadores son el medio para identificar el logro de cada uno de los objetivos propuestos.

Para una mejor comprensión, se recomienda crear indicadores propios a la gestión, o bien, que se utilicen indicadores anteriormente validados. Si existe una inclinación por esta última alternativa, se recomienda que éstos se sometan a una revisión metodológica para entender de manera más comprehensiva su elaboración e identificar el grado de pertinencia al contexto de cada comuna.

Este paso metodológico no es menor, toda vez que la experiencia internacional en la materia muestra que una parte importante del éxito de muchas iniciativas y/o proyectos en prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas radica en la calidad de los indicadores seleccionados.

⁵¹ Estos puntos se detallan más adelante en el presente documento.

¿Qué es un indicador?	¿Cómo construir un buen indicador?
<ul style="list-style-type: none"> • Una herramienta que nos permite medir, simplificar y comunicar información. • Es una señal que entrega información a tiempo para tomar decisiones. • Es un medio para conocer la calidad de las acciones y los cambios que se están logrando en un proyecto: permite representar datos en el tiempo y así visualizar cambios. • Describe qué significan exactamente los objetivos y en qué se puede reconocer si se han alcanzado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mensurabilidad: Capacidad de medir o sistematizar lo que se pretende conocer. • Análisis: Capacidad de captar aspectos cualitativos o cuantitativos de las realidades que se pretende medir o sistematizar. • Relevancia: Capacidad de expresar lo que se pretende medir. • Participativo: Establecer indicadores que provengan de las comunidades de interés. • Oportunos, comparables, comprensibles.

Fuente: Elaboración propia

Se deben considerar indicadores para las distintas etapas de cada una de las estrategias de prevención adoptadas. Para ello, deben identificarse tres tipos de indicadores basados en los ámbitos de control que la Dirección de Presupuestos utiliza:

- Indicadores de proceso
- Indicadores de producto
- Indicadores de resultados

En este contexto, cada uno de estos conceptos debe entenderse de acuerdo a la siguiente especificación (Dirección de Presupuestos, 2011):

- Proceso: Se refiere a actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para elaborar los productos (bienes y/o servicios), incluyen actividades o prácticas de trabajo tales como procedimientos de compra, procesos tecnológicos y de administración financiera. Estos indicadores ayudan en la evaluación de desempeño en áreas donde los productos o resultados son difíciles de medir.
- Producto: Se refieren a los bienes y/o servicios producidos o entregados a los clientes, usuarios o beneficiarios, como primer resultado de la acción de un programa e idealmente considerando un cierto estándar de calidad. En este marco, la calidad de los bienes y servicios entregados por el programa, la cobertura y la focalización lograda se consideran mediciones en el ámbito de producto.
- Resultado: Este tipo de indicador puede darse en dos niveles:
 - Resultado Intermedio: Se refiere a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes o servicios de un programa o acción pública. Su importancia radica en que se espera que conduzcan a los resultados finales y en consecuencia constituyen una aproximación a éstos.
 - Resultado Final: Son resultados a nivel del fin de los bienes o servicios entregados e implican un mejoramiento en las condiciones de la población objetivo atribuible exclusivamente a la entrega de éstos. En algunas oportunidades es difícil realizar

estas mediciones, principalmente, por la dificultad de aislar los efectos de otras variables externas y/o porque muchos de estos efectos son de largo plazo.

8.2. Metas

Finalmente, conforme se han formulado los indicadores para cada objetivo, se debe tener la posibilidad de especificar el grado de compromiso de éstos sobre la base de un desempeño esperado. Las metas corresponden a esta especificación.

El establecimiento de metas es de suma importancia en el contexto del Plan Comunal de Seguridad Pública, puesto que permitirá realizar un monitoreo sistemático de cada una de las estrategias e iniciativas propuestas para mitigar los problemas priorizados. A su vez, la definición de una meta permitirá la evaluación de dichas estrategias e iniciativas, particularmente cuando el tiempo de ejecución de éstas es considerable.

¿Qué es una meta?
Las metas expresan el nivel de desempeño a alcanzar, por lo que están vinculadas directamente con la formulación de indicadores. Al respecto, dos son las principales características de una meta: <ul style="list-style-type: none">▪ Establecen un desempeño que es posible medir (esto es, se expresan en unidades de medidas)▪ Establecen un período de cumplimiento.

Fuente: Elaboración propia

En vista que hay un nivel de desempeño esperado, las metas deben cumplir ciertos requisitos:

- Deben ser realistas, aunque representar un desafío significativo.
- Deben considerar el desempeño o comportamiento pasado.
- Deben ser posibles de cumplir con los recursos que el municipio dispondrá.
- Deben ser posibles de cumplir en un plazo determinado.
- Deben ser acordadas con todos los actores que participan en el cumplimiento del objetivo propuesto.
- Deben expresar con claridad cuál es el territorio que cubrirá (barrio, comuna, u otro).

9. La matriz de marco lógico

A través de la matriz de marco lógico es posible plasmar cada uno de los planes de acción en una matriz, identificando fin, propósito, componentes y actividades de cada uno de ellos (lógica vertical) así como indicadores, medios de verificación y supuestos (lógica horizontal).

Es importante recordar que cada problema priorizado en el Plan Comunal de Seguridad Pública tendrá su propio plan de acción, el cual debe contener el conjunto de estrategias, iniciativas y/o proyectos, actividades, actores responsables, indicadores, metas y plazos.

A modo de ejemplo, se presenta la siguiente tabla que sintetiza los elementos que debe contener un plan de acción:

Ejemplo de plan de acción

Plan	Problema Priorizado	Soluciones	Mecanismos para su ejecución	Actores relevantes	Indicadores	Metas
Plan de Acción #1	Robo con violencia o intimidación	Aumento de patrullajes en los <i>hotspots</i>	Proyecto de vigilancia policial en los Hot Spots	Policía de Carabineros con Plan Cuadrante de Prevención	Variación del patrullaje policial, en 6 meses	Aumento en 50% de patrullaje policial en cada barrio durante 6 meses
		Mejoramiento urbano en calles de ocurrencia de los delitos	Proyecto de mejoramiento de iluminarias en sectores más afectados	DOM Municipal a través de su Plan de Mejoramiento de Luminarias	Número de luminarias instaladas	100% de las iluminarias repuestas y en buen estado en 10 meses
			Proyecto de poda de follaje de árboles en sectores más afectados	Departamento Aseo y Ornato, a través de su tarea permanente de mantención de áreas verdes y árboles de la comuna	Número de árboles podados	Arboles podados en 3 meses
		Capacitación a vecinos de cada sector en medidas de auto cuidado y organización vecinal	Proyecto campañas de prevención a hogares de cada sector	Dirección de seguridad ciudadana que a través del Plan comunal de seguridad pública.	Número de vecinos capacitados en medidas de autocuidado y organización vecinal Nivel de conocimiento de los capacitados	Campaña prevención hogares- radio y presencial en 2 mes
			Proyecto de alarmas comunitarias en sectores más afectados	Dirección de seguridad ciudadana a través del Plan comunal de seguridad pública JVV de sectores afectados.	Número de hogares involucrados en el proyecto de alarmas comunitarias	60 alarmas comunitarias instaladas y funcionando (30 en cada barrio) en el mes 11 del proyecto

Fuente: Elaboración propia

Junto a lo anterior, la matriz de marco lógico debe venir acompañada por el conjunto de actividades asociadas a cada iniciativa y/o proyecto.

Ejemplo Planificación de actividades: Proyecto de Alarmas Comunitarias

	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12
Compromiso previo de los vecinos para participar del proyecto.	X											
Presentación del proyecto y Solicitud de fondos a SPD	X	X										
Licitación y adjudicación a empresa tecnológica			X									
Convocatoria a vecinos			X									
Jornada de capacitación para vecinos interesados			X	X								
Constitución de los comités de seguridad por parte de los vecinos				X	X	X						
Postulación de los comités para acceder a sistema de alarmas comunitarias						X	X	X				
Instalación de alarmas en los barrios seleccionados								X	X			
Ejercicios de simulacros con comités.										X	X	X

Fuente: Elaboración propia

Una vez que todos estos elementos han sido organizados, es posible traspasar toda esta información a una matriz de marco lógico. Ésta permitirá ordenar la información en una matriz que identificará el estado de desarrollo de cada problema priorizado, así como las acciones necesarias que permitan generar las soluciones frente a cada problema.

Formato matriz de marco lógico

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
FIN				
PROPOSITO				
COMPONENTES				
ACTIVIDADES				

Fuente: Elaboración propia

La columna 'Resumen Narrativo' refiere a los objetivos que posee cada uno de los problemas priorizados. Es la primera columna que debe completarse, de acuerdo a la siguiente información:

- Fin: Corresponde al objetivo general del Plan Comunal de Seguridad Pública.

- **Propósito:** Corresponde a la solución del objetivo vinculado a cada problema priorizado.
- **Componentes:** Son los productos, bienes o incluso los servicios que cada iniciativa y/o proyecto debe desarrollar durante su ejecución para buscar una solución al problema priorizado. Los servicios pueden ser talleres o capacitaciones (por ejemplo, en temas de violencia intrafamiliar, de consumo de drogas y alcohol, etc.), si son bienes pueden relacionarse con mobiliario, computadores, etc. Los componentes pueden, incluso, ser obras de infraestructura como construcción o remodelación de sedes vecinales, de parques, “lomos de toro”, tendido eléctrico, etc.
- **Actividades:** Son las acciones que se deben desarrollar para lograr la materialización de las iniciativas y/o proyectos. Las actividades deben ordenarse cronológicamente y además deben estar agrupadas por componente. Como las actividades pueden ser muchas para lograr el objetivo, se recomienda agrupar las actividades y luego detallarlas en el cronograma del proceso.

Una vez que la columna de resumen narrativo se encuentre finalizada, se debe completar la columna indicadores. En este punto, la definición de los indicadores asociados a las iniciativas y/o proyectos y a cada una de las actividades debiese estar terminada, por lo que simplemente se trata de traspasar la información.

Finalmente, se debe llenar la columna de medios de verificación, correspondiente a las fuentes de información que se utilizarán para obtener los datos necesarios para calcular los indicadores, junto con la columna de supuestos, los cuales refieren a los factores externos que están fuera del control del responsable de cada iniciativa y/o proyecto, los cuales inciden en el éxito o fracaso del mismo.

10. Monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación son dos procesos estratégicos claves para el desarrollo de efectivas iniciativas y/o proyectos en prevención de la violencia, el delito y la inseguridad de las personas. Ambos conceptos son relevantes toda vez que permiten detectar de rápida forma qué es lo que funciona y qué no, y cuáles son las razones de esta situación.

En este contexto, es importante señalar que debe existir un plan de monitoreo y evaluación en cada Plan Comunal formulado. Esta situación asegura que se contemple un seguimiento de todo el conjunto de iniciativas y/o proyectos emprendidos desde su origen, recopilando información de manera sistemática para corregir todo tipo de nudos críticos que podrían presentarse durante la ejecución de cada una de éstas(os). Así, una estrategia de monitoreo y evaluación permanente permite que las acciones y actividades propuestas en cada plan de acción se vayan ajustando al diseño de cada estrategia.

10.1. Monitoreo

El monitoreo podría definirse como el seguimiento sistemático y periódico respecto a la ejecución de las acciones o actividades establecidas en cada plan de acción, permitiendo determinar el grado de alineación con lo programado así como la detección temprana de posibles deficiencias, obstáculos y necesidades de ajuste (UNICEF, 1991).

Es necesario considerar que el monitoreo debe desarrollarse durante todo el proceso de implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública, siendo fundamental que al menos un profesional dedique parte de sus labores a esta tarea. De la misma manera, el Consejo Comunal de Seguridad Pública también debe ser un ente que realice un proceso de seguimiento a todas las actividades del Plan, de manera de tener una visión integral de lo ejecutado. Finalmente, a nivel central, la Subsecretaría de Prevención del Delito monitoreará el proceso a través de la Unidad de Control de Gestión y de la Unidad de Apoyo a la Gestión Municipal.

Es importante destacar que el monitoreo no sólo debe consistir en el seguimiento sistemático de las iniciativas y/o proyectos, sino que también debe considerar los procesos y las coordinaciones entre los distintos actores (particularmente aquellos que interactúan en el Consejo Comunal) que harán posible que todas(os) ellas(os) sean exitosas.

Elementos básicos para el establecimiento de un sistema de monitoreo
<ul style="list-style-type: none">• Quién(es) serán los responsables de monitorear cada acción o actividad del Plan Comunal.• Quién(es) serán los responsables de monitorear los procesos y coordinaciones que están a la base de las iniciativas y/o proyectos en materia de prevención de la violencia, el delito y la inseguridad.• Con qué frecuencia se hará el monitoreo de cada acción o actividad del Plan.• Qué tipo de indicadores se establecerán para el monitoreo del Plan.• Qué instrumentos de recolección de información (relacionados con los indicadores antes establecidos) se utilizarán para el monitoreo del Plan.• Qué técnicas de análisis de la información recopilada se utilizarán para el monitoreo del Plan.• Cómo y a quiénes se difundirá la información recopilada y analizada en el monitoreo del Plan.

Fuente: Elaboración propia.

10.2. Evaluación

La evaluación, de manera similar al monitoreo y seguimiento, es una herramienta que permite resolver problemas prácticos en relación con la viabilidad e implementación de determinadas acciones, así como la validación de determinados modelos de intervención (ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado, 2009).

La evaluación debe ser vista como el instrumento que permita identificar qué iniciativas y/o proyectos contribuyeron a solucionar los problemas priorizados a nivel comunal. Para ello, es importante observar el comportamiento de los indicadores de resultados anteriormente mencionados, por lo que es vital contar con información confiable tanto a nivel de línea de base como posterior a la implementación de cada iniciativa y/o proyecto.

Dado que las intervenciones en materia de prevención pueden tener efectos diferenciados (por ejemplo, disminución de determinado delito hasta el aumento de la asociatividad y la cohesión

social, entre otras cuestiones de importancia), el diseño evaluativo debe tener diversos niveles e indicadores, siendo coherente con cada uno de los objetivos propuestos en cada plan de acción. De la misma forma, dada la importancia de comprender que los problemas de seguridad priorizados pueden vincularse con elementos objetivos (tasa de victimización, tasa de denuncias, etc.) y subjetivos o perceptivos (percepción de inseguridad, estigmatización de grupos específicos, etc.), el proceso evaluativo debe ser capaz de desarrollar herramientas provenientes de distintos diseños investigativos para comprender de manera integral el plan de acción ejecutado.

Una buena evaluación asegura que:
<ul style="list-style-type: none"> • Las intervenciones tengan el efecto o impacto buscado. • Emergen nuevas interrogantes y/o variables que contribuyan positivamente al desarrollo futuro de distintas iniciativas o respuestas. • Los impactos no deseados o imprevistos no generen efectos negativos en el conjunto de la intervención. • Las intervenciones se implementen de manera exitosa.

Fuente: ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado, 2009.

Se recomienda la realización de evaluaciones intermedias para ir aprendiendo del proceso, además de evaluaciones orientadas a verificar el logro y/o cumplimiento de las metas establecidas para cada indicador.

Aportes de la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> • Permite saber cuáles acciones han dado mayores resultados y que metodologías han sido más efectivas. • Permite cuantificar en cuánto ha disminuido un determinado problema. • Permite identificar los cambios que perciben las comunidades en su entorno. • Permite medir la eficiencia en el uso de recursos invertidos. • Permite identificar cuánto falta para lograr los objetivos propuestos. • Permite identificar qué tipo de usuarios han sido más receptivos a las iniciativas y cuáles no. • Permite levantar nuevas variables o elementos que son necesarios de prestarles mayor atención o dirigir nuevas estrategias para enfrentarlos.

Fuente: ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado, 2009.

11. Cuentas públicas

Las asimetrías de información, la falta de transparencia y la falta de rendición de cuentas impactan de manera negativa en la calidad de los servicios públicos, afectando el desarrollo local (Banco Interamericano de Desarrollo, 2003). En efecto, los servicios públicos se deben a la comunidad, contribuyendo al bienestar colectivo. Por esta razón, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil deben contar con información para poder pronunciarse respecto a la gestión y el trabajo de los organismos del Estado.

En este sentido, la comunicación y la participación de la comunidad deben verse como esenciales para el diseño, implementación y evaluación del Plan Comunal de Seguridad Pública.

Específicamente, el proceso de cuenta pública debe ser entendido como un espacio de diálogo entre las autoridades municipales y los vecinos de la comuna. Necesariamente debe establecerse un mecanismo que permita al municipio rendir cuenta anual de la gestión del Plan Comunal de Seguridad Pública para que los ciudadanos puedan ejercer un control respecto a dicha administración.

Las cuentas públicas...

- Fortalecen el sentido de lo público, la transparencia, la responsabilidad, eficacia, eficiencia y la participación ciudadana en los asuntos públicos.
- Otorgan mayor legitimidad a las instituciones públicas y a sus políticas.
- Permiten ejercer el control social sobre la gestión pública
- Cualifican la relación del gobierno con la ciudadanía al establecer como un espacio de interlocución directa entre ésta y los servicios públicos, trascendiendo los esquemas meramente informativos.
- Generan insumos para ajustar proyectos y planes de acción, de manera que éstos respondan mejor a las necesidades y demandas ciudadanas.

Fuente: Subsecretaría General de Gobierno, 2014.

Las cuentas públicas no son resolutivas, no obstante éstas constituyen un espacio de conversación y de diálogo deliberativo entre la ciudadanía y las autoridades municipales respecto del desempeño y de las acciones realizadas. Éstas permiten realizar un balance de la gestión del año anterior al informar sobre los resultados y proyecciones para el desarrollo a futuro.

En términos generales, será posible indicar tres objetivos claves del proceso de cuenta pública en el marco del Plan Comunal de Seguridad Pública:

- Justificar frente a la ciudadanía las decisiones tomadas por el municipio respecto a los problemas priorizados y las iniciativas y/o proyectos seleccionados para hacer frente a estas.
- Informar a la ciudadanía sobre el desempeño de la gestión del Plan Comunal de Seguridad Pública, evaluando sus avances, dificultades y resultados sobre el conjunto de iniciativas y/o proyectos ejecutados para mitigar cada uno de los problemas priorizados.
- Recoger las opiniones de las personas participantes de la cuenta pública.

Para ello, considere tres momentos:

- Información y difusión: Sintetizar la información relevante, de manera ordenada y completa respecto al conjunto de problemas priorizados e iniciativas y/o proyectos para enfrentar éstos. La información sintetizada debe aportar con datos y descripciones lo implementado, pero también explicaciones respecto al porqué se ha trabajado de dicha forma. La información debe centrarse en los hitos más importantes.
- Diálogo y planteamiento de la ciudadanía: Realizar talleres con los vecinos para que éstos puedan plantear sus dudas, inquietudes y sugerencias respecto a los principales temas expuesto en la cuenta. Se sugiere contar con, al menos, un facilitador del diálogo (moderador) y un secretario para ir tomando nota de los principales elementos que emergen de la conversación.
- Plenario y cierre: Presentar síntesis con las dudas, inquietudes y sugerencias de cada taller de trabajo, de manera que el municipio deba dar respuesta a las temáticas más relevantes surgidas.

V Anexos: Recursos para la acción

1. Anexo 1: La oferta programática de la Subsecretaría de Prevención del Delito en el marco del Plan Comunal de Seguridad Pública

Como se ha destacado, el Plan Comunal de Seguridad Pública es más que una cartera de proyectos. Éste no consiste únicamente en el traspaso de recursos financieros a los municipios focalizados, sino que dice relación con una herramienta de planificación estratégica en el ámbito de la seguridad, permitiendo la coordinación permanente de los distintos actores de la política pública, estableciendo prioridades, plazos y metas a nivel local.

En efecto, cada Plan permitirá definir necesidades y demandas de seguridad de la población de manera descentralizada generando estrategias adaptadas a la complejidad y la diversidad de situaciones que producen inseguridad, violencia y delitos.

De este modo, un objetivo clave es que las estrategias locales que den respuesta a las problemáticas de seguridad e inseguridad priorizadas por los Consejos Comunales a partir del análisis de la información diagnóstica sean integrales e inclusivas. Para ello, es necesario tener claridad respecto a la oferta específica de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

1.1. Oferta a nivel territorial

Fondo Nacional de Seguridad Pública: Permite generar soluciones de manera participativa, adaptadas a cada problemática según las particularidades de cada territorio. En la versión 2014, el Fondo otorgó financiamiento por más de 3 mil 600 millones de pesos a 100 entidades –municipios, organizaciones comunitarias, ONG, universidades, corporaciones y fundaciones de distintas comunas del país-, para implementar proyectos de seguridad y prevención del delito y la violencia, como por ejemplo, alarmas comunitarias, instalación de cámaras de video-protección y recuperación de espacios públicos. Adicionalmente, se aprobaron iniciativas de asignación directa, alcanzando una inversión total de más de 4 mil 300 millones de pesos.

Programa Juntos Más Seguros: Iniciativa destinada a aumentar la seguridad en barrios más vulnerables. Su estrategia considera las características del entorno barrial para abordar los problemas, con un marcado énfasis en la participación de la comunidad para definir problemas y abordar sus soluciones. El Programa se comenzó a implementar durante el año 2014 en 17 barrios prioritarios, con una duración de tres años en cada uno de ellos. Durante dicho año, se realizaron diálogos ciudadanos sobre seguridad que contaron con la presencia de dirigentes sociales, líderes locales, vecinos, así como representantes municipales, policiales y de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Adicionalmente, se construyeron mesas de coordinación barrial, en las cuales participan representantes municipales, dirigentes sociales, ejecutores de proyectos y gestores territoriales. Durante el año 2015, Juntos Más Seguros incorporará 3 nuevos barrios prioritarios, con una inversión total de más de 2 mil 500 millones de pesos.

Programa Cascos Históricos y Centros Cívicos: Intervención orientada a fortalecer las facultades de los municipios y de los gestores locales para planear y conducir procesos de recuperación integral de estos espacios emblemáticos de las capitales regionales, caracterizados por una alta

afluencia de público y la concentración de comercio, servicios y transporte público. Se inició durante el año 2014 en 5 barrios, donde los proyectos se han enfocado en prevención situacional y estrategias de coordinación con las policías e instituciones fiscalizadoras, tendientes a reducir las oportunidades para la comisión de delitos y mejorar la percepción de seguridad de las personas en los espacios públicos. Durante el año 2015, la intervención incorporará seis capitales regionales del país, con una inversión total superior a 400 millones de pesos.

Programa 24 Horas: Iniciativa que busca interrumpir carreras delictuales precoces y reducir la probabilidad de ingreso o reingreso de niños, niñas y adolescentes a unidades policiales por la comisión de delitos. La mayor parte de estos jóvenes sufren problemas en su entorno o en su hogar, principalmente, producto del consumo abusivo de alcohol y drogas, dando como resultado en muchas ocasiones la ausencia de un proyecto de vida que les permita alejarse de la delincuencia. 24 Horas se ha enfocado en entregar herramientas efectivas a las familias, así como en incentivar al entorno social, escolar y comunitario de las personas infractoras, para que se involucren activamente en el proceso de reinserción. Durante el año 2014, el Programa incorporó 14 nuevas comunas, mientras que en el año 2015 la cobertura aumentará a 31 comunas, estimando un total de 11 mil niños, niñas y/o adolescentes evaluados.

Programa de Apoyo a Víctimas: Iniciativa que ofrece asistencia psicológica, social y jurídica a víctimas de delitos para ayudarles a superar las consecuencias negativas de estos eventos y puedan reintegrarse en la sociedad. En efecto, las personas que han sido víctimas de delitos tienden a experimentar consecuencias que van más allá de los daños materiales y que les impiden dejar atrás la sensación de inseguridad. Durante el año 2014, el Programa atendió a un total de 61.122 personas afectadas por delitos violentos, donde casi 11 mil de ellas se atendió en el servicio de atención reparatoria, 45 mil en el servicio de orientación e información y más de 3 mil en el servicio de casos de conmoción pública. Durante el año 2015, Apoyo a Víctimas ampliará su red de atención hasta alcanzar 49 centros en todo el país.

Servicio de Apoyo a Víctimas Atención 24 Horas: Iniciativa implementada en coordinación con el Ministerio Público, prestando apoyo psicológico a víctimas de delitos violentos en los momentos inmediatamente posteriores a la ocurrencia del ilícito y, en muchas ocasiones, en el mismo sitio del suceso. Opera a través de profesionales psicólogos y trabajadores sociales, las 24 horas del día y todos los días del año. Durante el año 2014, se amplió la cobertura a la Fiscalía Regional Araucanía y la Fiscalías Metropolitanas Centro-Norte, Occidente y Oriente.

1.2. Otras iniciativas

Programa Telecentros: Iniciativa que consiste en la implementación de centros comunitarios, cuya finalidad es fortalecer el tejido social en los barrios de alta vulnerabilidad social y delictual. Actualmente, funcionan 119 telecentros en todo el país, equipados con computadores con acceso gratuito a internet y operados por líderes comunitarios o agentes locales, constituyéndose en espacios de integración y encuentro de las comunidades. Esta línea programática contribuye a la prevención y el fortalecimiento de la seguridad a nivel barrial a través de la promoción y

apropiación social de las tecnologías de información y comunicación, la aproximación de las personas a los beneficios del Estado, y a la formación de capacidades individuales y colectivas en la construcción de la ciudadanía.

Programa Denuncia Seguro: Iniciativa que pone a disposición de la ciudadanía un número telefónico (600 400 0101) para entregar información o datos concretos acerca de delitos de los que haya sido testigo. Dicha información es recibida y sistematizada por un equipo de profesionales, quienes la entregan al Ministerio Público para que inicie una investigación o la agregue a una ya existente. Las llamadas son totalmente anónimas y las conversaciones no son grabadas, por lo que la ciudadanía puede estar segura de que no asume riesgo alguno. Durante el año 2014, Denuncia Seguro permitió colaborar con la incautación de más de 2 millones de dosis de drogas equivalentes a más de 2 mil 700 millones de pesos, además de la aplicación de condenas a 67 personas por delitos relacionados con el micro y el narcotráfico, principalmente.

2. Anexo 2: Fuentes de financiamiento del Plan Comunal de Seguridad Pública

Es importante notar que si bien el Plan Comunal de Seguridad Pública contempla un compromiso de financiamiento por parte de la Subsecretaría de Prevención del Delito a ciertas comunas priorizadas, hay otras fuentes de financiamiento a las cuales se puede postular:

- Fondo Nacional de Seguridad Pública, el cual es una iniciativa de la Subsecretaría de Prevención del Delito que busca asignar recursos a iniciativas locales de todo el país para dar respuesta a las demandas de la población en temáticas relacionadas con la seguridad.⁵²
- Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el cual es una iniciativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo caracterizado como un programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Para ello, se destina un 2% de los recursos a iniciativas en materia de seguridad ciudadana.⁵³

Además, se pueden encontrar iniciativas como la Circular 33, fondo que asigna recursos en lo relativo a estudios, adquisición de activos no financieros, gastos producidos por situaciones de emergencia y mantención de cualquier infraestructura pública, tales como edificios, vehículos, mobiliario, máquinas y equipos; y el Sistema Nacional de Inversiones que busca asignar recursos del Estado a las iniciativas de desarrollo más rentables desde un punto de vista social y económico, para lo cual se ha definido la “defensa y seguridad” como uno de los sectores de inversión, entre otras fuentes.

No obstante lo anterior, debe tenerse en claro que el Plan Comunal trasciende la gestión de proyectos o inversiones específicas en materia de seguridad ciudadana.

El Plan no debe verse como dependiente de financiamiento externo por cuanto muchas de las acciones a implementar serán reorientaciones, articulaciones e introducción de nuevos estándares en servicios y programas que pueden estar siendo desarrollados en la comuna. Así, el Plan se configura como un proceso de instalación de componentes y de desarrollo de líneas de trabajo que den coherencia e integralidad. Ejemplos de lo anterior lo podemos encontrar en:

- Incorporación de criterios y estándares de seguridad en inversiones comunales o licitadas por la Secretaría Comunal de Planificación.
- Acuerdos con Carabineros respecto de la prevención de delitos prioritarios en la comuna a través de la intensificación de patrullajes en áreas determinadas.
- Acuerdos con el Ministerio Público para la persecución de delitos de mayor impacto en la comuna.

⁵² Para más detalles, visitar www.fnsp.gov.cl

⁵³ Para más detalles, visitar www.subdere.cl/programas

- Nuevos énfasis o enfoques de trabajo en programas de reinserción para determinados grupos prioritarios.

Además, el Plan Comunal de Seguridad Pública, como herramienta primordial de la política local de seguridad, implica una serie de acuerdos al interior del municipio y entre éste y otras.

3. Anexo 3: Experiencia comparada de políticas locales de seguridad

La expresión territorial del delito y la violencia y la particularidad de estos fenómenos en cada comunidad requiere una participación gravitante de los gobiernos locales en las decisiones y gestiones de las iniciativas tendientes a fortalecer la seguridad de la comunidad. En este sentido, tal como señalan diversos documentos de Naciones Unidas⁵⁴, la prevención de la violencia y el delito es un ámbito que, principalmente, debe ser abordado desde el nivel local.

Con el fin de ejemplificar lo anterior, a continuación se presentan las principales características de algunas experiencias catalogadas como exitosas en materia de gestión en prevención de la violencia y el delito, las cuales cumplen criterios similares para el desarrollo de una política local de seguridad.⁵⁵ Si bien la evidencia internacional muestra que algunas ciudades de América Latina han implementado políticas de prevención exitosas en el ámbito local (destacando experiencias en Argentina, Colombia y Ecuador), de aquéllas solo nos referiremos al caso de Bogotá, la cual se resumirá brevemente junto al caso de Barcelona, España.

Estas experiencias se caracterizan por evidenciar las siguientes fortalezas: i) Carácter local, donde las autoridades locales asumen un liderazgo a través de un proceso pedagógico en la coproducción de la seguridad y a partir de diagnósticos de las necesidades y fortalezas de las comunidades; ii) Carácter multisectorial de la estrategia de coproducción de la seguridad, donde diversos sectores de los distintos niveles del Estado, actores privados y comunidad organizada llamados a cooperar, han sido coordinados y asumen responsabilidades; y iii) Proceso de creación de confianza en la ciudadanía.⁵⁶

Al respecto, es necesario mencionar que en ambas experiencias el rol del diagnóstico ha sido clave, toda vez que se identificó la problemática de manera multicausal, permitiendo orientar las respectivas iniciativas o medidas de solución desde una lógica preventiva, de control social e institucional.

- **La experiencia en Bogotá, Colombia:** se fundamenta particularmente en dos ejes: i) dimensión institucional; y ii) rol y definición de la sociedad civil.

La manera de articular el trabajo de prevención con la realidad local se realizó por medio de dos modalidades. En una primera instancia, se instaló sobre la institucionalidad vigente (gobierno local y recursos locales, principalmente), mientras que, en una segunda etapa, se desarrollaron programas complementarios a los activos locales ya existentes (por ejemplo, el Programa Misión Bogotá).

⁵⁴ Como por ejemplo:

- Naciones Unidas (2010). "Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito". 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011). "Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito". Naciones Unidas.

⁵⁵ Experiencias basadas en: Vanderschueren, F. (2007). "Modelos democráticos de prevención del delito: Análisis de experiencias exitosas". Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

⁵⁶ Para más detalles, véase ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado (2009). "Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana".

Dentro del eje institucional, “el gobierno de la ciudad realizó un reordenamiento tendiente a mejorar su gestión” (Vanderschueren, 2007). Dentro de estas líneas, se logró autonomía fiscal, se combatió la corrupción y se modernizó la gestión administrativa, de manera tal de focalizar mayores recursos a las políticas de seguridad. Además, se realizó un fuerte trabajo de capacitación de las policías, donde se tuvo como objetivo acercarlas y prepararlas para el trabajo con la comunidad, como también formarlas como agentes de prevención. En este contexto, se buscó que las policías se acercaran más a un desempeño en función de un trabajo conjunto de producción de seguridad. Finalmente, también se incorporó un componente de acercamiento de la justicia a la comunidad, por medio de la cercanía física de los servicios y la agilización de los procesos involucrados al sistema.

Respecto al rol y definición de la sociedad civil, la participación activa de la comunidad emergió como un componente fundamental para la ejecución efectiva de las políticas de seguridad ciudadana, a partir de la apropiación social de estas iniciativas y políticas. En efecto, el diagnóstico local dio cuenta que la violencia estaba instalada culturalmente en los ciudadanos y que, por ende, había que hacer un fuerte trabajo con y desde ellos. Por lo mismo, se definió a la comunidad como un socio fundamental del gobierno local.

Finalmente, es necesario mencionar que la estrategia de prevención también fue complementada con ciertos mecanismos de control de algunos factores de riesgo, particularmente en lo referente al consumo de alcohol y el porte de armas.

- **La experiencia en Barcelona, España:** se desarrolló al alero de cuatro componentes primordiales para la implementación de su trabajo: i) proceso de descentralización de la ciudad; ii) creación de organismos de participación; coordinación del trabajo policial y acercamiento a la comunidad; y iv) acercamiento a la administración de justicia⁵⁷.

Al igual que en Bogotá, la manera de articular el trabajo de prevención se realizó por medio de dos modalidades. En una primera instancia, se fortaleció y ocupó la institucionalidad existente, mientras que, en una segunda, se originaron nuevas estrategias de coordinación y representación.

El abordaje a la problemática de seguridad se realizó a través de un proceso de descentralización del enfoque, donde se aplicó una división de tareas en seguridad entre los diferentes niveles del Estado. Mientras el nivel central se encargó de la política preventiva general, el nivel local se encargó de la gestión de la política de seguridad ciudadana.

Para ello, fue importante crear instancias de participación de toda la comunidad y actores relevantes del proceso, por lo que se originaron organismos especiales (como los Consejos de Seguridad Urbana y los Consejos de Seguridad y Prevención) para hacer efectiva dicha participación.

⁵⁷ Este componente no se abordará en mayor detalle toda vez que obedece a reformas tendientes a la administración de justicia, cuestión que no es foco de las presentes Orientaciones Técnicas.

Finalmente, en materia de control, se trabajó en la coordinación de las distintas policías existentes (Policía Nacional y Guardia Urbana), desarrollando una estrategia de policía comunitaria caracterizada por la “proximidad a la comunidad, colaboración y cooperación, prevención y orientación a la solución de problemas, eficacia policial, y conocimiento de la realidad territorial”, entre otros (Vanderschueren, 2007).