



Instituto de Asuntos Públicos  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Universidad de Chile

# Diseño de una política transversal de prevención de las violencias y promoción de la convivencia

ASESORÍA METODOLÓGICA PARA LA GENERACIÓN DE UN MARCO DE ACCIÓN DE DISEÑO DE UNA POLÍTICA TRANSVERSAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y CONVIVENCIA





Instituto de Asuntos Públicos  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Universidad de Chile

# Diseño de una política transversal de prevención de las **violencias** y **promoción de la convivencia**

## **Dirección del proyecto**

Alejandra Mohor

## **Coordinación equipo investigador**

Diego Piñol

## **Equipo investigador**

Andrea Cabezón

Bastían Castillo

Melinka Olivares

Angélica Ramírez

Camila Vistoso

Teresa Valdebenito

## **Asesora**

Mireya Dávila

Este documento corresponde a una versión reducida del Informe Final de la asesoría metodológica ejecutada por el CESC para la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. El documento completo del estudio se encuentra disponible de forma pública, en el sitio <http://cead.spd.gov.cl/estudios-y-encuestas/>

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA</b>	<b>7</b>
1.1. Políticas Públicas	8
1.2. Políticas públicas transversales y sectoriales	10
1.3. La política de prevención del delito	13
1.3.1. Las políticas de prevención del delito y la violencia en Chile (1990-2016)	16
1.4. Conceptos base para el diseño de una política de prevención del delito	20
1.4.1. Violencia	20
1.4.2. Delito	22
1.4.3. Temor e inseguridad	25
1.4.4. Prevención y reinserción social	26
1.4.5. Factores protectores y el enfoque de habilidades y competencias	28
1.4.6. Enfoque de derechos, convivencia y cohesión social	31
<b>MAPA DE ACTORES</b>	<b>36</b>
<b>PROPUESTA DE POLÍTICA TRANSVERSAL</b>	<b>40</b>
3.1. Matriz de marco lógico asociada la propuesta de política transversal	43
3.2. Sistema de supervisión y evaluación de la propuesta de política transversal	47
<b>DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA TRANSVERSAL</b>	<b>52</b>
4.1. Diseño de la política transversal	52
4.2. Elementos clave a considerar para el diseño	55
4.2.1. Ajustes de objetivos institucionales para implementar enfoque transversal	55
4.2.2. Mecanismos de coordinación y vinculación entre los actores en los distintos niveles nacional, regional y local	59
4.2.3. Plan para corto, mediano y largo plazo	63
<b>ANEXOS</b>	<b>71</b>
Anexo 1   Metodología del estudio	72
Anexo 2   Glosario de términos	74
<b>REFERENCIAS</b>	<b>80</b>

# PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (en adelante, CESC) perteneciente al Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, tiene como misión aportar al diseño de políticas públicas plenamente democráticas en materia de seguridad ciudadana, por lo tanto respetuosas de los derechos de las personas, abiertas a la sana crítica y al control ciudadano, y que enfatizan sobre todo la dimensión preventiva destinada a disminuir la violencia.

En el marco del estudio “Asesoría metodológica para el diseño de una Política Transversal de Prevención del Delito y Convivencia”, adjudicado al CESC mediante licitación pública, se presenta a continuación los contenidos principales del Informe Final, que considera un marco conceptual de referencia, un mapeo de los principales actores institucionales de prevención del delito, una propuesta de política transversal de prevención del delito y la violencia, con su correspondiente metodología para su implementación.

Una versión íntegra del documento está disponible en el sitio web institucional del mandante <http://cead.spd.gov.cl/estudios-y-encuestas/>



Diseño de una  
política transversal de prevención  
de las violencias y promoción de la convivencia

# MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA

# 1. MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA

## 1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de **políticas públicas** es una herramienta conceptual que permite enfocar de manera acotada el análisis y la práctica de las decisiones públicas. Ahí reside la fortaleza conceptual y empírica que le ha permitido extenderse como una herramienta utilizada por quienes están en el gobierno y quienes estudian el gobierno y su proceso de toma de decisiones. En la práctica las políticas públicas se han incorporado como lógicas de decisión, acción y evaluación en organizaciones públicas.

La utilidad de las políticas públicas deriva en la aplicación de un conocimiento específico para la solución de los problemas que significa el gobernar, tomar decisiones; sobre todo en sistemas complejos como lo son las democracias. El enfoque de políticas públicas se centra en la producción de conocimiento social empírico (Wagner, 2007) con una lógica normativa basada en cómo mejorar las decisiones públicas (Dente y Subirats, 2014), es decir, es un concepto relacionado con los asuntos públicos y el gobierno.

Es así que la utilidad de este enfoque está en que es un instrumento de análisis de los temas públicos que permite: la acción pública de manera acotada; incentiva la discusión de aspectos particulares del proceso de gobernar en un contexto de información compleja; y además, presenta una manera flexible de abordar los temas públicos pues se centra en la solución de problemas públicos más que en organizaciones o instituciones. Desde el punto de vista académico, el analizar los temas públicos desde la perspectiva de las políticas permite la investigación acotada y precisa de la interrelación de factores que inciden en las decisiones de gobierno, permitiendo una mirada comparada del estado y los gobiernos, así como sus instituciones, actores y procesos.

Las políticas públicas pueden definirse como el curso de acción relacionado con un objetivo público, definido de manera democrática. Dichos cursos de acción o de información son desarrollados por el sector público, y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2008).

El concepto de política pública (**public policy**) debe distinguirse respecto al mundo privado, a las acciones privadas: “La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”. (Parsons, 2007:37).



Desde una perspectiva prescriptiva Lahera (2008) menciona la estructura que debe tener una política pública de calidad: flujo de información y acción (versus organización); tener un objetivo público; que este objetivo haya sido definido de manera democrática; que incorpore actores; que contenga orientaciones o contenidos e instrumentos, definiciones institucionales y; que incluya la previsión de resultados. Lahera añade los elementos necesarios de considerar para la factibilidad de las políticas: políticos; legislativos; técnicos; administrativos (personal); legales; financieros y; comunicacionales.

Un aspecto importante de las políticas públicas son los actores involucrados. Real (2006) los define como persona o grupo que trata de influir deliberadamente en ellas. Se les puede caracterizar a consideración de que: cuenten con grado de organización con la finalidad de influir en una política pública; tengan cierta permanencia en el tiempo; recursos (de diferente índole); agenda (listado o aspectos) de los temas en que se quiere influir concretamente en la política ya sea para cambiarla, o mantener el statu quo.

Los **problemas en políticas públicas** son los temas a partir de los cuales los gobiernos deciden hacer algo. En este sentido, se pueden definir los problemas como una construcción social. Ciertamente existen numerosos temas para abordar, pero solo algunos de ellos se convierten en problemas a los que los gobiernos deciden prestar atención. Así, la definición del problema en política pública depende de los objetivos, de o los actores y de la naturaleza misma del problema.

Ortega y Ruiz (2006) definen los problemas en políticas públicas de cuatro formas: 1) como situación, es decir como un conjunto situaciones no deseables, que son construidas pero se consideran objetivas y empírica; 2) como discrepancia, es decir, un problema definido entre lo que es y debería ser; 3) como una discrepancia salvable, y se avanza hacia lo que debería ser y; 4) problemas como oportunidad, es decir hay definiciones alternativas de problemas.

Para estos autores la definición de los problemas es un proceso analítico de identificación de actores e intereses que están en situación de ser objeto de intervención pública. Ortega y Ruiz (2006) postulan cuatro momentos: construcción, definición, clasificación y evaluación.

Por su parte, el proceso de **agenda setting** ha sido definido como aquel en que los problemas se incorporan a aquellos temas que los gobiernos estiman o deciden hacer algo para solucionarlo. Kingdon (2003) lo define como el listado de temas sobre los cuales los funcionarios del gobierno y personas cercanas están poniendo atención en un tiempo dado. Proceso a través del cual un problema público entre en la lista de temas a solucionar por parte del gobierno (agenda).

Es importante considerar que el modelo más conocido y aplicado de políticas públicas es el de procesos. Este está constituido por tres partes: diseño, implementación y evaluación. El diseño de políticas puede definirse como la etapa acción pública destinada a resolver un problema que consiste en la creación de una solución a éste. Comienza cuando el gobierno decide hacer algo para solucionar problema e implica la búsqueda de alternativas de solución (formulación) y la elección de política (adopción); una etapa de diseño, donde el conjunto de acciones transforman las intenciones en resultados observables; una etapa donde se pone en práctica, se ejecuta, administra y gestiona, donde se pone en práctica la solución creada en la primera etapa de diseño.

La etapa final del modelo de políticas, y la de más reciente desarrollo, es la de la evaluación. No existe una única definición de esta etapa pero, en general, los autores priorizan el que en la evaluación uno de los aspectos más importantes es la información sobre las políticas públicas, específicamente, sus resultados. En esta dirección, una definición más precisa es la que nos propone Martínez del Olmo (2006) quien define evaluación como utilización del conocimiento científico para mejorar gestión del gobierno y solución de problemas públicos (Martínez del Olmo, 2006). Por otra parte, la visión práctica la sostiene Lahera (2008), quien define evaluación como un juicio orientado al resultado de las políticas, por lo que este juicio debe poder medirse.

## 1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSALES Y SECTORIALES

La optimización de recursos tiene implícita una condición que es inherente a la gestión pública, esto es, que las reparticiones del Estado compiten por los recursos para el financiamiento de sus agendas programáticas. Esta competencia genera escasos incentivos a la coordinación ellas, lo que se ve agravado por las exigencias de cumplimiento de metas que, precisamente, no consideran este atributo. Esto último impulsa a los actores institucionales a buscar responder a sus indicadores de cumplimiento desestimando acciones que puedan distraerles de sus objetivos programáticos. Estos incentivos perversos se manifiestan tanto a nivel central de la administración pública como descentralizada (a nivel regional y local).

Aun en esquemas de gobernanza centralizados la ejecución programática tiende a manifestarse con mayor énfasis en el plano local, pues es allí donde los individuos demandan de los servicios del Estado, un espacio crítico de gobernabilidad. El concepto de **gobernabilidad** tiene que ver con la capacidad de los gobiernos para responder oportuna y adecuadamente a las problemáticas sociales, pero también con el cómo los demás actores del sistema político reaccionan e influyen ante estas dificultades. Así, emerge la idea de **gobernanza**, que da cuenta de un modelo de coordinación social, que considera los distintos modos de interacción y las capacidades de los actores del sistema político para manejar aquellos asuntos que tienen en común. O sea, gobernanza sugiere que no solo el Estado, sino también el mercado y la sociedad civil organizada tienen roles prominentes en los gobiernos de las sociedades contemporáneas (Kooiman, 2004).

La gobernabilidad está directamente relacionada con el tipo de gobernanza que propicien los gobiernos, donde el ideal se acerca a instaurar la capacidad cierta en una sociedad de gobernarse a sí misma con el consenso y a través de la participación amplia de sus miembros en el establecimiento de acuerdos, derechos y obligaciones, para garantizar así la aceptación social y la coherencia de las políticas públicas.

Ambos conceptos serán cruciales para dar sentido y forma a una política pública transversal, siendo un modelo de gobernanza que sea capaz de articular horizontal y verticalmente intereses, acciones y recursos, que emanan desde actores diversos. Este enfoque de política nos permite identificar a los actores de las políticas públicas, a saber:

**Tabla 1** | Actores de las políticas públicas

Gubernamentales		No gubernamentales	
Gobierno	Partidos políticos	Organizaciones del tercer sector	Individuos influyentes
Burocracia y administración pública	Organizaciones de intereses	Expertos	La opinión pública
Parlamento y tribunales de justicia	Empresas y corporaciones empresariales	Medios de comunicación de masas	

**Fuente:** Elaboración propia en base a Real (2005)

Para lidiar con los escasos incentivos asociados a la coordinación entre eventuales participantes se plantean tres cuestiones básicas que permitirían abordar el papel que les cabrá desempeñar en el marco de una política pública: qué les impulsa a participar (referido a las motivaciones), qué factores promueven o dificultan la posibilidad de participación (referido a la capacidad) y en qué medida el resultado del proceso depende del comportamiento concreto de los actores participantes (referido a la teoría de agencias<sup>1</sup>)(Real, 2005).

La capacidad de los actores dependerá de los recursos que son controlados por ellos, los que son de naturaleza diversa y tienen la capacidad de potenciarse recíprocamente. Aquí encontramos recursos económicos, de información, humanos, organizacionales y posicionales, capital social y autoridad política. La motivación, por su parte, alude a la percepción que el propio actor tiene sobre la necesidad de participar en el proceso de política pública y de tratar de influir en dicho proceso (Real, 2005).

La **transversalidad** de una política pública a nivel del aparato público, pasará necesariamente por la coordinación de entidades públicas y articulación de intereses y motivaciones, así como de la adecuada cuenta de las capacidades que cada uno aportará. La cualidad transversal de una política pública va mucho más allá de la coordinación pues “se pretende corregir la tendencia de que estas políticas se centren en el desarrollo de acciones específicas ad-hoc” (Alfama & Cruells, 2011).

1 Un enfoque cuyo supuesto básico es que las dos partes en la relación laboral – patrones y empleados – se mueven por un interés egoísta y que, dado que ambas partes se necesitan recíprocamente, establecerán un acuerdo o contrato que satisfaga a ambas partes y que permita ejecutar los emprendimientos. La parte contratante en esta relación es identificada como el principal y la parte contratada es el agente. Es decir, el principal contrata a un agente para alcanzar un conjunto de metas especificadas por el principal. Según este enfoque la implementación de las políticas públicas puede ser vista como una red de cadenas de contratos en la que las autoridades políticas – que actúan en representación de los ciudadanos – ejercerían el rol de principal y los organismos públicos, encargados de implementar la política pública, asumirían el rol de agente que debe cumplir el mandato establecido por la autoridad política respectiva. En esta relación contractual las autoridades tienen la facultad de establecer incentivos, para orientar la conducta de los agentes hacia el cumplimiento de metas, y sanciones para corregir las desviaciones que se puedan producir y/o para exigir las responsabilidades ante la falta de logros (Olavarría, 2007, pág. 84).

Este tipo de política de tipo transversal tiene su origen en las políticas de género de fines del siglo pasado. Efectivamente, una política de género no puede comprenderse radicada de manera exclusiva en un ministerio o repartición, sino como parte integral de toda política pública transversal al aparato del Estado, que demande consideraciones asociadas al género. La prevención del delito y la violencia pueden observarse bajo la misma lógica, ya que no basta con un ente rector de la política si las acciones de los diversas entidades no incorporan en ‘enfoque preventivo’ en sus acciones, tal como han venido incorporando el ‘enfoque de género’.

Un modelo transversal de política pública reemplaza o complementa la noción de jerarquía por la de coordinación horizontal; y la de especialización funcional por aquella que se manifiesta a través de grupos de trabajo multidisciplinarios. Este nuevo enfoque demandará transformaciones tanto a nivel de la gestión como de la cultura de las organizaciones, y, por cierto, una “aproximación pluralista a las políticas públicas” (Alfama & Cruells, 2011).

En los países de la Unión Europea esto se plasma en cuatro ejes fundamentales: a) la valorización de un enfoque interdisciplinario; b) la articulación de políticas de seguridad y de políticas de acompañamiento; c) el desarrollo del trabajo asociativo con los actores de la prevención; y d) el desarrollo de enfoques que privilegian la proximidad con los ciudadanos (DSC, 2004). Estos ejes dan soporte a la transversalidad a la prevención, pues permiten integrar acciones de prevención psicosocial (que incluyen políticas de acompañamiento general y focalizado en ámbitos como salud, educación, desarrollo social, entre otras que se dirigen a factores de riesgo psicosocial), situacional (desde el patrullaje focalizado a estrategias de diseño urbano) y comunitaria (programas de policía de proximidad, justicia comunitaria, cohesión social); así también intervenir a nivel primario (con políticas dirigidas a la población general), secundario (focalizada en grupos de riesgo) y terciaria (específica para quienes han entrado en contacto con el sistema).

Es evidente entonces que esta diversidad de estrategias y niveles de intervención solo es posible de alcanzar a plenitud a través de la transversalidad de una política pública. Por otra parte, la articulación del sistema público y privado permitirá la optimización de los escasos recursos (humanos y financieros).

Por ende, las políticas transversales pueden definirse como políticas que buscan introducir un cierto tipo de enfoque respecto a un tema en el sector público, son acciones de los gobiernos y Estados que tienen por objetivo solucionar un problema público multicausal, a través de la instalación de un enfoque de manera intersectorial, pudiendo incluir modalidades de asociación público-privadas, y en los diversos niveles del Estado -central, regional y local-, implicando el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas que buscan instalar este enfoque.

En el ámbito de la seguridad ciudadana, una política transversal se podría definir como ***el conjunto de acciones de los gobiernos y Estados que tienen por objetivo solucionar los problemas de inseguridad, violencias y delitos, a través de la instalación del enfoque preventivo de manera intersectorial, incluyendo modalidades de asociación público-privadas, y en los diversos niveles del Estado -central, regional y local-***.

### 1.3. LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DELITO

Desde la creación de los Estados-nacionales, la seguridad de los ciudadanos ha sido una de las principales preocupaciones de los Estados y sus gobernantes, pero no es sino hasta fines del siglo XX que se define como un objeto de política pública que demanda un abordaje intersectorial<sup>2</sup>. Esta necesidad de activar mecanismos inter-agenciales está fuertemente asociada a la comprensión de que el fenómeno del delito no puede ser abordado solo desde la acción represiva del Estado, sino que requiere de estrategias que se adelanten a la ocurrencia de los hechos, previniéndolos.

De aquella comprensión se desprende una segunda, que no se trata solo de ‘problemas delictuales’ sino también de una serie de fenómenos asociados a las violencias y que se manifiesta tanto en las relaciones entre individuos como en los territorios que habitan. Así entonces, la prevención del delito va incorporando a su accionar elementos como la prevención de las violencias, la convivencia, la resolución pacífica de conflictos, la mitigación de la percepción de inseguridad, entre otros.

En este reconocimiento de la complejidad del fenómeno, los Estados comienzan a desarrollar estrategias nacionales para abordarlo. Los países desarrollados son los primeros en generar institucionalidad, oferta programática y sistemas de monitoreo y evaluación (aunque no necesariamente en ese orden cronológico) para abordar la criminalidad y las violencias desde la prevención, el control y la sanción. Como ejemplo, en el caso canadiense se define la necesidad de contar con una política pública referente a la prevención del delito, del siguiente modo:

*“En reconocimiento de la insuficiencia inherente del sistema de justicia penal como respuesta de la sociedad a la delincuencia y el temor que inspira, y en respuesta a los llamamientos públicos para la acción preventiva, la Comisión Permanente de Justicia y el Procurador General acordó por unanimidad el 6 de mayo de 1992, para iniciar un estudio nacional de prevención del delito en el otoño de 1992.”*  
(Horner y Chairman, 1993)

El estudio Horner y Chairman (1993) se extendió por un año, arribando a conclusiones como la necesidad de generar ‘comunidades seguras’ mediante la participación de múltiples actores del sistema de justicia, pero también externos a él y al propio aparato del Estado, y donde la comunidad jugaría un rol central.

América Latina tardó poco más de una década en plantearse esta discusión. En la región fue pionera la experiencia de Brasil, que ya en el año 1997 desde el Ministerio de Justicia crea la Secretaría Nacional de Seguridad Pública desde donde emana, primer Plan Nacional de Seguridad Pública en el año 2001. Al tiempo en que se inaugura la oferta programática preventiva con el Plan de Integración y Monitoreo de Acciones Sociales de Prevención de la Violencia –PIAPS- (De Mattos, 2014).

---

2 Anterior a estas políticas de Seguridad Ciudadana las estrategias estuvieron centradas en el orden público a través de la actuación de los cuerpos policiales.

Desde entonces, prácticamente todos los países de la región cuentan con alguna estrategia o plan nacional de seguridad ciudadana/pública, que integra acciones en materia prevención, control y sanción; avanzan hacia intersectorialidad y la descentralización –al menos en materia de prevención-; introducen mecanismos de participación comunitaria; propenden a mejorar la institucionalidad; y generan sistemas de información y evaluación.

Pese a estos significativos avances, los planes nacionales en general no alcanzan a delinear adecuadamente qué y cómo lo harán, y quiénes participan. En este sentido, se trata de orientaciones de acciones más bien generales que no llegan a constituirse en una política pública como tal.

El año 2012, el Banco Interamericano de Desarrollo sostiene que el primer nudo estratégico que enfrenta la prevención del delito y la violencia en América Latina es “construir una doble transición: de políticas de gobierno a políticas de Estado; de políticas unilaterales a políticas integrales” (BID, 2012). Esta afirmación se basa en la desarticulación general entre programas y proyectos que son diseñados y ejecutados desde diversos sectores de la administración pública (central y local), pero también a través de acciones del sector privado (ONG, cámaras de comercio y empresarios, academia, cooperación internacional, entre otros).

A diferencia de las políticas correspondientes a entidades de educación y salud, el carácter asociativo de las acciones de prevención de la violencia (delictiva o social-comunitaria) es fundamental, toda vez que la prevención del delito se comprende como «las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas» (ONUDD, 2011), por lo el carácter multifactorial demanda acciones integrales y/o pluriagenciales.

El desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana en general, y de prevención en particular, encuentran sus principales referentes en los países desarrollados del hemisferio norte: por ejemplo en Holanda desde los años 70 se crea la institucionalidad en materia de prevención, primero asociada a la policía, pero que ya en 1983 esto deriva en una política nacional de prevención de la criminalidad (DSC, 2004).

No obstante, los contextos culturales e institucionales, la propia fisonomía del Estado y cómo materializa su política pública, obliga a tomar con cautela a la experiencia internacional de los países desarrollados como modelos a seguir. Por ello resultará relevante aprender respecto de la experiencia en América Latina, cuyos países poseen una complejidad de los problemas de violencia y delitos, y una estructura organizacional de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, relativamente similares a Chile.

Con respecto a la creación de planes nacionales que tengan por objetivo la prevención de delito y la promoción de la convivencia, es relevante considerar el caso de Colombia. En este país el año 2011, mediante un proceso interinstitucional a cargo de la Presidencia de la República, en conjunto con el Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Defensa Nacional, además de otras instituciones nacionales y territoriales, se estableció la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia que tiene por objetivo “Proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia” (Departamento

Nacional de Planificación, 2011). A su vez, dentro de sus lineamientos generales u objetivos específicos se destaca la reducción de “las contravenciones relacionadas con la convivencia”, dando un lugar central a la mejora de la convivencia entre los ciudadanos.

Su proceso de diseño consideró cuatro etapas, que se caracterizaron por enfocar las acciones de forma territorial, y definir los actores involucrados y el diseño de la misma de forma conjunta, estas son: 1) elaboración del marco conceptual y el diagnóstico de las políticas de seguridad ciudadana en grandes capitales de Colombia; 2) definición del mapa institucional con las entidades responsables y los espacios de coordinación interinstitucional; 3) diseño y la realización de entrevistas y mesas de trabajo con autoridades locales y expertos, y 4) retroalimentación del proceso de formulación de la política mediante la consulta y participación de actores públicos y privados. De igual forma, uno de los principios rectores de la Política es la corresponsabilidad, que asume la necesidad del concurso de diversos actores, más allá del ámbito estatal, como la sociedad civil organizada, la academia, el sector privado, y la ciudadanía en general para alcanzar los objetivos en materia de prevención del delito y promoción de la convivencia.

Vale la pena considerar aquí cuál es la fisonomía de la gobernanza de la seguridad en el caso colombiano, que ha sido catalogado como descentralizado, dada la relevante transferencia de facultades y capacidades (como la coordinación con la policía) hacia la ciudad, la que a su vez es vista de manera integral desde el punto de vista de la administración pública, puesto que una sola autoridad electa dirige la ciudad en su totalidad<sup>3</sup>.

Otra estrategia a destacar es la definida por Perú para el periodo 2013-2018 y que se plasma en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Dentro de esta, uno de sus objetivos estratégicos apunta a “Promover la participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación para enfrentar la inseguridad ciudadana” (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, 2013), y considera dentro de sus acciones la promoción de prácticas de respeto a la ley, implementación de mecanismos entre las comisarías y la comunidad local, y fomento de la articulación entre las organizaciones vecinales, para mejorar la convivencia pacífica. El Plan se logra a partir de la articulación de diversos actores sociales en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, quien formula, conduce y evalúa las políticas de seguridad ciudadana. Entre sus miembros se considera el Ministro del Interior, Ministro de Justicia, Ministro de Educación, Ministro de Salud, Ministro de Economía y Finanzas, Corte Suprema de Justicia, Fiscal de la Nación, Defensor del Pueblo, Policía Nacional del Perú, Sistema Penitenciario Nacional, y representación de las empresas de seguridad privada.

Ahora bien, el caso del Perú ya desde el año 2004 la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública –SINASEC- mandata a los cuatro niveles de gobierno a la creación de consejos de seguridad (nacional, regional, provincial y distrital), así como a elaborar sus respectivos planes anuales de seguridad, no obstante, no se establece por ley ni asociado a programas, transferencia de recurso ni de capacidades para cumplir con este mandato. Esto ha atentado contra las posibilidades reales de desarrollar políticas preventivas, pese a que existen las instancias de coordinación (Mohor, 2016).

Cabe relevar también el caso de El Salvador, que define su Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia

para el periodo 2014-2019. Su estrategia principal es el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que pretende integrar a todos los entes gubernamentales que se encargan, ya sea de forma directa o indirecta, de las expresiones y fenómenos de la violencia en el país, y a los que están inmersos en las problemáticas asociadas a factores sociales que estimulan y reproducen la violencia. Este sistema considera un eje para la Prevención de la violencia y la delincuencia, que a su vez está conformado por diversas estrategias entre las que se destaca “Contribuir a construir una cultura de paz que permita disminuir la violencia social, las condiciones y prácticas que las sustentan y el incremento progresivo del respeto, la convivencia y la tolerancia entre la población” (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2014).

Estos ejemplos regionales muestran cierto avance en instalar el enfoque de la prevención del delito y la violencia, sin lograr generar una institucionalidad ni mecanismos suficientes para que se transforme en acciones concretas y sostenidas, monitoreables y evaluables. No obstante, no resulta factible calificar estas iniciativas gubernamentales como políticas transversales en materia de prevención del delito.

### **1.3.1. Las políticas de prevención del delito y la violencia en Chile (1990-2016)**

Chile comienza el desarrollo programático específico a inicios del siglo XXI con la creación de la División de Seguridad Ciudadana<sup>4</sup> (DSC) en el Ministerio del Interior el año 2001. No obstante, actores gubernamentales y no gubernamentales habían iniciado ya en la década anterior algunas acciones que aun siendo aisladas, constituyen los primeros referentes de acciones en la materia. Se trata principalmente de aquello desarrollado por la División de Organizaciones Sociales en materia barrial y la Fundación Paz Ciudadana en campañas comunicacionales y levantamiento de datos.

Tras la creación de la DSC, un primer hito fundamental de considerar en el marco de una política de prevención del delito, es la Política Nacional de Seguridad Ciudadana del año 2005 (PNSC 2005), trabajo que se desarrolló en seis mesas que congregaron a diversos sectores del Estado, a parlamentarios, policías y la academia, entre otros.

La PNSC 2005 estableció ocho objetivos generales, diez criterios orientadores y cuatro desafíos programáticos. Entre estos últimos encontramos a la prevención, como el primer desafío programático, que a su vez está integrado por tareas de prevención social y de prevención situacional; y como tercer desafío se señala el desarrollo institucional, que considera entre otras tareas, definir roles de instituciones en el territorio, crear marcos de trabajo interagenciales y promover la colaboración público privada.

La intersectorialidad en materias de prevención se definía como un objetivo de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana 2005, teniendo por objetivos específicos el desarrollo de un observatorio de carácter intersectorial, para la elaboración de una propuesta de trabajo intersectorial y la identificación de dificultades en el ámbito local para la coordinación y ejecución de los diferentes programa y servicios. Además, quedaba a cargo de esta política, la elaboración de un Programa Intersectorial de prevención de violencia, delitos y temor.

---

4 Programa Seguridad y Participación Ciudadana



Por otro lado, la Comisión de Desarrollo Institucional en el marco de dicho trabajo de mesas, el objetivo de “crear marcos de trabajo intersectoriales”, lo que se debía traducir en legitimar y/o fortalecer la Política Nacional de Seguridad Ciudadana en el conjunto de las instituciones pública y privadas vinculadas al tema de seguridad pública en el país. Se realizaron reuniones regionales de discusiones de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana con el propósito de identificar y dar prioridad regional a desafíos programáticos.

La División de Seguridad Ciudadana se definió como la institución responsable en materia de planificación y diseño de planes de prevención, trabajando con Carabineros de Chile (Dirección Nacional de Seguridad y Orden Público, Dirección de Planificación y Desarrollo y Dirección de Protección Policial de la Familia), Comisión Nacional para el Control de Estupefacientes (que una vez convertido en servicio se pasa a llamar SENDA) y el Ministerio Público, en la línea de protección a víctimas y testigos, SERNAM, SENAME y Ministerio de Educación principalmente.

Para el fortalecimiento de la integración social y el desarrollo comunitario, se pone el foco en las siguientes líneas de acción:

- Diseñar y ejecutar Planes de Prevención Social de las violencias, delitos y temor
- Diseñar y Ejecutar planes de prevención y control de drogas en comunas del país
- Repotenciar el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva
- Fortalecer la integración Carabineros y Comunidad
- Apoyar el proceso de reparación de vulneración de derechos e interrumpir las carreras delictuales de niños, niñas y adolescentes
- Desarrollar un modelo de intervención para la reinserción socio ocupacional, educacional y familiar de jóvenes infractores de la ley
- Proteger a víctimas y testigos
- Intervenir en barrios vulnerables

El trabajo resultante de estas mesas se plasmó en una matriz de marco lógico que recogía los compromisos programáticos de cada uno de los sectores participantes, y que desglosaba el objetivo general, objetivo específico, metas, indicadores, hitos, medios de verificación (y responsable), supuestos, responsables (institucional y persona), programa asociado, línea de base, resultado alcanzado a octubre (2005), resultado alcanzado a diciembre 2005, eficacia (nivel de cumplimiento de la meta), nivel de logro. No obstante, las organizaciones de sociedad civil, pese a participar del proceso de discusión, no aportaron con compromisos explícitos para el cumplimiento de metas, quedando todas ellas en el sector público, y en particular del ejecutivo de nivel central.

La PNSC tuvo seguimiento hasta el año 2007, por parte de la DSC, año donde es presentada la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2006-2010 que fue seguida del Plan Chile Seguro 2010 -2014 y el Plan Seguridad para Todos 2014-2018. De manera resumida, la Tabla 2 presenta cómo cada una de éstas aborda la coordinación intersectorial, donde la transversalidad se constituye recién en el Plan Seguridad Para Todos del año 2014.

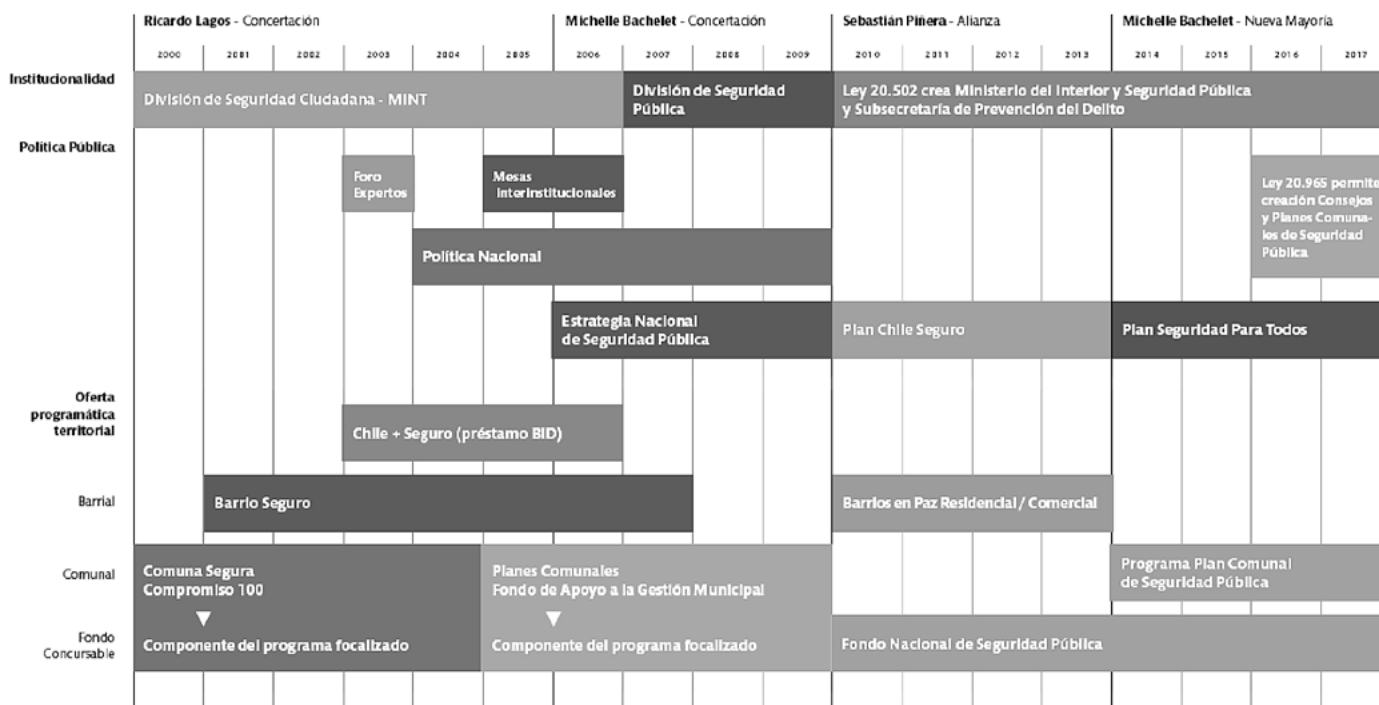
**Tabla 2** | Cuadro comparativo coordinación intersectorial en las políticas nacional de seguridad

Política	Coordinación	
	Criterio orientador	Concreción
<b>Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010</b>	Uno de los criterios orientadores de la estrategia es la coordinación. Con el fin de aprovechar recursos limitados, complementar los objetivos de los distintos actores involucrados y evitar la duplicación de esfuerzos, se busca coordinar las tareas que llevan a cabo las diversas instituciones públicas y la sociedad civil que participan en la coproducción de seguridad. Esta coordinación también considera la cooperación público-privada en el área de la seguridad (Estrategia Nacional de Seguridad, 2008, p.13).	En el marco de la Estrategia se consolidó el Consejo Nacional de Seguridad como instancia superior de coordinación política para las iniciativas sectoriales, ministerios y servicios comprometidos en la Estrategia. A nivel regional se consolidaron los Consejos Regionales de Seguridad, que se encargan de la validación, coordinación y monitoreo del Plan Regional de Seguridad (2008, p.11-12).
<b>Plan Chile Seguro 2010 -2014</b>	Si bien el Plan centra sus criterios orientadores en la generación y gestión de la información, si considera la coordinación con diversas instituciones como un criterio relevante para llevar a cabo algunas de sus metas. (Plan Chile Seguro, 2010)	Según da cuenta el Plan, dentro de su eje estratégico asociado a la protección, y en lo relativo a la seguridad privada, se contempla trabajar junto a representantes del sector privado a fin de mejorar la coordinación en las labores preventivas, y potenciar su contribución a la prevención situacional del delito. (2010, p.33).  Con respecto a la atención a víctimas, y en coordinación con Carabineros, se propone ampliar la cobertura del servicio de orientación e información para víctimas de delitos a todas las comisarías del país. (2010, p.48).

<p><b>Plan Seguridad para Todos 2014-2018</b></p>	<p>Uno de los pilares sobre los que se sostienen las prioridades establecidas en el Plan es la coordinación. Se declara que esta permite optimizar los recursos y produce una mayor efectividad de las medidas implementadas. La formulación de metas y objetivos compartidos genera mayores niveles de cooperación interinstitucional, incentivando la colaboración mutua en la solución de problemas. (Plan Seguridad para Todos, 2014, p.13).</p>	<p>En el marco del Plan, se establece la creación de una Ley de Prevención de la Violencia y el Delito, que con un carácter transversal, se encargará de coordinar a los diversos actores involucrados en la temática, con el objetivo de asegurar la coherencia y complementariedad de las políticas de seguridad.</p> <p>La creación e implementación de Planes Comunales de Seguridad (PCS), es una de las prioridades del Plan. Los PCS tienen el propósito de coordinar la participación de las agencias públicas con el objetivo de maximizar los recursos disponibles y mejorar los niveles de eficacia en el nivel local (2014, p.42).</p> <p>Otra de las prioridades establecidas en el plan es la creación de un Política Nacional contra el Narcotráfico que enfocará parte de sus esfuerzos en la coordinación interinstitucional de los actores involucrados en la temática.</p>
---	--	---

**Fuente:** Elaboración propia en base a ENSP (2006), PCHS (2010) y PSPT (2014)

En la siguiente figura se sintetizan las políticas en materia de seguridad ciudadana en Chile, organizándolas según cada periodo presidencial, detallando la institucionalidad, la política, su oferta programática a nivel territorial y los principales programas asociados a su implementación.



Fuente: Mohor, 2017

## 1.4. CONCEPTOS BASE PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DELITO

### 1.4.1. Violencia

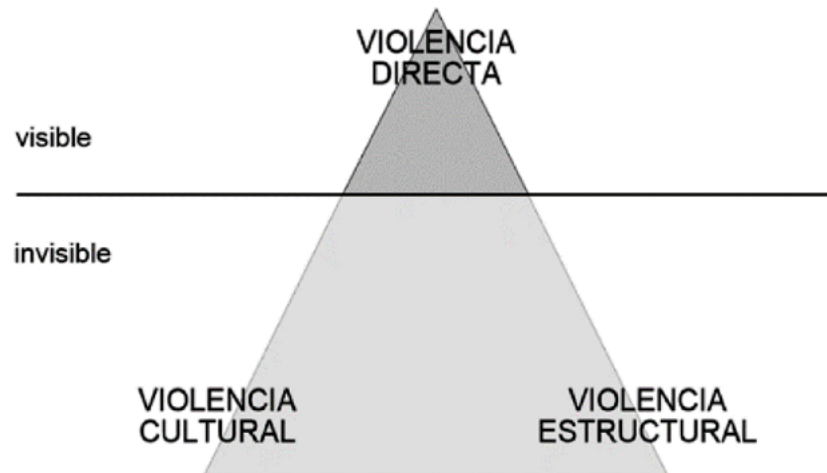
La violencia es un concepto que posee diversas definiciones teórico-conceptuales y operativas, según distintos autores este concepto puede asumir la forma de un hecho concreto o un aspecto simbólico, la expresión de una relación o un constructo respecto de la estructura social. Dada esta diversidad de definiciones, se ha venido postulando el uso del concepto *violencias*, con el fin de suplir esta variada gama de posturas y operacionalizaciones del concepto.

Una de las conceptualizaciones de mayor uso es aquella de la Organización Mundial de la Salud (2002), organización que parte por señalar que la definición de violencia no puede tener exactitud científica ya que está sumamente influenciada por los valores y normas imperante en cada sociedad, los que por cierto, cambian permanentemente. Violencia es definida por la Organización como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS, 2002: 5).

Esta conceptualización permite analizar la violencia como un hecho susceptible de ser observado y medido, no obstante otros autores entregan definiciones respecto de una violencia simbólica y otra estructural, que no resulta visible pero

que influye de forma importante en las relaciones sociales. En el caso de la violencia simbólica, Bourdieu (2004) señala que es un tipo de dominación o violencia que ha sido interiorizada por la víctima a tal grado que no es percibida como violencia; mientras que la violencia estructural, Bourgois (2001) la define como una organización político-económica de la sociedad que impone condiciones emocionales y físicas adversas en las personas, desde altas tasas de mortalidad hasta pobreza y explotación laboral.

A partir de lo anterior, se puede esquematizar la violencia del siguiente modo:



Fuente: Galtung, 1998

Siguiendo el concepto de violencia definido por la OMS, podemos encontrar la violencia política, la violencia corporativa, la violencia contra uno mismo y la violencia interpersonal. La violencia del Estado o violencia política indica todos los actos que derivan en violencia letal o no letal que son perpetuados por los gobiernos, por organismos gubernamentales y otros organismos de servicio público (OMS 2002). Mientras que la violencia corporativa permite definir la acción negligente o intencionada de empresas u organizaciones, encontrándose tres subgrupos de violencia: contra los consumidores; aquella que emerge de la relación entre empleador y empleado; y los crímenes contra el medio ambiente.

Para la OMS, la violencia contra uno mismo considera los suicidios o intentos de suicidio, y todo tipo de lesiones autoinflingidas, mientras que la violencia interpersonal, incluye todo tipo de hechos delictivos y crímenes en los cuales se da un contacto directo entre victimario y víctima, y este contacto se caracteriza por el uso de la amenaza, intimidación o fuerza directa del ofensor contra la víctima (OMS, 2002). Si bien la violencia de Estado y de la violencia corporativa resultan relevantes, lejos la forma de violencia más frecuentemente medida y estudiada es la violencia interpersonal (Brookman y Robinson 2012).

A partir de la caracterización de los diferentes tipos de violencia además podemos observar una diferencia clara respecto del concepto delito, en tanto éste se configura (independiente de la teoría criminológica) como una conducta; mientras la violencia lo hace en tanto un acto, una omisión (dejar de hacer algo), una forma de discriminación o exclusión,

o una estructura de relaciones. En este sentido en algunas oportunidades en el documento nos referiremos al término como violencias, de modo de reflejar esta pluralidad conceptual.

#### 1.4.2. Delito

El Código Penal de Chile, en su artículo primero, establece que “es delito toda acción u omisión voluntaria penada por la ley”, contemplado en el Derecho Penal y, por tanto, sancionado legalmente. Siguiendo al Código Penal, los delitos, atendida su gravedad, se dividen en crímenes, simples delitos y faltas y se califican de tales según la pena que les está asignada en la escala general del artículo 21 del mismo código.

Además, el Código Penal señala que las acciones u omisiones que cometidas con dolo o malicia importaría un delito, mientras haya culpa de quien las comete, configuran un cuasidelito; que son punibles, no sólo el crimen o simple delito consumado, sino el frustrado y la tentativa; que la conspiración existe cuando dos o más personas se conciertan para la ejecución del crimen o simple delito; y que la proposición se verifica cuando el que ha resuelto cometer un crimen o un simple delito, propone su ejecución a otra u otras personas.

La definición del delito desde un punto de vista estrictamente jurídico está enmarcada exclusivamente en relación al procedimiento penal, no obstante las definiciones legales tienen detrás bases fundadas en ejercicios políticos y filosóficos (Lacey & Zedner, 2012), por lo que la construcción del delito se sustenta en una construcción social que es contingente al tiempo y el espacio, adquiriendo relevancia las estructuras sociales, la sensibilidad cultural y los preceptos religiosos y morales” (Lacey & Zedner, 2012: 165). Por ende, la definición del delito en el Derecho Penal dependerá del lugar, época y otros elementos contextuales que ejercen influencia el ámbito legal de un país.

La **criminología** es el estudio científico de la conducta desviada/criminal, entiende el crimen como un fenómeno social y busca comprender sus orígenes, prevención y tratamiento de la conducta criminal (Prior, 2015). Brown, Esbensen y Geis (2013) describen un continuo a lo largo del cual se pueden organizar las distintas definiciones de crimen; en un polo es posible encontrar definiciones del concepto de carácter legalista que definen crimen como aquellas conductas proscritas por la legislación penal; en un punto intermedio se encuentran definiciones que amplían el concepto hacia todas las conductas antisociales independientemente de si se encuentren sancionadas legalmente; y en el otro polo se encuentran los teóricos del campo crítico, quienes plantean que las fuerzas políticas y económicas juegan un rol central en la creación del delito y la desviación social, por lo que los comportamientos que son criminalizados serían contingentes a la estructura de poder de la sociedad.

Paulsen, Bair y Helms (2009) indican que las teorías criminológicas pueden contribuir a la comprensión de las motivaciones y comportamiento delictivo, determinar potenciales víctimas, áreas que pueden ser blanco de delincuencia y estrategias de respuesta. De acuerdo con estos autores, las teorías de la elección racional permitirían explicar cómo los infractores escogen sus víctimas y seleccionan los lugares para cometer los delitos, según esto los infractores seleccionarían las víctimas que ofrezcan una mayor recompensa aunque no necesariamente el menor riesgo de ser aprehendidos. Barlow y Kauzlarich (2010) señalan que las teorías clásicas y de la elección racional plantean que los individuos son fundamentalmente hedonistas y que van a seguir cursos de acción si los posibles resultados resultan

más placenteros que dolorosos; mientras que las teorías racionales modernas asumen que los criminales piensan sus delitos antes de cometerlos.

Por otro lado, Barlow y Kauzlarich (2010) señalan que las teorías biológicas, psicológicas y evolucionarias buscan causas biológicas y fisiológicas para explicar el crimen. Entre ellas se reconocen las teorías evolutivas que examinan los cambios en las condiciones ambientales, las teorías genéticas que se centran en los rasgos y deficiencias heredadas, las teorías bioquímicas que examinan los desequilibrios hormonales o químicos, y las teorías biosociales proponen que existe una interacción importante entre las variables genéticas y el ambiente que puede conducir a la actividad delictual.

Otro grupo de teorías según la clasificación de Barlow y Kauzlarich (2010) son las teorías sociales estructurales, que se derivan del trabajo de Emile Durkheim, quien desarrolla el constructo de anomia para explicar cómo la desviación era resultado del debilitamiento de la solidaridad social y el control. Las teorías posteriores en esta línea han propuesto que el crimen y la delincuencia resultan de un quiebre en el control social. En este sentido, la escuela de Chicago planteó que ese quiebre podía resultar de cambios ecológicos, como cuando las ciudades experimentan cambios relevantes de movilidad social y migración. La teoría de la tensión de Merton plantea que cuando las personas no pueden alcanzar las metas a través de medios socialmente aceptados, experimentan estrés y frustración, que pueden conducir al crimen y la desviación. Las teorías de la subcultura, como las de Cloward y Ohlin y las de Miller, se centran en la restricción de oportunidades y exposición a culturas criminales y cómo los valores subculturales se desarrollan y proveen una justificación para la delincuencia.

Por su parte, Barlow y Kauzlarich (2010) señalan que las teorías de los procesos sociales buscan explicar cómo las personas adquieren los atributos de un criminal. Un aspecto común a las distintas teorías de este grupo es que el comportamiento criminal se aprende a través de la asociación con otros que presentan atributos criminales. Un ejemplo de teorías en esta línea es la teoría de la asociación diferencial de Sutherland, que se centra en cómo las relaciones con otros proporcionan oportunidades e incentivos para aprender patrones de comportamiento criminal. Las teorías del auto concepto criminal, las teorías de la neutralización, las teorías del control y las teorías del etiquetamiento muestran cómo la estigmatización de los otros puede llevar a alguien que se involucró en forma puntual en delitos, en una conducta delictual persistente que se ajuste a la identidad criminal con la que es asociado.

Las teorías críticas, la teoría marxista, el realismo de izquierda, las teorías feministas, teorías postmodernistas, la criminología creadora de paz (peacemaking) y la criminología cultural, según Barlow y Kauzlarich (2010), plantean una postura que cuestiona el capitalismo, la estratificación y desigualdad, la estructura patriarcal, la modernidad la guerra y los aproximaciones rígidas a la comprensión del delito. Mientras que las teorías generales, buscan identificar los aspectos comunes a diferentes tipos de delitos para elaborar posibles explicaciones, entre ellas Barlow y Kauzlarich (2010) destacan la teoría general de Wilson y Hernstein que combina elementos socio biológicos, psicológicos y aspectos de las teorías racionalistas; la evolucionaria de Cohen y Machalek, que integra elementos de las actividades rutinarias, aspectos estructurales y de la psicología social y biología; y la de Gottfredson y Hirshi que plantean que el crimen al igual que otros comportamientos pueden acarrear consecuencias placenteras.

Por último, la criminología del desarrollo señala que las teorías criminológicas tradicionales no logran explicar los patrones de variación en la participación en conductas delictivas de las personas a lo largo del ciclo vital. De acuerdo con Casey (2011) las teorías criminológicas del desarrollo y del ciclo vital se centran en variables dinámicas más que estáticas y se enfocan en tres aspectos principales: (1) el desarrollo de la delincuencia y la conducta antisocial, (2) los factores de riesgo y protección en distintas edades y (3) los efectos de los eventos vitales en el curso del desarrollo. Los modelos del desarrollo explican las variaciones intra individuales en la conducta delictiva, identificando las causas, previniendo e interviniendo estos factores. Algunas de las teorías representativas en este grupo son la Taxonomía del desarrollo de Moffitt, la teoría Integrada y Cognitiva del Potencial Antisocial (ICAP) de Farrington, la Teoría del Control Social Informal Dependiente de la Edad de Sampson y Laub y el modelo de desarrollo social de Catalano y Hawkins

Por otro lado, la *victimología* (Dussich, 2009) puede ser entendida como la disciplina académica que estudia los datos y las relaciones causales de los eventos que conducen a la victimización, las experiencias de las víctimas, sus consecuencias y las respuestas de la sociedad ante la victimización. La victimología incluye el estudio de los precursores, las vulnerabilidades los eventos, el impacto, la recuperación, y la respuesta de personas, organizaciones y culturas respecto de las víctimas. Para esta disciplina la víctima es la persona, sus familiares, amigos y cercanos que han sido afectados por un delito y que han sufrido daño producto de éste, incluidas lesiones físicas, mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas entre otros; mientras que la victimización es la experiencia de sufrir consecuencias de un delito, la victimización primaria se refiere a las consecuencias que sufre la víctima como resultado del hecho delictivo, mientras que la secundaria refiere a una segunda experiencia de victimización, posterior a la vivencia del delito, que podría darse en el contacto con el sistema penal producto del proceso legal sobre el delito sufrido.

Las principales corrientes de la victimología se pueden clasificar en cinco tipos de teorías: la precipitación por parte de la víctima, de exposición y oportunidad, de aprendizaje social y teorías culturales, teorías del control y teorías críticas (Zaykowski & Campagna, 2014).

La teoría de la precipitación por parte de la víctima busca explicar las acciones y características que incrementan el riesgo de daño, otorgando a la víctima un papel activo en el daño recibido. Las teorías de exposición y oportunidad explican la victimización a través del estudio de los contextos estructurales de riesgo en los distintos espacios incluyendo los barrios, escuelas familias, grupos de pares, se centran en cómo los contextos sociales facilitan la victimización. Las teorías del aprendizaje social y teorías culturales examinan la victimización como un proceso por el cual las normas valores y comportamientos esperados son transmitidos a víctimas, ofensores, grupos de pares, familias y a la sociedad, incluyendo la exposición a través de los medios y otras influencias culturales. De acuerdo con este modelo, las víctimas y ofensores aprenden que el delito resulta normal o apropiado en ciertas circunstancias. Las teorías del control plantean que quienes tienen menor auto control tienen una mayor propensión al comportamiento criminal, por lo que al enfrentar una oportunidad es más probable que actúen conforme a dicha tendencia. De otro modo, las teorías críticas plantean que el riesgo de victimización se vería incrementado o podría explicarse a partir de la marginación social (por ejemplo: sexismo o racismo) y por fuerzas políticas, por ejemplo, la teoría feminista indica que la victimización de las mujeres se reifica a través de las estructuras de poder que sitúan a los hombres sobre las mujeres y son apoyadas por la cultura patriarcal.



### 1.4.3. Temor e inseguridad<sup>5</sup>

Como describe Manzano (2006), cada día es más evidente que los miedos se han hecho parte de las sociedades modernas, arraigándose en la cultura y convirtiéndose en un mecanismo de mediación de nuestras relaciones sociales. No obstante, éste no es un fenómeno nuevo, sino que en las últimas décadas con la globalización y los procesos modernizadores ha adquirido ciertas particularidades. En este contexto, los riesgos e incertidumbres se multiplican, y nos afectan independientemente de dónde vivamos y de los privilegiados o marginados que seamos (Giddens, 2000).

Como afirma Beck (1998), el poder de esta era radica en la posibilidad de controlar los riesgos, los cuales suprimen todas las zonas protegidas y todas las diferenciaciones de la modernidad. Cuando disminuye el control de los riesgos, en diversas esferas de la vida en sociedad, se revela la deficiencia de las instituciones, con ello la confianza disminuye y se genera una fuerte impotencia en los individuos (Giddens, 2000), propiciando el aumento de una sensación de inseguridad o temor (al otro, a lo desconocido, a lo imprevisible, entre otros).

En este contexto emerge el temor al delito, que tal como afirma Warr (2000) implica que los hechos delictuales hacen pensar a muchos que el mundo no es un lugar seguro, que el peligro puede emerger en cualquier lugar o circunstancia.

Después de décadas de investigación y debate sobre el tema, aún no existe consenso respecto de una definición única de temor al delito, este fenómeno se ha asociado a una amplia variedad de estados emocionales, actitudes o percepciones entre las que se incluyen desconfianza en el otro, ansiedad, percepción de riesgo, miedo a los extraños, entre otras (Warr 2000).

Entre las conceptualizaciones de temor destaca la de Ferraro y LaGrange (1987), quienes definen temor como una “reacción emocional negativa generada por el crimen o por símbolos asociados con el crimen” (citado por Warr, 2000, p.453). En base a esta definición, se destaca la importancia del reconocimiento cognitivo que hace el sujeto ante el peligro potencial del delito (Rountree, 1998; Medina, 2003), siendo el temor una de las posibles respuestas frente a la percepción de riesgo. Para estos autores, el temor al delito es una reacción emocional negativa generada por el crimen o por símbolos asociados con el crimen. (Ferraro y LaGrange 1987).

Para Warr (2000), el temor no es en sí mismo una creencia o evaluación, sino que por el contrario es un sentimiento de alarma o pavor causado por la expectativa del peligro. En esta línea, Warr afirma que el temor al delito es una expresión común de los seres humanos y que no difiere de otros miedos, aunque sus consecuencias puedan ser de índole muy distinta a las causadas por otros temores, como por ejemplo, el miedo a accidentes o una enfermedad.

Frente a este debate, la literatura anglosajona ha optado por hacer una distinción entre dos perspectivas o definiciones del fenómeno. La primera es la noción emocional de temor, según la denominación anglosajona es “feeling afraid” o “worry”. Esta distinción se asocia a la reacción emocional frente al delito o a la posibilidad de que ocurra y tiene un carácter puramente psicológico. La segunda es la noción cognitiva del temor o “fear”, que en la medición empírica del fenómeno se asocia a una percepción de riesgo frente a un peligro real o potencial (Rountree, 1998).

#### 1.4.4. Prevención y reinserción social <sup>6</sup>

Según la ONU (2000), la prevención en el marco de la seguridad ciudadana se define como «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» (ONU, 2000).

El enfoque epidemiológico, cuya tradición criminológica la podemos encontrar en la criminología del desarrollo, identifica tres niveles de intervención preventiva (primario, secundario y terciario) que refiere centralmente a la focalización en cierto grupo objetivo. La prevención primaria, de carácter universal, consiste en estrategias de intervención a segmentos relativamente amplios de la población, respondiendo a necesidades inespecíficas, poco definidas o donde no se tiene una identificación clara de sus causas. La prevención secundaria comprende aquellas estrategias dirigidas a individuos o grupos específicos, que han sido identificados como proclives a incurrir en conductas habituales de violencia y delincuencia, y por otra, a grupos de potenciales víctimas del delito. Mientras que la prevención terciaria va dirigida a grupos específicos de personas que han cometido infracciones a la ley y/o que han ingresado al sistema penal, buscando promover intervenciones que eviten su reincidencia o generen condiciones para su reinserción social.

Por otro lado, podemos encontrar una clasificación de las estrategias preventivas según los ámbitos de intervención, entre las que encontramos a la prevención social, situacional y comunitaria. La prevención social busca disminuir la delincuencia y la violencia a través de la reducción de los factores de riesgo de tipo social que llevan a un individuo a delinquir. Estas estrategias buscan detectar las causas o factores de riesgo que hacen que los individuos o grupos sociales cometan delitos o actos violentos. La prevención social suele proveer un marco para el trabajo intersectorial, en tanto involucra distintos ámbitos de las políticas públicas, tales como vivienda, trabajo, educación y salud, entre otros.

La prevención situacional postula que el delito ocurre porque existen factores del ambiente físico que generan oportunidades para que este ocurra, se enmarca dentro de las teorías biológicas, psicológicas y evolucionarias, que comúnmente se indican como teorías ecológicas. Las estrategias y acciones que se enmarcan en esta tipología se dirigen a disminuir los factores de riesgo ambientales, principalmente a través del rediseño de los espacios públicos, procurando además reducir el temor y la desconfianza.

La prevención comunitaria por su parte, agrupa diversas formas de trabajo que incluyen a los gobiernos locales, las policías, las instituciones públicas (salud, educación, etc.) y los actores de la sociedad civil, bajo el principio de prevenir la violencia y el delito en conjunto con la comunidad. Estas iniciativas tienen sustento tanto en teorías críticas como en la criminología del desarrollo, siendo lo más relevante el posicionamiento central de la comunidad, quienes asumen un rol como garante de la seguridad pública, como agente de cambio y no tan sólo como receptor pasivo de las políticas, convirtiendo a la comunidad en protagonista e instalando recursos, capacidades y estrategias, tanto a nivel individual como colectivo.

De forma de sistematizar o resumir estos enfoques preventivos, la Tabla 5 muestra ejemplos de posibles estrategias preventivas en base a la categorización antes señalada.

**Tabla 3** | Categorización estrategias preventivas

Medidas de prevención de acuerdo a su objeto			
	Social	Comunitaria	Situacional
<b>Primaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación y socialización</li> <li>• Conciencia pública</li> <li>• Campañas de propaganda masiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de vecinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilancia vecinal</li> <li>• Focalización en puntos críticos</li> <li>• Reducción de oportunidades</li> <li>• Diseño ambiental</li> <li>• Disuasión general</li> </ul>
<b>Secundaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo con grupos de riesgo: jóvenes, desempleados.</li> <li>• Consolidación de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención psicosocial con adolescentes con conducta de riesgo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Focalización en puntos críticos</li> <li>• Diseño de medidas en grupos de alto riesgo</li> <li>• Disuasión</li> </ul>
<b>Terciaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rehabilitación</li> <li>• Reparación de consecuencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediación comunitaria de conflictos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disuasión individual</li> <li>• Incapacitación</li> <li>• Valoración de peligrosidad y de riesgo</li> </ul>

**Fuente:** A. Mohor (editora) CESC; Gestión Local de la Seguridad. Manual facilitador. Consejos Vecinales de Seguridad.

La **reinserción social** se ha definido como un proceso dinámico en el cual se articula una persona y su contexto social, considerando tanto las debilidades como las fortalezas y oportunidades de esta relación (Arellano, 2010). Esta perspectiva, en consonancia con los aportes de Maruna y el Good Lives Model entrega un rol activo a los reclusos en sus procesos de cambio, a través de la promoción y reconocimiento de los derechos y deberes de las personas privadas de libertad (Espinoza, Martínez, Viano & Villagra, 2010).

Comprender el significado del concepto reinserción social no es tarea sencilla, dado que no ha sido desarrollada una teoría que haya podido delimitar una comprensión unificada acerca de sus implicancias filosóficas y operativas, así como tampoco respecto a los fenómenos sociales y psicológicos concomitantes que experimentan quienes emprenden este tipo de procesos (Moore, 2011).

Pese a esto, a lo largo de los años se ha acumulado una serie de ideas y conceptos en torno a un discurso acerca de la reinserción social, el cual es utilizado tanto por académicos como por operadores y autoridades políticas (Maruna et al., 2004). En este sentido, las ideas preponderantes permiten que el concepto pueda ser entendido como una finalidad sistémica de rearticular y fortalecer los lazos desarrollados entre los (ex)infractores y las instituciones sociales presentes en la comunidad a la que éstos pertenecen, para lo cual se generan acciones de apoyo entregado a los infractores de ley y sus familias, tanto antes como después de su liberación (Borzycki, 2005; UNODC, 2013). Para que la reinserción sea exitosa se deben cumplir dos grandes criterios: (1) restaurar la participación de la persona en la sociedad, y (2) que ésta logre tener autonomía para decidir sobre su vida (Gallizo, 2007); consecuentemente, para alcanzar ambos objetivos es fundamental el repertorio de competencias que posea para desenvolverse adecuada y satisfactoriamente en la sociedad y en su entorno familiar y comunitario.

Resulta evidente que, si bien la reinserción social hace alusión al retorno a la vida en libertad tras el paso por la cárcel, el significado del concepto aún es poco claro en términos de las circunstancias y experiencias personales de los ex-infractores, debido a la complejidad que reviste sistematizar y analizar las múltiples variables cognitivas y emocionales que median su capacidad de adaptación, al momento de retornar a la comunidad (Moore, 2011; Shinkfield & Graffam, 2009). El concepto reinserción social, en este sentido, se diferencia de otros términos de orientación más positivista, tales como rehabilitar o readaptar, porque asumiría como factor elemental el compromiso y activa participación del individuo (Villatoro y Parrini, 2002; Espinoza et al., 2010).

Pese a que aún es necesario consolidar un mayor desarrollo epistemológico en torno a la reinserción social, es posible afirmar que el concepto en ningún caso constituye un proceso uniforme o un estado final universalmente aceptado, sino más bien un proceso dinámico en que los ex-infractores buscan incorporarse a la vida comunitaria, al mismo tiempo que el conjunto de instituciones y personas que constituyen su entorno social lo permiten y facilitan (Moore, 2011).

#### **1.4.5. Factores protectores y el enfoque de habilidades y competencias**

El enfoque epidemiológico de la violencia y el delito, basado en la criminología del desarrollo supone observar el fenómeno de la seguridad ciudadana como multicausal, donde intervienen una serie de **factores de riesgo**. Los factores de riesgo y factores protectores no sólo se refieren a las conductas tipificadas como delitos, sino que a la totalidad de conductas que pueden considerarse como transgresiones sociales a la norma esperada. Así, Farrington (2000) refiere un 'potencial de riesgo' de involucramiento en conductas como sexualidad irresponsable, infracción de normas sociales convencionales, uso de sustancias, comisión de delitos, etc. Por otro lado, la sola presencia de uno o más factores de riesgo no es condición suficiente para que se produzca la conducta infractora, sin embargo, mientras mayor sea el número de factores de riesgo que se presenten mayor será la probabilidad de comisión de delitos y nuevos delitos (Sullivan, 2004 citado en Mears & Travis, 2004; Zampese, 2002).

Este enfoque permite comprender las razones y las circunstancias que han facilitado el involucramiento delictivo y nos entrega información para identificar cuáles de ellas son susceptibles de intervención en el ámbito penitenciario. Ahora bien, qué aspectos pueden ser modificados y cuáles otros no, dependerá de cuan estático o cuan dinámico sea un factor de riesgo (Pithers, 1991, Andrews y Bonta, 1998 citados en Villatoro y Parrini, 2002):

Los factores de riesgo estáticos constituyen atributos que no pueden ser alterados a través de una intervención social planificada, son sólo de carácter informativo. La edad, el sexo y la historia criminal son los factores estáticos por excelencia. Mientras que los factores de riesgo dinámicos corresponden a características que pueden ser modificadas, generando como consecuencia una variación en la probabilidad de involucramiento delictivo del sujeto.

Una categorización de los factores de riesgo frecuentemente señalados por la literatura, se puede encontrar en la Tabla 4, elaborada por Manzano y Mohor (2015).

**Tabla 4** | Factores de riesgo usualmente indicados por la literatura

FACTORES INSTITUCIONALES
Se reconocen aquí diversas circunstancias del funcionamiento de una sociedad y sus instituciones que pueden favorecer la emergencia o extensión de las conductas contrarias a la Ley. Por ejemplo, la corrupción o el mal funcionamiento de las instituciones del sistema de justicia criminal, la guerra y el tráfico de drogas, entre otros.
FACTORES SOCIOECONÓMICOS
Las condiciones sociales de deprivación y marginalidad facilitan el desarrollo de conductas desviadas en algunos sujetos: la pobreza, el desempleo, el no tener acceso a educación o quedar marginado del sistema, la crianza descuidada de los padres, la violencia intrafamiliar, el maltrato, el alcoholismo y la drogadicción, el hacinamiento, etc.
FACTORES CULTURALES
Los valores, costumbres, tradiciones en una sociedad o grupo influyen en el comportamiento de las personas. De esta manera, cuestiones como la discriminación de ciertos grupos o personas, la estigmatización, la violencia en los medios de comunicación, la vinculación con pandillas o bandas juveniles, el consumismo o el machismo cuando llega a su expresión violenta, son factores culturales importantes de considerar para el abordaje del fenómeno criminal.
FACTORES DEL ENTORNO URBANO, FÍSICO
La falta de infraestructura urbana y servicios, la ausencia o escasa vigilancia de los lugares públicos, la iluminación deficiente o la presencia de zonas abandonadas, representan factores de riesgo a los que podemos atender.
FACTORES PSICOLÓGICOS
La ausencia de afecto en el desarrollo del niño, la hiperactividad, la baja autoestima, el egocentrismo, la poca resistencia a la frustración, la baja inteligencia emocional o las patologías psiquiátricas, representan algunos ejemplos de factores psicológicos por considerar respecto del fenómeno criminal.

**Fuente:** Manzano y Mohor, 2015

En la línea de la criminología del desarrollo, que observa los factores para el involucramiento en actividades antisociales y la configuración de una conducta delictiva, se ha tendido a enfocar el análisis en los factores que posibilitan el delito (factores de riesgo), y no aquellos que permitirán el desistimiento (factores protectores).

En oposición a una intervención o programas preventivos enfocados en las carencias presentes en los individuos, trabajar sobre la base de los **factores protectores** no sólo permitiría evitar la estigmatización y enfocarse en las debilidades, sino que además la evidencia en distintas áreas han permitido comprobar la efectividad de este enfoque.

Las **competencias**, por su parte, pueden ser emocionales, cognitivas y comunicativas y son el producto resultante del fortalecimiento de las habilidades y conocimientos de las personas, que traducida en actitudes conforman competencias que les permiten superar o resolver sus dificultades o problemas.

En efecto, diversos estudios señalan que la escasez de habilidades sociales a edad temprana, permite predecir dificultades a nivel de relaciones con sus pares (Pope, Bierman, & Mumma, 1991; Shields, Ryan, & Cicchetti, 2001; Wood, Emmerston, & Cowan, 2004), problemas conductuales (Domagala-Zysk, 2006; Pope et al., 1991), desórdenes psicológicos (Pedersen, Vitaro, Barker, & Borge, 2007) y conductas antisociales (Arthur & Kuperminc, 1991). Esto se basa en un análisis cognitivo conductual, donde los niños y adolescentes desarrollan procesos mentales que les permiten interpretar las señales del entorno, formular metas, generar respuestas a los conflictos y decisiones, y generar una conducta pro social (Koglin & Peterman, 2011).

A partir de estos hallazgos, se han desarrollado un conjunto de programas de prevención temprana del delito y la violencia, que según Durlak et al. (2011) buscan desarrollar competencias en los niños y niñas de modo que logren reconocer y manejar sus emociones, definir y crear metas positivas, apreciar la perspectiva y opinión de otros, generar y mantener relaciones positivas, manejar sus relaciones interpersonales de forma constructiva, y generar respuestas y soluciones responsables. La hipótesis a la base de este tipo de programas, dice relación con que la violencia y el comportamiento disruptivo es una respuesta a la carencia de habilidades socioemocionales (Fagan & Catalano, 2012; Matjasko et al., 2012; Weare & Nind, 2011); de modo que los programas que logran la adquisición y puesta en práctica de habilidades cognitivas, afectivas y sociales, son efectivos en la modificación de las conductas antisociales y la violencia (Durlak et al., 2011; Hektner et al., 2014).

Desde la criminología también se han generado respuestas alternativas a la comprensión de las trayectorias delictivas basadas en la observación de los factores de riesgo. Maruna (2004) indica que el estudio del Liverpool Desistance Study permite no sólo identificar los factores de riesgo, sino conocer y analizar el proceso asociado a la desistencia delictual, interesándose en los estilos explicativos y las atribuciones de los infractores. Por su parte, el Good Lives Model (Ward, Mann & Gannon, 2006), postula un enfoque centrado en capitalizar los recursos, intereses, competencias y capacidades de los infractores para modificar su trayectoria delictual. Ambas teorías y enfoques buscan analizar el proceso de cambio desde la perspectiva de los propios sujetos, observando sus competencias y habilidades en vez de sus necesidades.

En el análisis de intervenciones con enfoque de género también se han llegado a conclusiones similares, en cuanto dicho enfoque supone un énfasis en la potenciación de recursos y fortalezas de las mujeres (Blanchette & Taylor, 2009),

fortaleciendo sus competencias (Bates, 2005; Scruggs, 2005), sus recursos de afrontamiento de las dificultades en la re-inserción (MacDonald & Arlinghaus, 2014) y sus habilidades de resolución de problemas (Golden, Gatchel & Cahill, 2006).

En efecto, la emergencia de una ciencia de la prevención (Fagan & Catalano, 2012) ha permitido observar la violencia y el delito como fenómenos que se van desarrollando en el ciclo vital de las personas, y que la posibilidad de prevenir dicha trayectoria depende de la capacidad de los programas preventivos en incrementar los factores promotores o protectores, desde donde se ha ido perfilando el enfoque de competencias.

Al respecto, es necesario recalcar que las competencias suponen la implementación práctica y concreta de las habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas/sociales (Chaux, Lleras y Velásquez, 2004), por lo que este enfoque también supone dar un giro en las estrategias preventivas, quienes deben pasar desde la entrega o disposición de ciertos conocimientos o habilidades, hacia la generación de las condiciones para su implementación en la práctica. Por ende, trabajar desde el enfoque de factores protectores, no sólo implica reconocer los recursos y potencialidades de las personas, grupos y comunidades, sino que la evidencia generada por diversos estudios en áreas de intervención diferenciadas (violencia, reinserción, enfoque de género, entre otros), permite concluir que para lograr promover estos factores se necesita fortalecer las habilidades y conocimientos de las personas, y apoyar, en sus propios contextos, la implementación y puesta en práctica de dichas capacidades.

#### **1.4.6. Enfoque de derechos, convivencia y cohesión social**

En la segunda mitad del siglo XX, a partir de la de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas en 1948, comienza la preocupación por los Derechos Humanos tal como los conocemos hoy en día. Es importante señalar que “los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.” (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos).

En un Estado de Derecho, como es nuestro país, el garante del respeto por los Derechos Humanos es el Estado y todas sus instituciones, por medio de la Constitución Política de la República, de las leyes, de los tratados internacionales y otras fuentes de derecho internacional. Otro aspecto relevante en relación a los garantes, es que son los responsables por generar las condiciones para el respeto y el ejercicio de los derechos humanos. Además, son las instituciones ante las que los titulares de derechos pueden exigir el cumplimiento de éstos, por lo que deben generar los mecanismos que permitan la exigibilidad, y que permitan también la protección y restitución de derechos en los casos de vulneración o incumplimiento (Valverde, 2004).

En este sentido, el enfoque de derechos es “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operacionalmente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos” (Mideplan/CEPAL, 2002: 2). Es decir, cuando los Estados han ratificado la Declaración de Derechos Humanos y sus instrumentos (Valverde, 2004), deben integrar el sistema internacional de derechos humanos a la legislación, políticas, planes y programas nacionales, con el objetivo de dar cumplimiento a

los derechos humanos. Además, exhortando a los titulares de éstos a exigir sus derechos por las vías legales y políticas establecidas para este fin (Valverde, 2004). A esto se le denomina “ejercicio de derechos inherentes” (Mideplan/CEPAL, 2002).

Los principios del enfoque de derechos son la responsabilidad y rendición de cuentas; la universalidad; la no discriminación y equidad; los procesos participativos en la de toma de decisiones, además de la indivisibilidad de los derechos (Valverde, 2004). Por lo que el Enfoque de Derechos Humanos debe prestar especial atención a los resultados de las políticas y programas que en él se basan, dado que el resultado deseado y el impacto de cualquier actividad debe contribuir a fomentar la realización de los derechos humanos. Al mismo tiempo, debe prestarse atención para asegurar que las políticas y programas institucionales no profundicen la discriminación y, en última instancia, los conflictos ya existentes. Los principios y estándares de derechos humanos establecen criterios para procesos de diseño e implementación de programas que prioricen los grupos más marginados y excluidos.

En un sentido más amplio y a partir de su raíz etimológica –del latín *convivĕre*-, **convivir** quiere decir “vivir en compañía de otros u otros” (RAE, s.f.). Sin embargo, actualmente existen diversas acepciones sobre este concepto que complejizan su comprensión. En nuestro país, sin ir más lejos, se emplea comúnmente este concepto haciendo referencia a los contextos escolares y se denomina, consecuentemente, “convivencia escolar”. De acuerdo a la “Política Nacional de Convivencia Escolar 2015-2018” del Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC), la convivencia escolar se entiende como:

*“un fenómeno social cotidiano, dinámico y complejo, que se expresa y construye en y desde la interacción que se vive entre distintos actores de la comunidad educativa, que comparten un espacio social que va creando y recreando la cultura escolar propia de ese establecimiento.”* (MINEDUC, 2015, p. 25)

Su uso institucionalizado, además de los contextos escolares, ha dado pie al desarrollo de nuevos sentidos de la convivencia: convivencia ciudadana, convivencia democrática y convivencia social, cuyas características se exponen a continuación.

La convivencia ciudadana, que se enfoca en las comunidades, se entiende como “la capacidad de vivir juntos, estableciendo disposiciones que normen la manera de comunicarse, relacionarse y actuar (...) se rige por los principios de prevención, conciliación, tolerancia, solidaridad, igualdad y respeto a la dignidad humana” (Viscarra, 2009, p.15). Esta noción recomienda establecer normas legales y propone que, además de combatir el delito, se debe promover la convivencia tranquila y mutua cooperación entre quienes conforman una comunidad, asignando un rol activo a las autoridades locales -policiales, municipales y otros tomadores de decisión- (Viscarra, 2009).

Por otro lado, el concepto de convivencia democrática se encuentra íntimamente ligado al de la gobernabilidad, ya que es precisamente uno de los objetivos de este último (Silva y Rojas, 2013). Este concepto, además, posee varias dimensiones: las normas acordadas entre gobernantes y gobernados apuntan a un reconocimiento efectivo de sus derechos ciudadanos; la legitimidad democrática, referida a que las condiciones objetivas, posibilitan o facilitan el reconocimiento de unos y otros como interlocutores válidos; y por último, la condición de ciudadanos con legítimos derechos en un Estado de Derecho, posibilita que la ley sea potencialmente igual para todos (Silva y Rojas, 2013).



Por último, la convivencia social –vinculada a las convivencias ciudadanas y democráticas– implica también una dimensión política, que se materializa “a través de un conjunto amplio de libertades públicas y derechos sociales, cívicos y políticos que se relacionan con la participación en la vida comunitaria” (Giménez, 2012, p. 219).

Además de lo mencionado anteriormente, la literatura sobre este concepto, incluye dos importantes grupos de enfoques que enfatizan, por un lado, en las virtudes de una buena convivencia –enfoque positivo- y por otro, los resultados perjudiciales de ciertas formas de convivencia –enfoque negativo- (PNUD-Costa Rica, 2013). El enfoque negativo tiene como líneas bases de trabajo los estudios acerca de la anomia y la exclusión social; mientras que en el enfoque positivo confluyen el abordaje de temas como el capital social, la coexistencia, la civildad y la cohesión social. Como se observa, las diferentes formas de aproximarse teóricamente al concepto de convivencia, de manera más o menos compleja, apuntan a la expresión relacional de la vida en común en el espacio social o comunitario. Para concluir, una definición más global de convivencia es la que ofrece el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que la define como:

*“...una dinámica interpersonal y social, basada en el diálogo, la confianza y la solidaridad, que permite a todas las personas sentirse parte de una sociedad y disfrutar de sus derechos humanos. Además, hace posible gozar de oportunidades socialmente construidas y expresadas, entre otras, en el Estado, sus normas e instituciones democráticas”* (PNUD-Costa Rica, 2013, p. 50).

Asimismo, en esta definición se identifican los atributos de la convivencia, agrupados en cuatro conjuntos: sociabilidad, que comprende la confianza, la disposición a dialogar y resolver los conflictos pacíficamente; pluralismo, ligado a la diversidad y diferenciación en las sociedades modernas; democracia, que incluye la participación, vida cívica, relación con las instituciones públicas y el respeto a las leyes; y por último, afiliación, que involucra el sentido de pertenencia de las personas, la capacidad de ponerse en el lugar de otros y la confianza en que recibirán ayuda de los demás cuando la necesiten (PNUD-Costa Rica, 2013).

El enfoque de **cohesión social** es una de las caras positivas de la convivencia, al igual que el de “capital social”, “civildad” y “coexistencia”. Las caras negativas de ésta serían la exclusión social y la anomia (PNUD, 2013). El origen del enfoque de cohesión social, en este sentido, sería más reciente, ya que sus principales autores pertenecen a mediados de la década del 2000 (por ejemplo Székely (2006), Arriagada y Astelarra (2007) y Tokman (2007) en PNUD, 2013).

Dicho enfoque hace referencia, por un lado, a los medios que permiten la plena integración de todos los sujetos y grupos que componen una sociedad; y por otro, a los sentimientos de pertenencia, lealtad, solidaridad, confianza y otros que poseen dichos sujetos y grupos sociales respecto de la sociedad que componen (Jiménez, 2009: 45 - 46 en PNUD, 2013).

De este modo, una definición de cohesión social sería la relación dialéctica entre los “mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” (CEPAL, 2007:13). Es decir, la cohesión social no se limitaría a los mecanismos de inclusión social que el Estado proporciona, como serían el trabajo, la educación, la protección social (salud, previsión, seguridad, etc.), las políticas para disminuir las brechas sociales y la titularidad de derechos en general; sino que también incluiría un componente subjetivo y comunitario, respecto al modo en que los sujetos perciben dicha integración social y/o comunitaria, y la tra-

ducen en sus comportamientos y valoraciones, los que “abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos” (CEPAL; 2007:12).

Este concepto, en términos analíticos, presenta múltiples ventajas. Por un lado, gracias a la relación dialéctica que lo compone, permite vincular ámbitos de la realidad social que muchas veces se presentan escindidos:

*“... la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y la legitimidad política; la transmisión de destrezas y el empoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social; las variaciones socioeconómicas y los cambios en la subjetividad colectiva; la promoción de mayor igualdad y de mayor reconocimiento de la diversidad; las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia” (CEPAL, 2007:13).*

Otra ventaja dice relación con la integración de la perspectiva de los actores, evitando una mirada sesgada al ámbito de la estructura sistémica. Y, finalmente, puede afirmarse que la cohesión social es un fin y un medio a la vez. Es un fin en la medida que es uno de los objetivos de las políticas sociales, ya que éstas apuntan a que los sujetos y grupos sociales se sientan tanto un aporte al progreso de la sociedad, como beneficiarios de éste. Es un medio cuando se considera a la cohesión social influyente en el contexto institucional y económico, y cuando se requiere que los actores se sientan parte de un todo y estén dispuestos a transar sus intereses en función de un beneficio en común para implementación de políticas de largo plazo dirigidas a igualar oportunidades (CEPAL, 2007).

Cabe señalar algunos nudos críticos del concepto, necesarios de considerar. Por ejemplo, puede suceder que determinado grupo tenga altos niveles de cohesión social a escala micro, es decir en el ámbito comunitario, barrial, étnico, etc., pero existir desestructuración a nivel macro social. Por otro lado, el sentimiento de pertenencia, clave a la hora de hablar de cohesión social, no se constituye en base sólo a mejorar la equidad, sino también a una mayor aceptación de la diversidad. “No puede haber un “nosotros” internalizado por la sociedad si esa misma sociedad invisibiliza identidades colectivas, mantiene prácticas institucionalizadas o cotidianas de discriminación de grupos definidas por diferencias sociales, geográficas, de género, edad y etnia, o perpetúa brechas sociales vinculadas a diferencias de etnia, género, edad o creencias” (CEPAL, 2007: 16).

Finalmente, una crítica al concepto de cohesión social (Jenson, 1998 en PNUD, 2013) radica en la posibilidad que darle excesiva importancia a esta la cohesión social podría derivar en olvidar las diferencias, minimizando otros aspectos igualmente importantes como la justicia social y la equidad.

En relación a la vinculación de la cohesión social con la violencia y el delito, algunos estudios (Sampson et al., 2002) han mostrado que en contextos comunitarios con una alta cohesión social el delito tiende a ser menor. En este sentido, la cohesión social se ve reflejada en la confianza entre los vecinos y en buenos niveles de control social, ya que la existencia de interacción social no sería suficiente para generar control social informal y así incidir en la ocurrencia de violencias y delitos. Se requiere de la “activación de lazos sociales para alcanzar expectativas compartidas en torno a la acción” o Eficacia Colectiva, según la denominación del mismo Sampson (Manzano, 2009:144).

Diseño de una  
política transversal de prevención  
de las **violencias** y **promoción de la convivencia**

# MAPA DE ACTORES

## 2. MAPA DE ACTORES

El mapa de actores que se presenta a continuación realiza un análisis en cuatro niveles a fin de identificar los principales actores, públicos y privados, que deberían estar involucrados en el diseño e implementación de la Política Transversal de Prevención de las Violencias y Promoción de la Convivencia. En un primer nivel, se analiza a los actores estatales correspondientes a la administración pública, Congreso y Sistema de Justicia. En un segundo nivel se analiza a los actores que forman parte del “tercer sector” entendido como organizaciones no gubernamentales, fundaciones, corporaciones, asociaciones, mientras que en el tercer nivel se analizan actores del ámbito privado como empresas, corporaciones enfocadas en la seguridad privada, y personas influyentes en el ámbito de la seguridad pública. Finalmente, en un cuarto nivel, se analizan los medios de comunicación de distribución nacional y local.

Para construir el mapa de actores se consultó mayoritariamente páginas web oficiales y documentos oficiales alojados en éstas, a partir de las cuales se extrajo información respecto de su función, su rol en la prevención y los programas e iniciativas adscritas a esta temática, así como de su labor respecto de la coordinación interinstitucional en la prevención del delito y la violencia.

Como se puede observar en la matriz de actores<sup>7</sup>, el fenómeno de la prevención del delito y las violencias es una problemática que involucra a un gran número de actores, tanto públicos como privados, los cuales efectúan una serie de iniciativas tendientes a abordar dicho problema público (estando o no mandatados para ello). Estos actores, a su vez, provienen desde diferentes niveles (local, regional y nacional) y sectores (salud, educación, justicia, seguridad, cultura, transporte, vivienda, prevención, entre otros).

Lo anterior, se configura como una oportunidad para establecer una política transversal de prevención del delito y las violencias, que posea lineamientos consensuados entre los diferentes actores involucrados y que permita que dichos órganos puedan potenciarse recíprocamente en su implementación. Sin embargo, para asegurar el éxito de una iniciativa de esta naturaleza, la coordinación transversal debe ser articulada y desarrollada a través de un,

*“liderazgo político-técnico en el nivel estratégico, una gran capacidad de articulación interinstitucional en el nivel programático y un efectivo accionar de las redes de actores locales, tanto públicos como privados, para dialogar inter pares y preservar los intereses supremos de las políticas sin sacrificar su diseño y sus prioridades” (Ortegón, 2008, p. 80).*

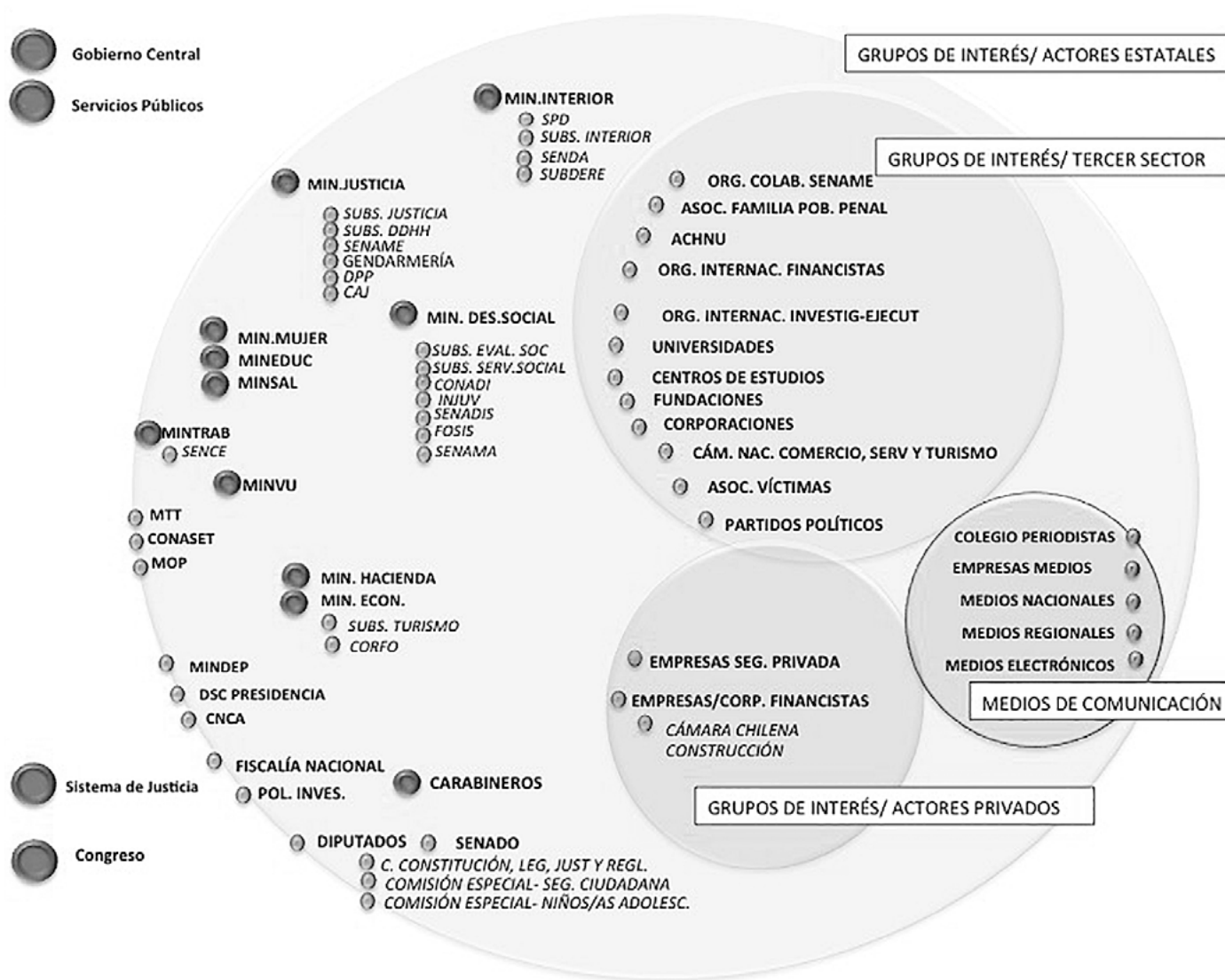
7

La matriz fue omitida de esta publicación, pero se encuentra disponible en la página web institucional.

Complementariamente y en consonancia con lo señalado por Ortegón, si consideramos los diversos intereses de los actores mencionados en la matriz (intereses políticos, particulares, públicos, entre otros) se hace necesario el establecimiento de un objetivo y enfoque común, que fortalezca y promueva una actuación organizacional eficiente y eficaz mediante la fusión de esfuerzos y acciones complementarias, sin distraer al actor en cuestión de su misión y objetivos programáticos particulares.

En resumen, a pesar de que el aparato gubernamental se organiza y piensa sobre la base de sectores especializados, para poder solucionar o abordar una problemática multicausal tan compleja y dinámica como lo es la prevención del delito y las violencias, se necesita aunar los esfuerzos de todas las instituciones involucradas, haciendo uso, para ello, de los objetivos y funciones similares que poseen, así como las instancias de coordinación intersectorial vigentes.

**Mapa de Actores: Diagrama Resumen | Niveles y actores principales de la Política Pública**



Fuente: elaboración propia



Diseño de una  
política transversal de prevención  
de las violencias y promoción de la convivencia

# PROPUESTA DE POLÍTICA TRANSVERSAL

### 3. PROPUESTA DE POLÍTICA TRANSVERSAL

La presente propuesta para el diseño de una política transversal en prevención del delito y la violencia, es el resultado del proceso de análisis y discusión respecto de las diferentes posibilidades para instalar una política preventiva que fuera viable en su diseño e implementación. En este proceso se incorporaron las diferentes visiones y percepciones de los actores claves entrevistados, también los comentarios y sugerencias generados en la Mesa Técnica, y los aportes realizados en diferentes instancias de discusión al interior del equipo y con la contraparte técnica.

Un primer aspecto clave de la propuesta refiere a la separación de las entidades a cargo del proceso de persecución y enjuiciamiento penal, vale decir, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y la Policía de Investigaciones de Chile. Si bien estas instituciones tienen entre sus finalidades preventivas especiales el cumplimiento de una pena, la naturaleza de sus funciones hace pertinente el diseño de una **Política Criminal** que fije criterios, enfoque y metas comunes, antes que comenzar a repensar su rol y función respecto de una política transversal de prevención. La ausencia de una política criminal en nuestro país hace que el lineamiento político-estratégico para estos actores no sea claro, sin embargo, esto implicaría el análisis de otro tipo de materias, distintas a las tratadas en el presente proyecto.

Idealmente, la existencia de una política criminal podría dialogar y establecer ámbitos de trabajo coordinado con la política de prevención, por ende, resulta urgente que tal como se observan esfuerzos encaminados a generar la presente política, se realice una tarea similar con la política criminal, contribuyendo a dar mayor integralidad a los distintos sistemas estatales diseñados para hacerse cargo del problema de la violencia y la criminalidad en el país.

Un segundo aspecto clave refiere a la viabilidad de convocar a ministerios sociales, del deporte, de salud y educación en el marco de una política transversal. En el análisis realizado se evidenció que no resulta pertinente ni coherente congregar a dichas reparticiones en un trabajo mancomunado respecto de la prevención del **delito**. El delito, según la visión de estas instituciones no convoca a una acción transversal dado que se observa como un problema restringido a los entes de seguridad y control, con lo que las posibilidades de generar un trabajo que busque aunar criterios y diseñar una estrategia coordinada se restringen. No obstante, cuando se trata de prevenir la violencia o promover la convivencia, estas instituciones no sólo se sienten convocadas a participar, sino que visualizan un aporte concreto desde sus esferas de acción.

En vista de lo anterior, y dado que el delito y la violencia(s) tienen entre sus factores explicativos a la violencia estructural, cultural, simbólica e institucional sobre quienes los cometen, y que genera efectos en la convivencia y cohesión social,



es factible posicionar la prevención de la violencia (violencias en estricto rigor, pero se utilizará de forma singular para evitar confusiones) como la base de la política transversal.

En efecto, la emergencia de una ciencia de la prevención (Fagan & Catalano, 2012) ha permitido observar a la violencia y el delito como fenómenos que se van desarrollando en el ciclo vital de las personas, y que la disminución de las posibilidades para su ocurrencia depende de la capacidad de los programas preventivos en incrementar los **factores promotores o protectores**. En esta misma línea, la evidencia resulta clara en señalar que la implementación del enfoque de factores protectores, no sólo implica reconocer los recursos y potencialidades de las personas, grupos y comunidades, sino que diversos estudios generados en áreas de intervención diferenciadas (violencia, reinserción, enfoque de género, entre otros), permite concluir que para lograr promover estos factores se necesita fortalecer las habilidades y conocimientos de las personas, y apoyar, en sus propios contextos, la implementación y puesta en práctica de dichas capacidades.

Junto con lo anterior, la propuesta de política transversal en prevención de la violencia reconoce la necesidad de que distintos actores participen del proceso de discusión de la misma. En este sentido, se evidencia que los territorios y grupos focalizados por los diversos planes y programas sectoriales han tendido a la sobre-intervención, generándose no sólo una duplicación de esfuerzos y una escasa eficacia en el uso de recursos estatales, sino que una percepción de ineficiencia e ineffectividad de la acción del Estado, deslegitimando su intervención a nivel comunitario. Al respecto, se propone la **articulación y coordinación** de la oferta territorial para disminuir la sobre-intervención y aumentar la eficiencia y eficacia de la intervención estatal, y el establecimiento de mecanismos claros para legitimar la acción del Estado en esta materia y mejorar la confianza de la ciudadanía. Esto contribuiría además a posicionar con un rol clave el trabajo intersectorial, corresponsabilizando a los privados y a la sociedad civil en general.

Por último, es preciso destacar que la propuesta de política transversal en coherencia con el **enfoque de promoción de factores protectores y fortalecimiento de habilidades/competencias**, posiciona a lo comunitario a la base de la gestión en materia de prevención, reconociendo las capacidades y herramientas de los individuos, grupos y comunidades para afrontar y resolver los problemas de violencia. Se visualiza que el posicionamiento de este enfoque requerirá del apoyo de la política pública en cuestión, a fin de brindar mejores posibilidades para realizar prevención en el país.

En la siguiente imagen es posible observar el esquema de fin, propósito y componentes de la propuesta de política transversal. En el siguiente apartado se desarrolla con mayor profundidad dicha propuesta en base a la matriz de marco lógico.

**FIN**

- **Mejorar la convivencia y la cohesión social de los habitantes del territorio nacional.**

**PROPÓSITO**

- Instalar en la gestión del Estado el enfoque transversal de factores protectores, brindando diversos mecanismos a sus reparticiones, para la prevención de violencias a nivel intersectorial y en los diferentes niveles del Estado (regional, provincial, comunal).

**COMPONENTES**

- Propiciar iniciativas y modificaciones legales, y adecuaciones institucionales, para apoyar el funcionamiento de la política nacional de prevención
- Generar un trabajo intersectorial eficaz y sostenible a nivel comunal, comunitario y barrial, para fomentar el empoderamiento y corresponsabilidad en la prevención de las violencias
- Focalizar el trabajo intersectorial con grupos vulnerables y en situación de exclusión, enfatizando en el fortalecimiento de factores protectores y en la promoción de sus habilidades y competencias
- Establecer una alianza estratégica con los municipios, la sociedad civil y la academia para la generación de iniciativas que provean de una real reinserción social a las personas que han estado en contacto con el sistema de enjuiciamiento criminal.
- Implementar un modelo de gestión e incentivos organizacionales que propicien un trabajo intersectorial coordinado y eficiente entre organismos del Estado, así como entre el Estado y los actores privados y de la sociedad civil participantes de la política
- Mejorar la confianza de la ciudadanía en la gestión de la prevención de las violencias a través de la supervisión y rendición de cuentas

### 3.1. MATRIZ DE MARCO LÓGICO ASOCIADA LA PROPUESTA DE POLÍTICA TRANSVERSAL

La presente matriz surge de la propuesta de política transversal en base al marco teórico diseñado, el análisis de la experiencia internacional, de las entrevistas con actores claves y de la discusión generada en la Mesa Técnica convocada para tal efecto.

Se explicitan propuestas de indicadores a modo de ejemplo, ya que la forma final de esta matriz será el resultado del proceso siguiente en el diseño de la política transversal.

Nivel de objetivo	Justificación	Dimensiones a considerar en indicadores	Ejemplo del indicador	Medio de verificación
<b>Fin</b>  <b>Mejorar la convivencia y la cohesión social de los habitantes del territorio nacional</b>	<p>Ejercicio de derechos permite el desarrollo de una sociedad democrática y de valores como la tolerancia, el respeto, la cooperación. Necesidad de configurar una política que logre brindar cohesión a la sociedad y mejorar la convivencia</p>	<p>Encuestas nacionales y/o comunales (indicadores de cooperación, solidaridad, reciprocidad, percepción de inseguridad y otros)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Porcentaje de personas que confían en sus vecinos respecto del total de encuestados (pregunta a incluir en ENUSC)</li> <li>2. Porcentaje de personas que utilizan espacios y mecanismos locales para la resolución de conflictos respecto del total de encuestados (pregunta a incluir en ENUSC)</li> <li>3. Porcentaje de incivildades reportadas en el barrio por los encuestados</li> <li>4. Porcentaje de violencias reportadas en el barrio por los encuestados</li> </ol>	<p>Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (preguntas existentes y por incluir); Estadísticas policiales</p>
<b>Propósito</b>  <b>Instalar en la gestión del Estado el enfoque transversal de factores protectores, brindando diversos mecanismos a sus reparticiones, para la prevención de violencias a nivel intersectorial y en los diferentes niveles del Estado (regional, provincial, comunal).</b>	<p>Necesidad de instalar un enfoque común en las estrategia preventivas propiciadas por organismos del Estado, basado en prácticas que han reportado evidencia en el desarrollo de factores protectores, habilidades y competencias en este ámbito, para establecer un trabajo coordinado, participativo y sistemático con resultados promisorios de mediano y largo plazo</p>	<p>Desarrollo de estrategias que incorporen el enfoque transversal de factores protectores para la prevención de violencias en cada entidad pública participante de la política. Orientar el trabajo de la institucionalidad existente en la materia (Pj.: Consejos Comunales y Regionales de Seguridad Pública) al alero de un enfoque común que enfatice en la efectiva participación de la comunidad organizada y el sector privado.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de estrategias desarrolladas en cada ministerio/servicio/municipio alineadas con el enfoque de la política la política nacional de prevención</li> <li>2. Porcentaje de políticas desarrolladas en cada ministerio/servicio/municipio alineadas con el enfoque de la política la política nacional de prevención sobre el total de instituciones estatales participantes en la política</li> </ol>	<p>Información recopilada y sistematizada por entidad coordinadora de la política. Actas de Consejos Comunales y Regionales de Seguridad Pública</p>

Nivel de objetivo	Justificación	Dimensiones a considerar en indicadores	Ejemplo del indicador	Medio de verificación
<p><b>Componente:</b></p> <p><b>Propiciar iniciativas y modificaciones legales, y adecuaciones institucionales, para apoyar el funcionamiento de la política nacional de prevención</b></p>	<p>Un marco normativo e institucional adecuado al funcionamiento de la política podría no solo facilitar su ejecución sino que también darle sustentabilidad durante distintas administraciones gubernamentales.</p>	<p>Iniciativas y modificaciones legales, y adecuaciones institucionales, que contribuyan al funcionamiento eficiente y eficaz de la política</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cantidad de iniciativas legales efectivamente aplicadas respecto de la política/ Cantidad de iniciativas legales publicadas respecto de la política</li> <li>2. Cantidad de convenios con planes de trabajo ejecutándose/ Cantidad de convenios con planes de trabajo</li> <li>3. Cantidad de metas institucionales que incluyen el trabajo intersectorial con el objetivo de prevenir las violencias y la convivencia respecto del total de metas institucionales de las instituciones adscritas a la política</li> <li>4. Porcentaje de programas relacionados con el enfoque de la política que adquieren regularidad y continuidad en tiempo (superior a tres años considerando un periodo de pilotaje, funcionamiento y evaluación)</li> </ol>	<p>Instrumentos de política pública como leyes, decretos, convenios, definiciones estratégicas, metas institucionales, respecto de la política</p>
<p><b>Componente:</b></p> <p><b>Generar un trabajo intersectorial eficaz y sostenible a nivel comunal, comunitario y barrial, para fomentar el empoderamiento y corresponsabilidad en la prevención de las violencias</b></p>	<p>Necesidad de fortalecer las capacidades de la comunidad, integrando las capacidades del sector privado y la sociedad civil organizada, a través de la instauración de herramientas efectivas que contribuyan al fortalecimiento de la cohesión, convivencia y corresponsabilidad, para así lograr un trabajo preventivo sostenible</p>	<p>Establecimiento y cumplimiento programas y proyectos en esta línea que incorporen a actores locales, privados y comunitarios. Considerando además, a nivel barrial, dimensiones que enfaticen en ámbitos como la cohesión social.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de programas/proyectos alineados en sus objetivos con el enfoque de la política la política nacional de prevención</li> <li>2. Porcentaje de programas/ proyectos con evaluaciones participativas sobre el total</li> <li>3. Porcentaje de actores del sector privado sobre el total de programas/ proyectos</li> <li>4. Porcentaje de organizaciones comunitarias involucradas en el total de programas/ proyectos</li> <li>5. Tasa de inversión en formación de ciudadanos en referencia al gasto total en programas/ proyectos</li> </ol>	<p>Información recopilada y sistematizada por entidad coordinadora de la política. Actas de Consejos Comunales y Regionales de Seguridad Pública</p>

Nivel de objetivo	Justificación	Dimensiones a considerar en indicadores	Ejemplo del indicador	Medio de verificación
<p><b>Componente:</b></p> <p><b>Focalizar el trabajo intersectorial con grupos vulnerables y en situación de exclusión, enfatizando en el fortalecimiento de factores protectores y en la promoción de sus habilidades y competencias</b></p>	<p>Estrategia actual genera sobre-intervención en territorios y grupos, la política en prevención de las violencias debe generar una plataforma unificada de diagnósticos y criterios que permitan incidir de manera coordinada en los territorios para que cada programa trabaje con grupos focalizados.</p>	<p>Diagnósticos unificados a partir del uso de metodologías y criterios comunes, que deriven en la selección objetiva y justificada de los territorios y grupos con estas características, para concretar una intervención focalizada y estratégica. En estas labores, es necesario además considerar información de sobre-intervención de estos espacios y poblaciones, e indicadores de índole estructural que guíen el proceso (educación, salud, trabajo, ingresos, justicia, inmigración y género)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de intervenciones o planes específicos aplicados en los últimos 15 años en cada territorio focalizado</li> <li>2. Porcentaje de inmigrantes que han regularizado su situación sobre el total de la población inmigrante del territorio considerado</li> <li>3. Porcentaje de población por manzana urbana sobre el total de población del territorio considerado</li> <li>4. Porcentaje de programas y proyectos focalizados en población vulnerable sobre el total de iniciativas</li> <li>5. Porcentaje de actividad laboral femenina por hogar sobre el total de hogares considerados en el territorio</li> <li>6. Porcentaje de dirigentes vecinales capacitados respecto del total de dirigentes vecinales de las comunas focalizadas</li> </ol>	<p>Estadísticas censales e información recopilada y sistematizada por entidad coordinadora de la política.</p>
<p><b>Componente:</b></p> <p><b>Establecer una alianza estratégica con los municipios, la sociedad civil y la academia para la generación de iniciativas que provean de una real reinserción social a las personas que han estado en contacto con el sistema de enjuiciamiento criminal.</b></p>	<p>En concordancia con garantizar los derechos humanos y fortalecer las habilidades y competencias, es necesario priorizar medidas de reinserción social y atención a víctimas en toda la gestión del Estado.</p>	<p>Tasas de reincidencia; Evaluaciones de programas existentes en la materia; Encuestas de satisfacción de los programas; Indicadores de reinserción social, indicadores de habilidades/competencias en usuarios, y de atención a víctimas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de programas de intervención para la reinserción social para personas infractoras de ley/ Número de programas de intervención para personas infractoras de ley</li> <li>2. Porcentaje de personas que han recibido de programas de intervención para la reinserción social que no han reincidido</li> <li>3. Cantidad de convenios (alianzas) con municipios, sociedad civil y academia para llevar a cabo iniciativas que tengan por objetivo la reinserción social</li> <li>4. Porcentaje de víctimas que han recibido atención especializada en el marco de un programa/proyecto</li> </ol>	<p>Estadísticas de Gendarmería y Ministerio Público, convenios, oferta programática sobre reinserción social</p>

Nivel de objetivo	Justificación	Dimensiones a considerar en indicadores	Ejemplo del indicador	Medio de verificación
<p><b>Componente:</b></p> <p><b>Implementar un modelo de gestión e incentivos organizacionales que propicien un trabajo intersectorial coordinado y eficiente entre organismos del Estado, así como entre el Estado y los actores privados y de la sociedad civil participantes de la política</b></p>	<p>Los problemas sociales complejos necesitan esfuerzos colaborativos tanto en entidades del sector público, el sector privado y las comunidades, como al interior del propio sector público. Estas nuevas labores deben necesariamente estar acompañadas de transformaciones institucionales y reformas de gestión que doten de nuevas perspectivas y herramientas al quehacer regular de las organizaciones.</p>	<p>Asignación de presupuestos y reorientación de recursos. Creación de unidades o departamentos encargados de coordinar el trabajo colaborativo entre los diversos actores participantes de la política. Instauración de protocolos para la planificación conjunta de acciones, que propicien sustentabilidad de los lazos de cooperación existentes y promuevan la corresponsabilización. Establecimientos de programas de perfeccionamiento en materia de trabajo intersectorial para profesionales</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Índice de programas ejecutados sobre costo real/Programas previstos sobre costo previsto</li> <li>2. Número de unidades o departamentos de coordinación creados en entidades públicas para el efectivo desarrollo de la política</li> <li>3. Número de funcionarios capacitados / Total de funcionarios relacionados con la coordinación del trabajo colaborativo entre organismos</li> </ol>	<p>Información recopilada y sistematizada por entidad coordinadora de la política.</p>
<p><b>Componente:</b></p> <p><b>Mejorar la confianza de la ciudadanía en la gestión de la prevención de las violencias a través de la supervisión y rendición de cuentas</b></p>	<p>Dada la importancia y multiplicidad de causas del fenómeno, es necesario su abordaje por diversos sectores de la sociedad. Nuevas políticas deben hacerse cargo de la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones</p>	<p>Promoción y uso de mecanismos de accountability, incentivar presencia de privados y sociedad en consejos nacionales, regionales y comunales de seguridad, propiciar sistemas online de monitoreo de metas y resultados de las estrategias preventivas</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Porcentaje de ciudadanos que conoce la existencia de la política respecto de la población total</li> <li>2. Porcentaje de Consejos Comunales de Seguridad Pública que funcionan periódicamente respecto del total de Consejos</li> <li>3. Porcentaje de usuarios Muy satisfechos/ Satisfechos con funcionamiento de sistema online de monitoreo de la política respecto del total de encuestados</li> <li>4. Porcentaje de organizaciones de la sociedad civil dentro de los Consejos Regionales de Seguridad Pública respecto del total de organizaciones que componen el Consejo</li> </ol>	<p>Actas de Consejos Comunales y Regionales de Seguridad Pública, ENUSC (preguntas por incluir), sistema de monitoreo online de la política</p>

## 3.2. SISTEMA DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA TRANSVERSAL

### Ámbito del sistema

El sistema de Supervisión y Evaluación abarcará el diseño e implementación de la Política Nacional de Prevención de las Violencias y Promoción de la Convivencia, incluyendo un enfoque intersectorial que incorpore a los sectores participantes de la política y una lógica territorial que comprenda el nivel local, regional y central.

### Objetivos del sistema

- Monitorear, supervisar, evaluar y retroalimentar el diseño, la ejecución y los resultados de la Política, con especial atención a sus procesos y a su modalidad de gestión.
- Monitorear y realizar seguimiento al cumplimiento de las metas de los actores involucrados en la Política, con especial atención a la capacidad de trabajo intersectorial y a nivel territorial.

### Responsables del sistema supervisión y evaluación

Sustentado en el desafío que supone la instalación y evaluación del enfoque de habilidades y competencias y factores protectores en el accionar múltiples organizaciones del sector Público, se propone la creación de un Comité Técnico de Supervisión y Evaluación que funcione exclusivamente para la evaluación y seguimiento general de la Política Nacional en Prevención de las Violencias y Promoción de la Convivencia, cuyas facultades y obligaciones recaigan principalmente en:

- Aprobar las estrategias ministeriales, de servicios y municipios que se propongan bajo la presente política.
- Realizar las evaluaciones ex - ante, intermedia y ex - post de la política y publicar sus resultados.
- Coordinar de manera general el proceso supervisión y rendición de cuentas de las organizaciones participantes de la política.
- Definir y diseñar los Indicadores que deberán guiar el accionar las instituciones participantes de la política.
- Operar on-line el sistema de indicadores de seguimiento y evaluación.
- Solicitar tareas e información a las Unidades de Coordinación de la Política presentes en cada organismo

Para dar curso a estas funciones es necesario el establecimiento de un 'Sistema de Monitoreo Online' de tareas, metas y resultados, que mediante el establecimiento de indicadores y asignación de responsables de su cumplimiento, permita una visión permanente e integral de la ejecución, implementación y logro de objetivos de la política, y al mismo tiempo, operativice un proceso activo de rendición de cuentas en las organizaciones participante.

Adicionalmente, se considera a la Dirección General de Presupuestos como copartícipe en la supervisión y evaluación de la política a través de sus funciones específicas de generar información sobre el desempeño y eficiencia de los programas implementados en términos del gasto público, por medio de la aplicación de instrumentos de evaluación y control de la gestión.

### **Evaluación Ex Ante**

Corresponde a una Evaluación de Diseño, que se realizará por medio de herramientas cuantitativas (como estadísticas, encuestas) y cualitativas (como documentos de la Política, entrevistas a actores clave), con un equipo evaluador determinado por la ‘Comité Técnico de Supervisión y Evaluación’ que deberá incluir tanto evaluadores internos (procedentes de los sectores de la administración gubernamental y de la sociedad civil, participantes de la Política) como externos (como académicos expertos, nacionales o extranjeros).

Este tipo de evaluación se realizará en dos fases, la primera corresponderá a una evaluación previa al comienzo de la implementación de la Política con el objetivo de estimar si esta podrá ser capaz de abordar las problemáticas que le dan origen, y una segunda fase, que corresponderá a una evaluación de diseño ex – post para identificar las fortalezas, debilidades, y lecciones aprendidas de la implementación del diseño de la Política. En la primera fase de esta evaluación se buscará analizar la consistencia entre la identificación del problema, los objetivos, las estrategias, los plazos y los recursos asignados (Cohen y Rolando, 2000; MIDEPLAN, 2000). Para ello se utilizarán indicadores como la ‘Cantidad de consejos de seguridad pública integrados de manera intersectorial y territorial a fin de diseñar la Política’, el ‘Porcentaje de planes de trabajo asociados convenios respecto del total de convenios adquiridos por las instituciones en el marco de la Política’, etc.

### **Evaluación Intermedia**

Corresponde al seguimiento y monitoreo de la implementación y cobertura de la Política de forma paralela a la ocurrencia de esta, que se realizará por medio de herramientas cuantitativas (como encuestas a beneficiarios, operadores, o ejecuciones presupuestarias) y cualitativas (como reportes de implementación de la política o entrevistas a operadores), con un equipo evaluador determinado por la ‘Comité Técnico de Supervisión y Evaluación’. Este tipo de evaluación tiene el propósito de determinar en qué medida la Política está llegando a su población objetivo, qué nivel de consistencia existe entre la implementación y el diseño de la Política, y si se ha realizado una correcta estimación de los plazos y recursos asociados a la ejecución de la Política (CEPAL, 2007; Cohen y Rolando, 2000).

Para ello se utilizarán indicadores como la ‘Cantidad de convenios (alianzas) con municipios, sociedad civil y academia para llevar a cabo iniciativas que tengan por objetivo la reinserción social’, el ‘Número de programas/proyectos alineados en sus objetivos con la Política’, el ‘Porcentaje de ciudadanos que otorga valor a la Política respecto de la población total’, etc.

### **Evaluación Ex Post**

A partir de la década de los noventa las evaluaciones ex - post se han vuelto indispensables para valorar a cabalidad y sistemáticamente las intervenciones públicas (Cohen & Rolando, 2000). Considerando que la ventaja de este tipo de evaluaciones está principalmente en que permiten identificar los resultados, impactos y beneficios alcanzados por una determinada intervención (CESC, 2016), una Política Nacional en Prevención de las Violencias y Promoción de la Convivencia debería considerar realizar, a través de una figura como el ‘Comité Técnico de Supervisión y Evaluación’, a lo menos dos instancias de este tipo.



Evaluación de resultados: Este tipo de evaluación permitirá comprobar el logro efectivo de los objetivos de la política en función a lo indicado en su diseño, cronograma y metas previstas (MIDEPLAN, 2017). De esta forma, la información resultante de esta etapa deberá emerger del análisis de distintos indicadores, como por ejemplo, ‘Objetivos efectivamente alcanzados por la política en contraposición a los planificados’, ‘Gasto de recursos ejecutados en relación a los planificados’, ‘Número de unidades o departamentos instalados y ejecutando actividades de coordinación en el marco de la política’, etc.

Evaluación de impacto: Esta forma de evaluación refiere a identificar los efectos o consecuencias que se vislumbran como resultado de la implementación de una determinada intervención pública. Si bien, metodológicamente a nivel programático es necesario que para que una evaluación de impacto sea considerada como tal se establezca un grupo de control (CESC, 2016), para la envergadura de una política de este tipo se podrán identificar cambios sustantivos en la población general mediante el uso de indicadores que atañen (y posibles de extraer de mediciones generales periódicas como la encuesta ENUSC), por ejemplo, al ‘Porcentaje de confianza entre vecinos’, ‘Porcentaje de incivildades y/o violencias en un periodo determinado’, ‘Sensación de inseguridad’, etc.

1.



Diseño de una  
política transversal de prevención  
de las violencias y promoción de la convivencia

# DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

## 4. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA TRANSVERSAL

### 4.1. DISEÑO DE LA POLÍTICA TRANSVERSAL

Los gobiernos deben elegir entre distintos cursos posibles de acción pública para responder a las demandas sociales y configurar adecuadamente las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En este quehacer, un gobierno para intervenir sobre una determinada realidad reconoce varios instrumentos o mecanismos, siendo uno de los fundamentales el de la política pública (Fierro, 2008, pág. 7). En este contexto, el término gobernabilidad cobra sentido al simbolizar el rendimiento que se acuña a un sistema político a partir su habilidad para desplegar con efectividad las herramientas que estructuran su accionar público (Pasquino, 1998).

Si bien la gobernabilidad emerge producto de los resultados de diversos procesos políticos, por ejemplo, de la promulgación de leyes o la aplicación de políticas públicas, y tiene que ver eminentemente con la capacidad de los gobiernos para responder oportuna y adecuadamente a las problemáticas sociales, también versa sobre cómo los demás actores del sistema político influyen y reaccionan ante estas dificultades. Así, cobra sentido la idea de gobernanza y se torna sustantiva al dar cuenta de un modelo de coordinación social, que considerada los distintos modos de interacción y las capacidades de los actores del sistema político para manejar aquellos asuntos que tienen en común. O sea, la gobernanza, en su sentido más amplio, sugiere que no sólo el Estado sino también la sociedad civil organizada en plenitud posee roles prominentes en la acción pública de las sociedades contemporáneas (Kooiman, 2004).

En específico, tanto la noción de gobernabilidad como de gobernanza están estrechamente relacionadas con la formulación e implementación de políticas públicas, las cuales pueden ser entendidas respectivamente como procesos de toma de decisión y acciones de individuos o grupos, públicos y privados, que buscan el cumplimiento de diversos objetivos para abordar problemáticas públicas (Van Meter & Van Horn, 1975). En este sentido, es relevante enfatizar que, por un lado, las deficiencias en formulación e implementación de políticas públicas revelan la capacidad o incapacidad de los gobiernos para afrontar de manera efectiva demandas sociales, y por otra parte, expresan los niveles de representación y participación de la sociedad o comunidad en la estrategia trazada.

Teniendo en consideración lo anterior, los enfoques *Top Down* y *Bottom Up* son dos tipos de orientaciones metodológicas que comúnmente se utilizan para definir de mejor manera los objetivos, reglas y responsabilidades que guían la implementación de políticas públicas. De tal manera, el enfoque *Top Down* concibe a la implementación como un pro-

ceso que ocurre de “arriba hacia abajo”, de forma lineal, donde, en consonancia con la interpretación weberiana de la administración, los tomadores de decisión diseñan las estrategias y acciones a seguir, y los ejecutores (o la burocracia) implementan de forma disciplinada y conforme aquello que se les ordena, de acuerdo a la primacía jerárquica de la autoridad decisor. Lo anterior está influido también por la existencia de un estatuto o legislación que entrega directrices formales y normativas para el proceso de implementación, en el cual adicionalmente existe un importante grado de comunicación y coordinación entre los actores participantes. La eficiencia es el principio rector de las acciones que implica una implementación de este tipo, y de toda la gestión en torno a esta (Fernández, 1996; Meny y Thoenig, 1992; Revuelta, 2007). Dado ello, “La política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operaciones y programas de actividad, y el ejecutor (que se ha apropiado de estos) pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor” (Meny y Thoenig, 1992, pág.159).

El segundo enfoque, denominado “*bottom up*”, comprende el proceso de implementación, desde “abajo hacia arriba” y entrega una cuota importante de responsabilidad a los ejecutores (burocracia) en el funcionamiento de este proceso. Y focaliza su análisis en los actores que intervienen en la implementación, en sus objetivos, negociaciones, interacciones y fuerza. Consecuentemente con ello, el espacio local, con sus intereses, actores y dinámicas, tiene un rol central, como también lo tiene la capacidad de los actores y procedimientos de adecuarse a los requerimientos de las políticas. Siguiendo a Lipsky (1980), se observa con especial atención a la “burocracia de nivel callejero”, dado que trabajan cara a cara con la ciudadanía, y sus acciones son tremendamente relevantes para éxito o fracaso de una política. Se entiende entonces que las organizaciones locales son un elemento fundamental para el proceso de implementación, y que cada nivel de la administración gubernamental puede incidir en el desarrollo y los recursos asociados a la política.

En definitiva, una implementación exitosa puede existir allí donde los controles legales y jerárquicos no afecten el acercamiento a los problemas de política pública, y por consiguiente, la capacidad para influir en ellos (Fernández, 1996; Revuelta, 2007). De esta forma, cuando se analiza al gobierno con el enfoque “*bottom up*”, “pueden emerger posibilidades nuevas, quizás incluso más democráticas, pues la ciudad o el barrio se convierten en espacios para el proceso de decisión, en lugar de las legislaturas” (Tilly, 1999, en Moran, Rein y Goodin, 2006).

Ambos enfoques presentan ventajas y desventajas a la hora de utilizarlos para entender los procesos asociados a las políticas públicas. En el caso del “*top down*” una de sus mayores críticas es que funciona bajo condiciones “ideales”, que se alejan de la realidad y de cómo funciona efectivamente la burocracia. De hecho, resta importancia a la incidencia que esta puede tener en el funcionamiento de una política, dado que una vez que se ha diseñado, y se han entregado las instrucciones respecto a cómo ejecutarla, a la burocracia sólo le resta la puesta en práctica, de forma disciplinada y no deliberante, considerando así, que la política existe desde que ha sido ordenada por los decisores, es decir, que pre-existe al momento de la implementación. Sin embargo, cabe tener en cuenta que “las instituciones administrativas de los Estados modernos, están edificadas sobre estas premisas” (Meny y Thoenig, 1992, pág.160), por lo que este enfoque presenta una gran utilidad para analizar cómo han sido pensadas y diseñadas las instituciones, y anticiparse al impacto que esto puede tener en el funcionamiento de las políticas.

Por su parte, algunos de los defensores del enfoque “*bottom up*” restan importancia al aporte que pueden hacer los ejecutores en los procesos de negociación previos a la implementación en el entendido de que las autoridades electas

son quienes tienen la legitimidad para esto, y se considera como “un modelo implementador que privilegia los acuerdos negociados, por encima de la legitimidad jerárquica” (Fernández, 1996, pág. 15). Otras críticas que se realizan respecto de este enfoque son la exacerbación que se hace de la importancia de la periferia (burocracia) en relación con el centro (decisores), y la falta de relevancia que se le da a la capacidad de la ley o mandato como modificadores de comportamientos. No obstante, cabe destacar que este enfoque se recomienda como más adecuado para los escenarios de política pública donde “no hay una pieza dominante de legislación sino un gran número de actores con dependencias de poder; o donde uno está principalmente interesado en la dinámica de las diferentes situaciones locales” (Sabatier, 1986 en Revuelta, 2007, pág.147).

El diseño de la Política Nacional de Prevención de las Violencias y Promoción de la Convivencia puede rescatar importantes elementos de ambos enfoques, sin embargo el enfoque “*bottom up*” parece más pertinente para esta labor en vista de que da espacio a variables políticas y participativas tanto en el proceso de diseño como en el de ejecución, en desmedro de la centralización de las decisiones e intervenciones que atañen a la Política. Además entrega un rol importante a los espacios locales y contribuye a centrar parte de los esfuerzos de diseño en el funcionamiento de las organizaciones, y en las relaciones, objetivos e intereses de los diferentes actores que intervienen en ella. En virtud del análisis precedente, a continuación se presenta el esquema de diseño que debiera seguir la política transversal:



Fuente: elaboración propia

## 4.2. ELEMENTOS CLAVE A CONSIDERAR PARA EL DISEÑO

### 4.2.1. Ajustes de objetivos institucionales para implementar enfoque transversal

Para lograr que la política transversal en prevención de la violencia y promoción de la convivencia, se articule a nivel de las distintas reparticiones del Estado, es necesario que el enfoque de promoción de factores protectores sea coherente y pertinente a los objetivos de éstas, a fin de que este proceso no suponga cambios radicales en el quehacer de cada institución convocada a participar.

El uso del enfoque de factores protectores tiende a ser utilizado en diversas instituciones que trabajan en la prevención, en especial en aquellas que están más cercanas a las políticas sociales, como es el caso del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio del Deporte, Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, y también en organismos que intervienen de forma directa con poblaciones vulnerables y que pueden tener cierta cercanía con la prevención del delito y/o sus factores de riesgo, como SENAME y SENDA.

En efecto, el enfoque de factores protectores no supone una instalación compleja en gran parte de las reparticiones que se propone deberían participar de la prevención de la violencia, por lo que la política transversal dispone de viabilidad técnica. En consecuencia, la instalación del enfoque de promoción de factores protectores parte del reconocimiento de que diversas reparticiones lo utilizan para lograr sus objetivos institucionales. La política transversal vendría a consagrar y consolidar este enfoque respecto del trabajo en prevención, buscando generar que los planes y programas intersectoriales y sectoriales dispongan de un enfoque común.

Dicho lo anterior, la modificación de los objetivos institucionales no se observa como una tarea compleja, sino que busca prevenir la violencia de forma eficaz y efectiva, a través del trabajo intersectorial sobre la base de intereses compartidos y con un enfoque común. En este sentido, la política transversal busca brindar un abordaje integral a la prevención, para lo cual la instalación o fortalecimiento del enfoque de factores protectores permite organizar, coordinar y articular tareas que hoy se desarrollan de forma parcelada.

***Transversalizar la promoción de factores protectores busca dar integralidad a la prevención de la violencia***

La transversalización busca entonces resolver un problema y parte de una necesidad común, al observar que distintos aparatos del Estado trabajan en la prevención o desarrollan tareas que contribuyen a la prevención, sin un enfoque integral y común. La tarea de la prevención de las distintas formas y expresiones de la violencia, tiene como punto de partida la constatación que la violencia es un problema común o transversal al Estado, y que dada la multicausalidad del problema requiere de una acción coordinada del Estado en su conjunto.

Por ello, la política transversal debe considerar que cada repartición buscará siempre mantener y fortalecer su autonomía. Así la viabilidad de la instalación del enfoque depende de la capacidad que tenga la política de reconocer en cada una de ellas un aporte a la resolución de un problema de Estado, logrando identificar cómo cada institución desde su

propio quehacer podrá contribuir a resolver este problema, potenciando sus propios recursos y no disminuyendo su poder, cuestionando su rol o introduciendo algo incoherente con sus objetivos y metas. Esto también brinda coherencia a la propuesta metodológica basada en las habilidades y competencias de las personas, grupos y comunidades, ya que dispone de una mirada equivalente cuando se observa el modo en que se trabaja al interior del Estado esta temática, por medio de la identificación y potenciación de los recursos de cada institución convocada a participar de la política transversal.

Ahora bien, algunas de las instituciones participantes deben hacer modificaciones más sustanciales que otras para instalar el enfoque de promoción de factores protectores. Esto debe surgir a partir del análisis interno que haga cada repartición en virtud de tres aspectos: primero, la identificación o concientización de que la violencia es un problema que está dentro de sus objetivos; en segundo lugar, la necesidad de aportar y la posibilidad de contribuir a resolver o paliar dicho problema; y en tercer lugar, observar que el enfoque puede generar una contribución a su acción y al cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Para desarrollar este proceso, la política transversal propuesta reconoce que cada uno de los actores convocados a participar tiene dentro de su misión la disminución de diversos factores de riesgo de la violencia, cuya disminución contribuye a la prevención de la misma, y que el enfoque de factores protectores puede maximizar su acción o perfeccionar su eficacia.

A modo de ejemplo, se presenta el caso de Gendarmería de Chile que tiene como misión contribuir a la reinserción, una tarea que se inscribe dentro de la prevención terciaria de la violencia (entendida como se ha trabajado en esta propuesta, las violencias y dentro de ellas, el comportamiento delictivo). Dado que su contribución a resolver el problema puede verse perfeccionada a través de la implementación del enfoque de factores protectores, la instalación del enfoque propuesto en esta política transversal tendría que modificar el foco y metodología de sus planes y programas no de un modo radical (actualmente trabaja con el enfoque de riesgo-necesidad-responsividad), sino que poniendo el acento en promover factores protectores, potenciando las habilidades y competencias de su población objetivo. Tanto la literatura como la evidencia sobre reinserción ya han mostrado su efectividad, por lo que se vislumbra que la instalación de este enfoque le permitiría trabajar de forma articulada y coordinada con otras instituciones que trabajan en el área, en virtud de un enfoque compartido y un trabajo intersectorial.

Un ejemplo distinto provee el Ministerio de Desarrollo Social que ya trabaja con enfoque basado en factores protectores. Si bien este no requiere hacer una modificación o cambio sustancial en su intervención, resulta esencial que dicha institución observe la contribución que realiza a la prevención de la violencia, y cómo puede, a través del trabajo coordinado y articulado con Gendarmería de Chile y otras reparticiones convocadas en esta política transversal, maximizar esta contribución en virtud de un problema de Estado que requiere una acción integral, además de aprovechar esta articulación para perfeccionar el logro de sus propios objetivos institucionales.

Dicho de otro modo, la política transversal debe evidenciar que cada uno de los actores convocados tiene un rol respecto de la prevención de la violencia y promoción de la convivencia, y que su participación en esta política puede contribuir a realizar una tarea más eficaz para resolver el problema, y que con ello también se logrará maximizar su propia acción.



***La política transversal debe mostrar el beneficio que generará su acción tanto para paliar el problema del Estado en su conjunto, como al logro particular de los objetivos de cada institución***

Junto con observar que el fenómeno de la violencia es materia de Estado dada la multicausalidad del fenómeno, un segundo problema que justifica la necesidad de contar con una política transversal es la sobre-intervención de ciertos territorios y/o comunidades. Cada plan y programa que se diseña, tiene algún nivel de focalización, siendo regularmente utilizado el criterio de vulnerabilidad o nivel de afectación que tiene el problema en ciertos grupos de la población y/o territorios. En virtud de ello, distintos planes y programas de diversas instituciones tienden a coincidir respecto de dónde o sobre quiénes focalizan su acción, sin que ello suponga un trabajo coordinado entre aquellas reparticiones. Como resultado de ello, en un momento del tiempo se pueden encontrar múltiples intervenciones con los mismos grupos y en los mismos territorios, sin que ello suponga unificar criterios, compartir información, coordinarse entre sí, o buscar generar una mirada integral. Del mismo modo, ante los diversos cambios en los gobiernos nacionales y/o comunales, es muy factible que se diseñen programas y acciones similares a las realizadas en periodos previos, y con los mismos individuos, grupos, familias y territorios.

Para la población afecta a la intervención del Estado, la acción gubernamental se observa disgregada y descoordinada, a lo que se suma una permanente sobreintervención, todo cuanto tiende a deslegitimar a las políticas públicas, a los gobiernos y al Estado en su conjunto.

La sobreintervención se perfila como un problema de magnitud si se desea que la acción del Estado sea eficaz y eficiente. El modo en que esto ha ocurrido ha significado un gasto de recursos que se duplica y triplica cuando se cuentan todos los planes y programas que se han enfocado en los mismos territorios y poblaciones. Este fenómeno suele reproducirse también respecto de instituciones extra estatales, pero que son colaboradoras o ejecutoras de recursos públicos (vía fondos concursables, por ejemplo). Adicionalmente a la deslegitimación que esto puede significar para la acción del Estado, la disposición y motivación de las comunidades frente a cada plan o programa tenderá a ser cada vez menor, con lo que su participación disminuirá o sólo será de carácter instrumental.

La política transversal busca resolver o hacerse cargo de este problema, al integrar a las distintas reparticiones del Estado no sólo respecto de la instalación de un enfoque común, sino que de un trabajo basado en la unificación de criterios y métodos que permita generar políticas, planes y programas coordinadas y articuladas entre las instituciones participantes, evitando así la sobreintervención, intervenciones de baja calidad y resultados, y que los efectos de las acciones sectoriales no consigan sus fines y metas.

Producto de este trabajo coordinado desde la política transversal, los recursos no sólo se utilizarían de modo racional y con eficiencia, sino que además serían considerados de forma integral, compartiéndolos entre las reparticiones del Estado en su acción en el territorio. En esta dinámica de trabajo adquiere centralidad la sinergia de los recursos entre las reparticiones, de modo que las políticas y programas sean resultado de un trabajo de articulación de la oferta estatal, que se plasme en acciones integrales en los territorios y comunidades.

Producto de ello, los incentivos (monetarios o no monetarios) deben centrarse en el desarrollo de políticas transversales entre las instituciones, que de forma focalizada y dependiendo de la experticia particular de cada una podrán asumir la tarea del diseño e implementación según tema o grupo focalizado. Por ejemplo, si se tratara de un plan o programa en infancia vulnerada en sus derechos, será SENAME quien debiera asumir el liderazgo técnico de su diseño, buscando aprovechar los aportes de las otras reparticiones para lograr implementar un programa que sobre la base de la promoción de factores protectores y con un enfoque basado en habilidades y competencias, permita prevenir la violencia desde los factores causales que la generan.

***La política transversal se plasma tanto en la implementación del enfoque de factores protectores como en una gestión intersectorial que integra a los privados y a la sociedad civil***

De este modo, si bien la política es transversal en su enfoque, ciertas reparticiones liderarán los planes según la población o tema desde donde han constituido su experticia, y los incentivos provendrán de esta política en la medida que se cumplan al menos tres condiciones básicas y fundamentales. Primero, que sea una acción cuyo enfoque sea el de promoción de factores protectores y su metodología el fortalecimiento de habilidades y competencias. Segundo, que en su diseño e implementación involucren a distintos organismos del Estado, que trabajen con esta misma población pero con enfoques particulares que se modificarán hacia la consolidación del enfoque transversal. Y tercero, que su gestión tenga carácter intersectorial, involucrando según sean sus roles y competencias tanto a actores privados como a la sociedad civil (organizaciones territoriales y organizaciones no gubernamentales).

La tarea de verificar que estos principios se plasmen en los planes y programas corresponderá al Comité Técnico de Supervisión y Evaluación, realizando procesos de evaluación ex ante, intermedia y ex post donde se observe no sólo si se cumplen estos aspectos, sino que además se desarrolle un seguimiento y monitoreo de estas acciones, y la verificación de los resultados de la intervención. En este sentido, el incentivo se posiciona sobre el estándar técnico que poseen las acciones de la política transversal, y no sobre el aporte particular de cada repartición o sobre aspectos administrativos asociados al proceso/resultado, relevando la necesidad de disponer de planes y programas que son transversales no sólo por plasmar un enfoque, sino que también por gestionar la política pública de un modo distintivo.

Dada la importancia y relevancia que adquiere la gestión intersectorial de la política transversal, entendida no solo como el esfuerzo conjunto de diversas reparticiones del Estado sino que como la gestión de políticas públicas que integra modalidades de asociación con privados y la sociedad civil, es que se logra dar integralidad a la acción y corresponsabilizar a los diferentes actores de la sociedad, quienes asumen un doble rol, el de receptores y gestores de la política. Esto también se explica por la necesidad de brindar un estándar técnico a las iniciativas que se desarrollan en nombre de la prevención, a fin de unificar criterios y enfoques no sólo entre las instituciones, sino que también con cada una de las acciones que se realicen en la sociedad para resolver o disminuir el problema.

Esta lógica de la política transversal, que considera la gestión intersectorial, busca además posicionar con un rol central a aquellas organizaciones que conocen de mejor forma las necesidades de la población y las herramientas disponibles en los territorios, reconociendo la experticia y conocimiento desarrollado por estos organismos. Ahora bien, para lograr

este posicionamiento se debe resolver un problema generalizado en la asociación público-privada, que es la competencia entre las organizaciones no gubernamentales y al interior de la sociedad civil, producto de un esquema de subvención y concursabilidad de los fondos públicos que si bien entrega transparencia y supervisión, es un desincentivo a la asociatividad y cooperación en la intervención comunitaria, lo cual se perfila como un obstáculo relevante a la hora de gestionar la política transversal en prevención de la violencia.

De modo similar, la esfera de los privados posee una lógica de competencia y de maximización de sus ganancias que se perfila como un obstáculo para la gestión intersectorial y para el desarrollo de la política transversal. La propia experiencia del Estado a través de la subvención o exención impositiva con empresas, indica que las acciones promotoras de inclusión laboral u otras iniciativas similares han tendido a relegarse a un fin instrumental para las empresas, con escasa sustentabilidad en el tiempo. Para resolver este aspecto se debe realizar un proceso de sensibilización a las empresas respecto de la urgencia por solucionar los problemas derivados de la violencia, enfatizando que esta tarea no es de exclusiva responsabilidad del Estado, dada la multiplicidad de factores que explican el fenómeno. En este sentido no sólo basta con motivar y comprometer a los privados con acciones concretas, sino que se debe establecer para ellos el mismo estándar técnico que se busca configurar en la política transversal, ya sea en acciones donde el Estado tiene directa injerencia o en aquellas iniciativas que los privados generen por si mismos para resolver el problema de la violencia.

*El estándar técnico de la política transversal debe permearse al trabajo preventivo tanto de los privados como de la sociedad civil, ya sea en las acciones intermediadas o en conjunto con el Estado o en sus acciones preventivas particulares*

#### **4.2.2. Mecanismos de coordinación y vinculación entre los actores en los distintos niveles nacional, regional y local**

Para lograr plasmar la política transversal de forma coherente con el enfoque que se busca implementar, resulta de vital importancia generar un modelo donde los diferentes niveles tengan autonomía y poder decisión respecto de las acciones que se realicen en el marco de la política transversal. Actualmente, existe una tendencia a la gestión de las políticas públicas donde el nivel central define lineamientos, planes y programas que tanto los niveles regionales, provinciales y comunales replican con escasa adaptación a las necesidades y características de sus territorios y poblaciones.

En efecto, el enfoque de factores protectores se sustenta en un diagnóstico de los territorios y sus habitantes, donde se observan las capacidades y herramientas de los individuos, grupos y comunidades que serán el recurso principal para prevenir la violencia en sus diversas formas. Por ende, si bien el nivel central puede entregar orientaciones y lineamientos técnicos, son los diferentes niveles de decisión territorial quienes deben definir prioridades, factores a promover en la gestión preventiva, y procedimientos para materializar tanto el enfoque metodológico, como la gestión intersectorial en cada comunidad.

Las estructuras existentes de los consejos de seguridad pública, que tienen expresión a nivel nacional, regional y comunal, podrían contribuir a la coordinación pero tienen limitaciones evidentes para asumir este rol en la política transversal. Entre estas limitaciones están el marcado énfasis en el control, persecución y sanción que se manifiesta en los órganos

representados. Por otra parte éstos solo tienen un carácter consultivo, cuestión que limita su capacidad de definir estrategias e implementarlas. Lo anterior es particularmente relevante a nivel nacional y regional, mientras que a nivel comunal se goza de mejores - aunque no óptimas - condiciones.

En este escenario, la estructura de coordinación requerida (que incorpore a los ministerios y servicios sociales y a la sociedad civil y privados) deberá someterse a consideración en una instancia de carácter político que evalúe la conveniencia de: a) ampliar –en miembros y facultades– los actuales consejos, o b) generar nuevas estructuras de coordinación ad-hoc.

Resulta coherente esta forma de gestionar la política transversal con el reconocimiento de que la intersectorialidad y el trabajo coordinado de las instituciones tiende a funcionar de modo más eficiente y eficaz en los propios territorios, tanto por la necesidad local y contingente que busca resolver la acción preventiva, como por la generación de vínculos interpersonales ente los propios ejecutores de los planes y programas. Por ende, la política transversal debe responder no sólo a necesidad de descentralizar las decisiones sino que además debe aprovechar los recursos que posee la propia gestión territorial, que incluye la gestión local de los gobiernos comunales, de las organizaciones comunitarias y de privados, así como la interrelación entre estos.

***Los consejos nacionales, regionales y comunales de seguridad pública, no son idóneos para constituirse como los entes técnicos destinados a la gestión y coordinación de la política transversal en prevención y convivencia***

En este sentido, la disminución de la sobreintervención se resuelve dotando de mecanismos técnicos y de gestión, a los niveles regionales y municipales a fin de generar una política preventiva, donde las instancias de coordinación no sólo sean espacios de discusión y reflexión o mecanismos para la rendición de cuentas, sino entes de carácter técnico que vigilen la implementación de los principios de la política transversal de prevención de la violencia.

Ahora bien, para que este proceso de descentralización de la política transversal sea efectivo, debe disponer de una estructura a nivel nacional o central que entregue soporte, dirección y lineamientos para su desarrollo eficiente a nivel local. Para ello, se observa la necesidad de tener una gestión de la política transversal que, primero, brinde sustento político a la política transversal; segundo, disponga de un sustento normativo que movilice a la acción del Estado; y tercero, establezca roles y responsabilidades claras entre los ministerios y servicios participantes, incluyendo aquellos roles y responsabilidades que podrían caber a los actores privados y organizaciones de sociedad civil.

Respecto del primer punto, conviene resaltar que todas las iniciativas que han tenido características de política transversal o intersectorialidad al menos a nivel estatal, han estado basadas en un sustento político y directivo desde la presidencia. Esto no sólo evidencia la disposición de recursos para su diseño e implementación, sino que además permite que las distintas reparticiones se alineen frente al mandato o indicación de la máxima autoridad del gobierno. Este apoyo de parte de la presidencia brinda sustento y fundamento para cualquier acción que se planifique en el marco de la política transversal, en especial en un Estado que tiende a gestionarse de forma jerárquica.

Teniendo este sustento, se brinda la posibilidad de generar un consejo de ministros, como ha sido realizado en la experiencia comparada, un ente coordinador que se perfile con mandato y poder para poder gestionar la política transversal, así como para generar un marco normativo que establezca las responsabilidades, roles y funciones de los diferentes entidades del Estado convocadas a participar.

***La política transversal debe disponer de sustento y apoyo político, el cual en una estructura jerárquica como el Estado chileno, sólo puede provenir desde la Presidencia***

En efecto, el marco normativo es una aspiración deseable y necesaria para lograr que la política transversal sea una realidad, pero cuyo proceso de constitución debe resolver no sólo los aspectos legales y presupuestarios para su concreción, sino que además debe generar un compromiso de los diferentes sectores políticos representados en el congreso de la nación.

Evidentemente la primera condición, el apoyo y convencimiento de la presidencia resulta fundamental para la segundo, el desarrollo de un marco normativo. Esto a raíz de que la discusión política no tiene únicamente un referente técnico en sus mecanismos de decisión, por lo cual se debe cautelar que el proceso de discusión de una posible ley en materia de prevención de la violencia y promoción de la convivencia, resguarde y proteja el bien superior de la política, la convivencia y cohesión social. Los lineamientos base del componente transversal de la política son el enfoque de factores protectores, la metodología de habilidades y competencias, y el carácter intersectorial incorporando a los privados y la sociedad civil. En este sentido, si bien la discusión de la legislación se sustenta en aspectos políticos, ellos no deben aminorar el componente estrictamente técnico que desea impregnar a la política preventiva.

***La política transversal requiere de un sustento normativo que debe proteger los principios y fundamentos técnicos, estableciendo un marco para la acción de los diferentes actores del Estado***

La primacía de los aspectos técnicos por sobre los estrictamente políticos, se debe perfilar no sólo desde la evidencia de la efectividad del enfoque que se desea instalar, sino que también desde el reconocimiento que la prevención del delito y la violencia tal como se ha venido desarrollando adolece de efectividad, tanto por el desarrollo de acciones parceladas y descontextualizadas de la realidad de los territorios, como por la escasa corresponsabilidad que han tenido otros actores igualmente relevantes para resolver el problema, como los privados y la sociedad civil. En este sentido, la necesidad de una política transversal parte por asumir que la política pública en el área, gestionada del modo que se ha hecho hasta el momento, tendrá escasas posibilidades de conseguir resultados a mediano y largo plazo, tarea que se ve especialmente dificultada cuando los gobiernos nacional y comunal realizan cambios sustanciales en cada periodo, dando escasa continuidad a aquellas acciones que han generado resultados o a la sistematización de las lecciones que se van generando desde los diferentes niveles de gestión de las políticas públicas.

Frente a la disposición de un sustento normativo, cada ministerio y servicio se verá en la obligación de direccionar sus acciones hacia el cumplimiento de las indicaciones emanadas de la ley. Esto permitirá no sólo consagrar una forma de generar prevención al interior del Estado, sino que evitará que las estrategias y planes de los gobiernos nacionales y

locales se distancien o no reflejen los principios y acciones que indica la ley de prevención de la violencia. Por ende, el marco normativo además de demandar y dirigir la acción transversal, permitirá responsabilizar y hacer exigible el rol que deben cumplir las instituciones para su concreción.

Junto con las condiciones anteriores para la existencia de la política transversal resulta idóneo y pertinente que esta tenga un consejo directivo compuesto por ministros de Estado, lo cual no significa que su operación y gestión quede resuelta con dicha figura. Para ello, resulta fundamental que el ente coordinador de la política transversal sea la Subsecretaría de Prevención del Delito, dado que es la institución llamada a cumplir esta función dentro del Estado.

Para asumir esta función a cabalidad y con la eficacia que requiere dicha tarea, la Subsecretaría debe realizar una serie de acciones y medidas que permitan posicionarla como un referente técnico en la materia. Para ello, la primera tarea consiste en reflexionar y analizar su misión, visión, y objetivos estratégicos, de modo que se alineen de forma clara y pertinente con los principios de la política transversal. En segundo lugar se requiere que la subsecretaría asuma y adopte el enfoque de factores protectores como la orientación base para sus planes y programas, lo cual demandará realizar ajustes respecto de su actual oferta, redireccionando su acción en cada una de las áreas y reparticiones internas, de modo que la transversalidad sea una realidad a nivel Estado partiendo por transversalizar el enfoque de forma interna. La tercera tarea para lograr perfilarse y validarse como el ente coordinador de la política transversal supone la especialización y desarrollo de una experticia técnica en materia de prevención de la violencia y promoción de la convivencia, a fin de que la subsecretaría sea capaz de realizar indicaciones y orientaciones claras a las otras reparticiones respecto de las acciones que se diseñen y ejecuten en el marco de la política.

***La política transversal requiere un ente coordinador que muestre experticia técnica en la materia, para ello la Subsecretaría de Prevención del Delito debe adoptar internamente la política transversal***

En la medida que la Subsecretaría de Prevención del Delito logre perfilarse como un referente técnico en prevención de la violencia, redireccionando su planificación estratégica como organización y su acción de modo congruente con la política transversal, podrá ejercer un liderazgo directivo, técnico y metodológico coherente e idóneo frente a las entidades convocadas a participar en la política transversal.

La entidad coordinadora debe tener el rol de convocar a las diferentes reparticiones que diseñarán y ejecutarán los planes y programas intersectoriales. Deberá entregar orientaciones técnicas para su discusión y decisión, darle seguimiento a los compromisos y tareas diseñadas para su implementación, y supervisar y evaluar los procesos y resultados. También deberá asumir un rol técnico de estudio y análisis respecto de la evolución de la política transversal, identificando obstáculos, realizando indicaciones para resolver los problemas derivados de su ejecución, sistematizando las experiencias, midiendo sus resultados y estudiando los diversos temas que vayan surgiendo a raíz de la implementación de la política. Los roles y responsabilidades de las diversas reparticiones participantes dependerán de los planes y programas que se diseñen en el marco de la política transversal, asumiendo en algunas oportunidades un rol directivo dependiendo del tema que se trate y de la experticia de cada institución; de modo similar, en los diferentes niveles de operación de la política transversal, regional y comunal, serán las entidades que temáticamente han desarrollado una experticia sobre un tema, quienes asumirán el liderazgo operativo de la política transversal. En el marco de cada una de estas instancias

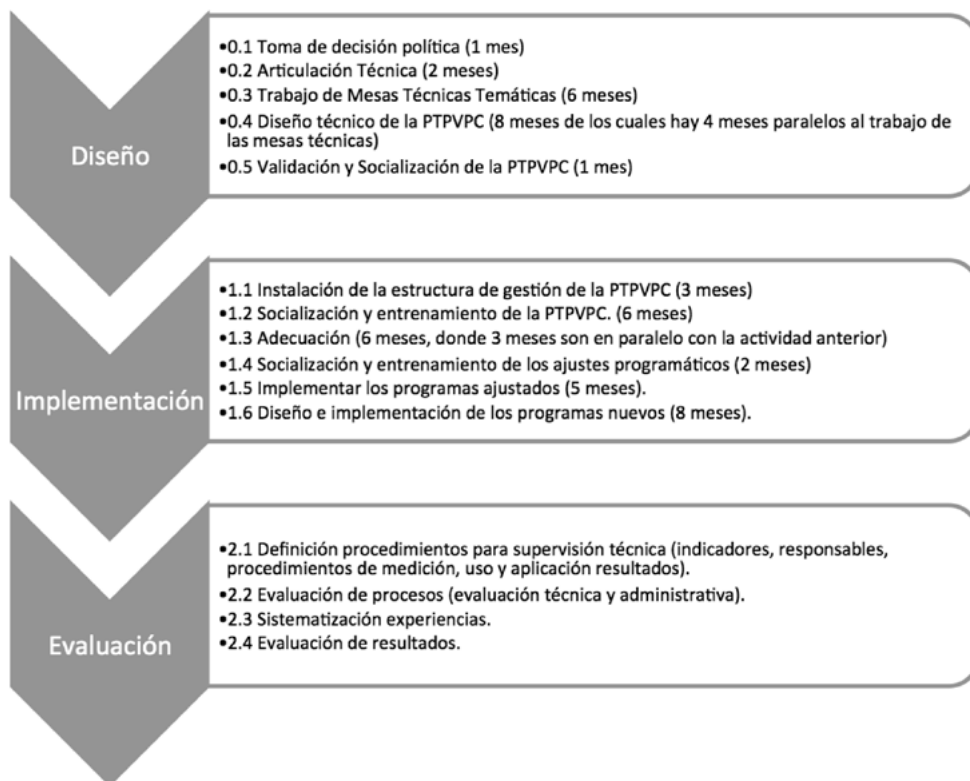
de decisión, diseño y ejecución, la Subsecretaría de Prevención del Delito deberá velar y resguardar que los principios de la política transversal se cumplan y que los estándares técnicos se lleven a la práctica.

En dicho sentido, se requerirá de una etapa de diseño de política que considere: un catastro de necesidades de la población general y focalizada en función de los objetivos de la política transversal y su enfoque; un catastro exhaustivo de la oferta programática de cada uno de los convocados a integrar la política transversal, identificando beneficiarios, objetivos y acciones, así como recursos asociados a su ejecución tanto monetarios como técnicos y humanos. El catastro de oferta deberá ajustarse al de necesidades, a fin de determinar en qué medida la oferta programática responde a las necesidades de intervención. Del balance de ambos, deberá eliminarse, reorientarse, reformularse, o potenciarse los programas existentes y, de ser necesario, diseñarse nuevos –en los términos descritos anteriormente- que permitan cubrir necesidades no atendida con la oferta actual aún después de su rediseño.

#### 4.2.3. Plan para corto, mediano y largo plazo

De forma esquemática se presentan las principales tareas para corto, mediano y largo plazo asociadas al diseño e implementación de la política transversal, siendo un esquema inicial que será perfeccionado a la luz de las acciones de diseño que en el marco de la siguiente etapa de la política transversal se generen.

#### Esquema resumen | Ciclo de la política transversal



Fuente: elaboración propia

A continuación se avanza en la identificación de las actividades generales que deberá comprender cada etapa.

## ETAPA 0 | DISEÑO

**Objetivo:** Diseñar una Política Transversal de Prevención de las Violencias y Promoción de la Convivencia (en adelante PTPVPC), que implique la interacción de distintos actores públicos y privados, desarrollando un plan de acción e implementación de la política a mediano y largo plazo.

### » Toma de decisión política (1 mes)

**Objetivo:** Legitimar y generar apoyo para el proceso de diseño de una PTPVPC, convocando a los actores clave a nivel política.

**Participantes:** Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Consejo Nacional de la Infancia, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Hacienda, Presidentes de Cámaras de Diputados y Senadores, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, Asociación Chilena de Municipios.

- a. Entregar lineamientos teórico-conceptuales a los miembros del Comité a partir del documento base (documento marco de acción de diseño de una PT).
- b. Constituir el Comité Interministerial.
- c. Reunir a los miembros del Comité para socializar la propuesta.

### » Articulación Técnica (2 meses)

**Objetivo:** Instalar la estructura técnica para el diseño y la posterior implementación de la Política.

**Participantes:** Los actores mencionados anteriormente en su nivel técnico (SENDA, SENAME, SPD, etc.)

- a. Constitución de Mesas Técnicas Temáticas.
- b. Lineamientos generales para el trabajo de las mesas técnicas y para el levantamiento de información territorial.
- c. Identificación de actores extra-estatales relevantes para el trabajo de las mesas técnicas y convocatoria.
- d. Instalación de las Mesas Técnicas.



» **Trabajo de Mesas Técnicas Temáticas (6 meses)**

**Objetivo:** Levantar diagnósticos temáticos para generar propuestas de acción.

**Participantes:** Comité Técnico, Secretaría Técnica de la Subsecretaría e invitados temáticos según defina el Comité.

- a. Sensibilización y transferencia de lineamientos técnicos
- b. Diagnóstico de demandas y sistematización de factores protectores a partir del diagnóstico comunal realizado por el Municipio respectivo. Esta información será posteriormente levantada al nivel regional (principalmente a SEREMIS y coordinadores regionales), los cuales la remitirán con modificaciones (si es que las hubiera) a la SPD. Este último, en su calidad de secretaria técnica, ordenará y sistematizará los datos recogidos territorialmente.
- c. Diagnóstico institucional (oferta de planes y programas, marco normativo vigente): misma lógica anterior (desde lo local a lo central o nacional).
- d. Conclusiones integradas sobre los diagnósticos
- e. Propuestas de acción (incluye objetivos de corto, mediano y largo plazo de las temáticas traducidas a matriz de marco lógico).
- f. Aprobación regional, por intendencias regionales, de las propuestas de acción.

*De forma paralela Comité Técnico de la PTPVPC debe reunirse para evaluar los avances de las mesas técnicas; SPD es la secretaria técnica de la PTPVPC.*

» **Diseño técnico de la PTPVPC (8 meses de los cuales hay 4 meses paralelos al trabajo de las mesas técnicas)**

**Objetivo:** Integrar las propuestas de acción temáticas para la formulación de la PTPVPC.

**Participantes:** Comité Técnico, Subsecretaría de Prevención del Delito.

- a. Reuniones mensuales para el seguimiento de las mesas
- b. Establecer definiciones estratégicas de la PTPVPC (fin, propósito, objetivos estratégicos)
- c. Sistematizar las propuestas de acción temáticas
- d. Definir los componentes de la PTPVPC
- e. Identificar y definir componentes transversales a todas las líneas temáticas.
- f. Establecer los lineamientos técnico-programáticos que guíen los ajustes que se deban realizar en los proyectos y planes implementados por los actores involucrados.
- g. Desarrollar un sistema de supervisión y evaluación de la PTPVPC.
- h. Definir estrategia de socialización.

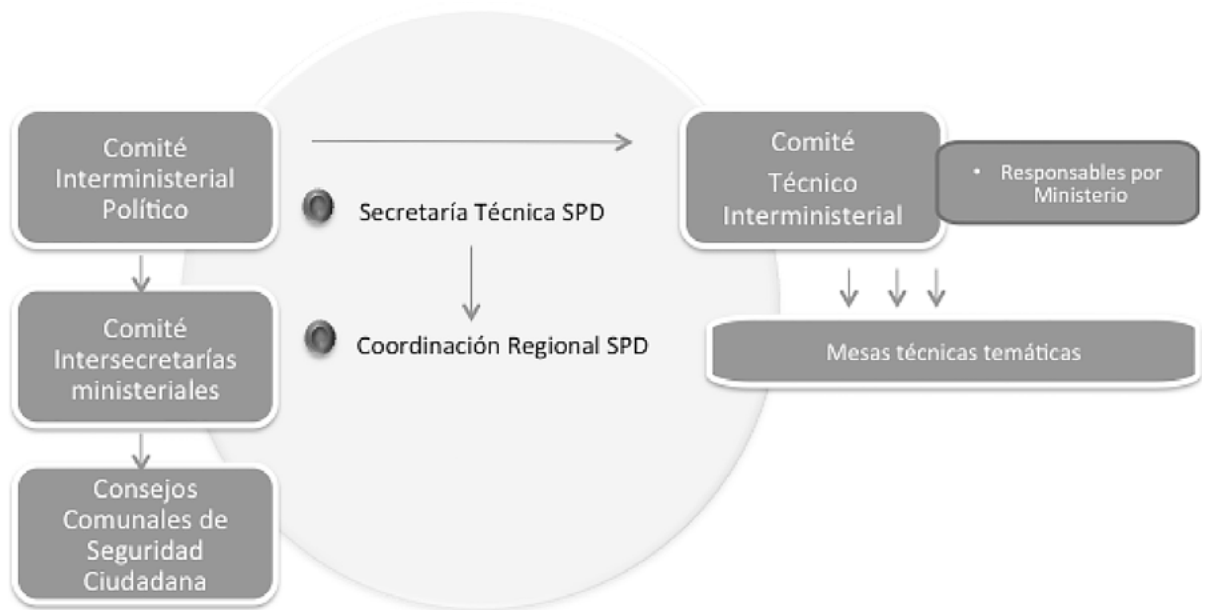
» **Validación y Socialización de la PTPVPC (1 mes)**

**Objetivo:** Aprobar e informar a las entidades relacionadas con la PT sobre su diseño técnico.

**Participantes:** Comité Técnico, Secretaría Técnica de la Subsecretaría de Prevención del Delito y Comité Interministerial.

- a. Presentación de la PTPVPC para su validación al Comité Interministerial.
- b. Socialización de la PTPVPC de acuerdo a la estrategia definida.

**Diagrama resumen** | Propuesta mecanismo de articulación de la Política Transversal



Fuente: elaboración propia

## ETAPA 1 | Implementación de la Política Transversal de Prevención de las Violencias y Promoción de la Convivencia.

**Objetivo:** Implementar una Política Transversal de Prevención de las Violencias y Promoción de la Convivencia, que implique la interacción de distintos actores públicos y privados.

### » Instalación de la estructura de gestión de la PTPVPC (3 meses)

**Objetivo:** Establecer la estructura de gestión de la PTPVPC.

**Participantes:** Comité interministerial, Comité técnico, Secretaría técnica (SPD) y mesas técnicas temáticas.

- a. Nombrar cargos.
- b. Constituir formalmente el Comité interministerial, Comité técnico, Secretaría técnica (SPD) y mesas técnicas temáticas.

### » Socialización y entrenamiento de la PTPVPC. (6 meses)

**Objetivo:** Socializar con las entidades involucradas en la PTPVPC, entrenando a los actores claves para su implementación.

**Participantes:** Comité Técnico, Secretaría Técnica de la SPD y las entidades involucradas en la PTPVPC.

- a. Diseñar un programa de entrenamiento y socialización de la PTPVPC.
- b. Implementar el programa de entrenamiento de manera progresiva, tanto a nivel central como municipal.

### » Adecuación (6 meses, donde 3 meses son en paralelo con la actividad anterior)

**Objetivo:** Ajustar internamente el trabajo de los Ministerios y Servicios involucrados en la PTPVPC.

**Participantes:** Comité Técnico, Secretaría Técnica de la SPD y mesas temáticas.

- a. Retomar conclusiones del Diagnóstico en el trabajo en mesas temáticas (análisis de la oferta programática)
- b. Las mesas temáticas emite recomendaciones sobre la oferta programática
- c. Reuniones bilaterales entre las mesas temáticas y los equipos técnicos programáticos para analizar recomendaciones y cursos de acción.
- d. Realizar ajustes a los programas
- e. Retroalimentación regional
- f. Ajustes finales a la oferta programática

» **Socialización y entrenamiento de los ajustes programáticos (2 meses)**

**Objetivo:** Socializar los ajustes a la oferta programática con los equipos territoriales y ejecutores, entrenándolos para su implementación.

**Participantes:** Comité Técnico y Secretaría Técnica de la SPD.

- a. Diseñar un programa de entrenamiento y sensibilización de los ajustes programáticos para los equipos territoriales y ejecutores.
- b. Implementar el programa de entrenamiento y sensibilización.

» **Implementar los programas ajustados (5 meses).**

**Objetivo:** Implementar ajustes en programas existentes, en base a la determinación de los cursos de acción propuestos anteriormente.

**Participantes:** Comité Técnico, Secretaría Técnica de la SPD y ejecutores de los programas ajustados.

- a. Rediseño de las orientaciones técnicas de los programas ajustados.
- b. Establecer perfiles por competencias para el personal de programas ajustados.
- c. Capacitación a equipos ejecutores.
- d. Acompañamiento técnico a ejecutores.
- e. Ajuste orientaciones técnicas en base a proceso acompañamiento.

» **Diseño e implementación de los programas nuevos (8 meses).**

**Objetivo:** Crear e implementar programas nuevos donde se requiera, en base a la determinación de necesidades y análisis de brechas de intervención.

**a. Participantes:** Comité Técnico, Secretaría Técnica de la SPD y ejecutores de los programas nuevos.

- b. 1.6.1 Diagnóstico de las necesidades y brechas de intervención para el diseño de programas nuevos.
- c. 1.6.2 Diseño de las orientaciones técnicas para programas nuevos.
- d. 1.6.3 Perfil por competencias para personal de programas nuevos
- e. 1.6.4 Selección de personal para programas nuevos
- f. 1.6.5 Capacitación a equipos ejecutores de programas nuevos.
- g. 1.6.6 Acompañamiento técnico a ejecutores de programas nuevos.
- h. 1.6.7 Ajuste de las orientaciones técnicas en base a proceso acompañamiento.

**ETAPA 2 | Evaluación y supervisión técnica permanente (3 meses para diseño e implementación, 8-9 meses evaluación procesos, 18 meses evaluación de resultados)**

**Objetivo:** Conocer el grado de cumplimiento de los estándares técnicos, evaluar procesos para realizar modificaciones a la intervención, estimar el nivel de logro respecto a los resultados proyectados.

**Participantes:** Comité Técnico de Supervisión y Evaluación.

- a. Definición procedimientos para supervisión técnica (indicadores, responsables, procedimientos de medición, uso y aplicación resultados).
- b. Evaluación de procesos (evaluación técnica y administrativa).
- c. Sistematización experiencias.
- d. Evaluación de resultados.



Diseño de una  
política transversal de prevención  
de las **violencias** y **promoción de la convivencia**

# ANEXOS

# Anexo 1

## Metodología del estudio

De acuerdo a los objetivos señalados para el estudio, se asumió un enfoque metodológico cualitativo, en respuesta a la necesidad de levantar información profunda, con el propósito de observar cómo se ha venido configurando el trabajo preventivo en las diversas reparticiones y organizaciones indicadas en la matriz de actores que se encuentra en el presente informe. La opinión de los actores claves respecto a las dificultades y fortalezas derivadas del trabajo intersectorial y los desafíos de una política transversal en material de prevención del delito, la violencia y la inseguridad se constituyen como un insumo para la definición de áreas prioritarias, líneas estratégicas y niveles de coordinación en el diseño de una Política Transversal de este tipo.

### 1. TÉCNICAS DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

#### **Análisis Documental y Bibliográfico**

Ciertamente, una de las estrategias de recolección de datos más utilizadas dentro del enfoque cualitativo refiere al análisis documental, el cual, por lo general, constituye el punto de entrada al dominio o ámbito de investigación que se busca abordar. De tal modo, los documentos o fuentes de información para desarrollar este tipo de abordaje pueden ser de distinta índole, considerando a los del tipo institucionales, legales, publicaciones formales o informales, entre otras fuentes (Sandoval, 2002). Así, a través de la información compilada, es posible dar contexto a la investigación, principalmente por medio de la descripción de los acontecimientos, discusiones teóricas, problemas y reacciones de las personas u objetos de análisis.

En definitiva, este estudio contempla como parte de su análisis documental la revisión de normativa nacional, disposiciones de política de pública de diversos países de la región y documentos de administrativos de un amplio número de organismos del Estado, asimismo, se recurre a una extensa revisión de literatura especializada que abordara las temáticas y discusiones teóricas involucradas en materia de prevención de las violencias y promoción de la convivencia y factores protectores que resultan aplicables al contexto nacional.



### **Entrevistas Semi-Estructuradas**

Dentro de las técnicas de producción de información cualitativa, una de las más utilizadas es la entrevista abierta o “en profundidad”, la que se define como el encuentro cara a cara entre el investigador y los entrevistados, los que están dirigidos a la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras (Taylor y Bodgan, 1987). Existen diversos tipos de entrevistas, siendo la entrevista semi-estructurada la que consta de preguntas ordenadas por temas y redactadas por igual para todos los entrevistados, pero a las que éstos pueden responder de manera libre o abierta (1990, p.288 en Valles 1999, p. 180).

Los criterios que han justificado la elección de los actores claves a entrevistar, responden, eminentemente, a la experiencia profesional que ostentan en ámbitos afines a la prevención del delito y convivencia, y/o a la consideración de su eventual participación en una futura ‘política transversal de prevención de las violencia y promoción de la convivencia’. Se realizaron un total de 35 entrevistas a actores claves

### **Mesa Técnica**

La realización de una mesa técnica para la discusión intersectorial sobre Política Transversal de Prevención de las Violencias y Promoción de la Convivencia tuvo por objetivo consultar a actores clave pertenecientes a las principales reparticiones del Estado, instituciones privadas y del tercer sector, respecto a aspectos claves de la Política propuesta. A partir de dicha mesa, se recogieron aportes y conclusiones que fueron posteriormente integrados a la presente propuesta de diseño de una Política Transversal de Prevención de las Violencias y Promoción de la Convivencia.

La mesa de discusión intersectorial sobre política transversal de prevención convocó a 15 participantes de ministerios, servicios y reparticiones tales como: Policía de Investigaciones, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones del Gobierno de Chile, Servicio Nacional de Menores, área Justicia Juvenil, Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Vivienda y Urbanismos, Ministerio de Desarrollo Social, Servicio Nacional de Menores - área Protección, Carabineros de Chile, Ministerio de Educación, Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud, Subsecretaría de Prevención de Delito, Centro inteligencia territorial – Universidad Adolfo Ibáñez.

## Anexo 2

# Glosario de términos

- **Cohesión Social**

Enfoque que hace referencia, por un lado, a los medios que permiten la plena integración de todos los sujetos y grupos que componen una sociedad; y por otro, a los sentimientos de pertenencia, lealtad, solidaridad, confianza y otros que poseen dichos sujetos y grupos respecto de la sociedad que componen (Jiménez, 2009: 45 - 46 en PNUD, 2013). Cabe destacar que este enfoque no se limita a la intervención del Estado en materias de inclusión social, reducción de brechas y promoción de derechos, sino que también incluye un componente comunitario, el cual se refiere al modo en que los sujetos perciben la integración social y/o comunitaria, y la traducen en sus comportamientos y valoraciones.

Este concepto, gracias a la relación dialéctica que lo compone, permite vincular ámbitos de la realidad social que muchas veces se presentan escindidos:

*“... la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y la legitimidad política; la transmisión de destrezas y el empoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social; las variaciones socioeconómicas y los cambios en la subjetividad colectiva; la promoción de mayor igualdad y de mayor reconocimiento de la diversidad; las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia” (CEPAL, 2007:13).*

- **Convivencia**

Es un fenómeno social cotidiano, dinámico y complejo, el cual se construye a partir de la interacción entre distintos actores que comparten un espacio social común. Esta expresión relacional se ve mediada por un conjunto de disposiciones que norman la manera de comunicarse, relacionarse y actuar, y que, a su vez, en un contexto democrático, permiten que quienes conforman una comunidad legitimen el accionar del Estado y de unos y otros como interlocutores válidos. En resumen, la convivencia es “...una dinámica interpersonal y social, basada en el diálogo, la confianza y la solidaridad, que permite a todas las personas sentirse parte de una sociedad y disfrutar de sus derechos humanos” (PNUD-Costa Rica, 2013, p. 50), abarcando estos últimos tanto a los derechos ciudadanos como los derechos políticos, sociales y cívicos que deben ser garantizados en un Estado de Derecho.

- **Centralización / Desconcentración / Descentralización**

Se entiende por *Centralización* al sistema de organización administrativa en que todas las cuestiones de importancia referentes al quehacer de la administración pública son resueltas por los órganos centrales. En resumidas cuentas, centralizar implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración. Por otra parte, la *Desconcentración* supone la transferencia de competencias de forma permanente de un órgano superior a otro inferior, pero manteniendo a esta entidad subordinada dentro de la misma persona jurídica. O dicho de otro modo, es cuando un ente central, en base a una norma, ha transferido parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo. Finalmente, la *Descentralización* es aquella forma de administración en la cual la competencia se ha atribuido a un nuevo ente separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio, y poderes de decisión y resolución que le han sido especialmente transferidos, pudiendo así adquirir derechos o contraer obligaciones (Azócar & Aylwin, 1996).

- **Delito**

Todo acto, conducta u omisión que está penado por la Ley, contemplado en el Derecho Penal como delito y, por tanto, sancionado legalmente.

- **Enfoque de Derechos**

Es “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operacionalmente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos” (Mideplan/CEPAL, 2002: 2). En este sentido, siendo Chile un Estado de Derecho, es su responsabilidad ser el garante de dichos Derechos -Humanos, partiendo de la concepción de que estos establecen las bases para la libertad, la justicia, la igualdad y la paz en el mundo.

- **Enfoque de Habilidades y Competencias**

Enfoque que implica el desarrollo y fortalecimiento de competencias en las personas a través de la implementación práctica de las habilidades emocionales, cognitivas y comunicativas que, integradas con conocimientos y disposiciones, hacen posible que las personas puedan actuar de manera constructiva en la sociedad.

- **Factores Protectores**

Se refieren a aquellas condiciones del ambiente o variables individuales (actitudes, valores, competencias, entre otras) de los sujetos, que de una u otra forma impiden o los hacen más resistentes a presentar conductas socialmente no aceptadas. Esto supone mirar el problema desde una perspectiva de fortalecimiento de los recursos individuales, grupales y comunitarios (Bermúdez & Sagarduy, s/f).

- **Factores de Riesgo**

Factores que pueden favorecer la aparición de la totalidad de conductas que pueden considerarse como transgresiones sociales a la norma esperada, incluyendo a las conductas delictivas. Cabe señalar que no todos los factores poseen la misma influencia, sino que esta va a depender del contexto socioeconómico-político y cultural en el cual la persona este

inserta (Vasquéz González, 2003). Dentro de los principales factores de riesgo señalados por la literatura se encuentran: (1) factores institucionales, (2) factores culturales, (3) factores socioeconómicos, (4) factores del entorno, y (5) factores psicológicos (Manzano y Mohor, 2015).

- **Intersectorialidad**

Es la articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones entre sectores de la sociedad, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social (Prates Junqueira, 1998).

- **Matriz de Marco Lógico**

Herramienta metodológica que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad. Asimismo, sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución. Posee los siguientes elementos:

- ***Fin:*** es la descripción de cómo el programa contribuye, en el largo plazo, a la solución del problema o satisfacción de una necesidad que se ha diagnosticado. No implica que el programa, en sí mismo, será suficiente para lograr el Fin, pudiendo existir otros programas que también contribuyen a su logro. Responde a la pregunta ¿por qué el proyecto es importante para los beneficiarios/as y la sociedad?
- ***Propósito:*** es el resultado directo a ser logrado en la población objetivo, como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos por el programa. Es una hipótesis sobre el beneficio que se desea lograr. Es la contribución específica a la solución del problema (o problemas) diagnosticado(s). Responde a la pregunta ¿por qué el proyecto es necesario para los beneficiarios/as?
- ***Componentes:*** son los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa para cumplir su propósito. Responden a la pregunta ¿qué entregará el proyecto?
- ***Actividades:*** son las principales tareas que se deben cumplir para el logro de los componentes del programa. Corresponden a un listado de actividades en orden cronológico y secuencial, para cada uno de los componentes. Responden a la pregunta ¿qué se hará?
- ***Indicadores:*** son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del nivel de logro alcanzado por un programa, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que, comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño.
- ***Medios de Verificación:*** son las fuentes de información a las que se puede recurrir para obtener los datos necesarios para calcular los indicadores. Incluyen material publicado, inspección visual, encuestas, registros de información, reportes estadísticos, entre otros.
- ***Supuestos:*** son las condiciones que deben ocurrir para que se logren los distintos niveles de objetivos.

- **Percepción de Inseguridad / Temor al Delito**

La *percepción de inseguridad* se refiere a la sensación de vulnerabilidad y desprotección ante la posibilidad de ser víctima de algún delito o violencia. Está compuesta tanto por un factor cognitivo (relacionado a la probabilidad de ser víctimas) y otro afectivo o emocional, el que podría denominarse *temor al delito*. Este último, corresponde a la reacción emocional negativa generada por el crimen o por símbolos asociados con el crimen, la cual implica que los hechos delictuales hacen pensar a muchos que el mundo no es un lugar seguro, que el peligro puede emerger en cualquier lugar o circunstancia. Este fenómeno se ha asociado a una amplia variedad de estados emocionales, actitudes o percepciones entre las que se incluyen desconfianza en el otro, ansiedad, percepción de riesgo, miedo a los extraños, entre otras (Warr, 2000).

- **Política Pública**

“Corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002).

- **Política Transversal de Prevención del Delito**

Acciones de los gobiernos y Estados que tienen por objetivo solucionar los problemas de inseguridad, violencias y delitos, a través de la instalación del enfoque preventivo de manera intersectorial, incluyendo modalidades de asociación público-privadas, y en los diversos niveles del Estado -central, regional y local-.

- **Prevención**

“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” (ONU, 2002).

- **Prevención Primaria**

Estrategias de intervención a segmentos relativamente amplios de la población, respondiendo a necesidades inespecíficas, poco definidas o donde no se tiene una identificación clara de sus causas.

- **Prevención Secundaria**

Estrategias dirigidas a individuos o grupos específicos, que han sido identificados como proclives a incurrir en conductas habituales de violencia y delincuencia, y por otra, a grupos de potenciales víctimas del delito.

- **Prevención Terciaria**

Estrategias dirigidas a grupos específicos de personas que han cometido infracciones a la ley y/o que han estado en contacto con el sistema penal, incluyéndose en esta categoría no solo a productores de delitos y violencias, sino que también a las víctimas. En este sentido, se busca promover intervenciones que eviten la reincidencia y la revictimización, y que generen condiciones para su posterior reinserción social.

- **Reinserción Social**

Proceso de rearticulación y fortalecimiento de los lazos desarrollados entre los (ex)infractores y las instituciones sociales presentes en la comunidad a la que pertenecen, para lo cual se generan acciones de apoyo a los infractores de ley y sus familias, tanto antes como después de su liberación (Borzycki, 2005; UNODC, 2013). Para que la reinserción sea exitosa es fundamental el fortalecimiento de las habilidades y competencias que posea el individuo para desenvolverse adecuada y satisfactoriamente en la sociedad y en su entorno familiar y comunitario.

- **Transversalidad**

Es una nueva tendencia organizativa de carácter horizontal que busca la integración, la coordinación y la comunicación interdepartamental, caracterizada por proponer objetivos asumidos por todos los sectores de la organización, pero que no son propios de ninguno de ellos, sino generales del conjunto. Así, la transversalidad se plantea como un modelo organizativo alternativo al tradicional para dar respuesta a los nuevos retos que se plantean a los gobiernos y a las administraciones públicas, el cual se caracteriza por la primacía del principio de coordinación horizontal y de multidisciplinariedad (Salvador, 2012).

- **Violencia Cultural**

Aquellos aspectos de la cultura, el ámbito simbólico de nuestra existencia (materializado en religión e ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y ciencias formales), que puede utilizarse para justificar o legitimar violencia directa o estructural (Galtung, 2003).

- **Violencia Directa**

Uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones (Galtung, 2003).

- **Violencia Estructural**

Es una forma más insidiosa e indirecta que la manifestación física y psicológica de la violencia, pues está integrada a la estructura de las instituciones sociales y culturales, negando a menudo a las personas sus derechos humanos básicos. Este tipo de violencia surge de la distribución desigual del poder y los recursos (Galtung, 2003).

Diseño de una  
política transversal de prevención  
de las **violencias** y **promoción de la convivencia**

# REFERENCIAS

# Referencias

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Alfama, B. & Cruells, M. (2011) “Evaluación y políticas transversales: el caso de las políticas de género”. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Barlow, H. D., & Kauzlarich, D. (2010). *Explaining crime: A primer in criminological theory*. Rowman & Littlefield.
- Beck, U. (1998), *La sociedad del Riesgo*. Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona, y Editorial Paidós, Buenos Aires.
- BID (2012) *Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*.
- Brown, S. E., & Esbensen, F. A. y Geis, G. (2013). *Criminology: Explaining crime and its context*. Elsevier.
- CEPAL (2007). *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Dussich, J. P. (2006). *Victimology—past, present and future*. RESOURCE MATERIAL SERIES No. 70, 116. Disponible en [http://www.peacepalibrary.nl/ebooks/files/UNAFEI\\_no70.pdf#page=121](http://www.peacepalibrary.nl/ebooks/files/UNAFEI_no70.pdf#page=121) recuperado el 10 de mayo de 2016.
- De Mattos, C. (2014) “Retos para la participación de los Gobiernos locales en la seguridad pública: el caso brasileño” En *Seguridad Ciudadana en América Latina. Múltiples dimensiones y dilemas políticos*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. 2014
- Galtung, J. (1998). *After Violence: 3R, Recon struction, Reconciliation, Resolution. Coping With Visible and Invisible Effects of War and Violence*. Princeton, NJ: TRANSCEND.
- Giddens, A. (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Editorial Taurus, Santa fe de Bogotá, Colombia.
- Giménez, C. (2012) *Convivencia social e intercultural en territorios de alta diversidad: encuesta 2010 sobre convivencia intercultural en el ámbito local*. Obra Social “la Caixa”, Barcelona.
- Horner, B. & Chairman, M.P. (1993) “Crime Prevention in Canada: Toward a National Strategy” Twelfth Report of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General. February 1993



- Kooiman, J. (2004). "Gobernar en gobernanza", Revista Instituciones y Desarrollo, 16, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 171-194.
- Lacey, N., & Zedner, L. (2012). Criminalization in historical perspective: descriptive, analytical, and explanatory approaches. En M. M. Rod Morgan, The Oxford Handbook of Criminology (págs. 164 - 167). Oxford: Oxford University Press.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. CEPAL, serie Políticas sociales 95. Santiago de Chile. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1)
- Lahera, Eugenio. 2008. Eugenio Lahera. Introducción a las Políticas Públicas. Santiago, Chile. FCE. 332 pp.
- Martínez del Olmo (2006) Martínez del Olmo, Ma Teresa. 2006. "La evaluación de políticas y programas públicos". Pérez Sánchez, Margarita, ed. 2006. Análisis de Políticas Públicas. Granada, España. Universidad de Granada. 226 págs. pp. 175 – 196.
- Manzano Chávez, Liliana (2009). *Violencia en barrios críticos: explicaciones teóricas y estrategias de intervención basadas en el papel de la comunidad* / Liliana Manzano Chávez. -- Santiago: RIL editores - CESC, 2009.
- Manzano, L. (2009). Violencia en barrios críticos: explicaciones teóricas y estrategias de intervención basadas en el papel de la comunidad. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago
- Mohor, A. (editora); Manzano, L.; Martínez, F. Gestión Local de la seguridad. Manual del facilitador. Consejos vecinales de seguridad. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago, 2008.
- Mohor, A. (2016) "Boas Práticas em Segurança Cidadã na América Latina e Caribe: uma mirada comparada nas políticas públicas de segurança" Para ser publicado Facultad de Derecho de Santa María.
- Maguire, M. (2012). Criminal statistics and the construction of crime. En M. M. Rod Morgan, The Oxford Handbook of Criminology (págs. 207 - 227). Oxford: Oxford University Press.
- Naciones Unidas, Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. "*¿Qué son los Derechos Humanos?*". Visitado el 3 de diciembre, 2014. <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. UNODC (2011). Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito [http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crime-prevention/Handbook\\_on\\_the\\_Crime\\_Prevention\\_Guidelines\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crime-prevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf)
- Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Santiago: Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Organización Mundial de la Salud, OMS, (2002). Primer Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud.
- Organización Mundial de la Salud, OMS (2014) Informe sobre la Situación Mundial de la Prevención de la Violencia. Disponible en: [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/status\\_report/2014/es/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/es/)

- Ortega, Nieves y Ruiz, Susana. 2006. "Definición de problemas y diseño de la agenda". En Pérez Sánchez... Pérez Sánchez, Margarita, ed. 2006. *Análisis de Políticas Públicas*. Granada, España. Universidad de Granada. 226 págs. pp. 111 – 131.
- Ortegón, E. (2008) *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México. FLACSO.
- Paulsen, D. J., Bair, S., & Helms, D. (2009). *Tactical crime analysis: Research and investigation*. CRC Press.
- Prior, N. (2015). *Graduate study in criminology and criminal justice a program guide*. Elsevier: Amsterdam.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe nacional sobre desarrollo humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica / PNUD*. – 1 ed. – San José, C.R.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013.
- Real Academia Española (s.f.) *Convivir*. Consultado en <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=convivir>
- Real, José. 2006. "Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas". En: Pérez Sánchez, Margarita, ed. 2006. *Análisis de Políticas Públicas*. Granada, España. Universidad de Granada. 226 págs. pp. 77 – 107.
- Rountree, P. (1998), A reexamination of the crime-fear linkage. *Journal of Research in Crime and delinquency*, vol. 35, issue 3, p.341.
- Sampson, R., Morenoff, J., Gannon-Rowley, T. (2002). "Assesing 'neighborhood effects': social processes and nex directions in research". *Annual Review of Sociology*, N° 28, pp. 443-478.
- Silva, P. y Rojas, F. (2013) *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina: Las dimensiones regionales, nacionales y locales*. 1ª. ed. San José, C.R. : FLACSO, 2013.
- Valverde Mosquera, Francis (2004). *Apuntes sobre Enfoque de Derechos*. Coordinadora Ejecutiva, ACHNU.
- Viscarra, M. (2009) "Manual de Capacitación sobre Cultura de Paz y Convivencia Ciudadana". RITI Internacional, Centro de Estudios y Cooperación Internacional (CECI) y USAID. El Salvador.
- Wagner, Peter. 2007. "Public Policy, Social Science, and the State: An Historical Perspective." En: Fischer, Frank et. Al. editors. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Boca de Ratón, FL. CRC Press. Pp. 29 – 42.
- Warr, M. (2000), Fear of Crime in the United States: Avenues for research and policy. *Criminal Justice*, vol. 4, p.451-489.
- Warr, M. and Ellison, C. (2000), Rethinking social reactions to crime: Personal and altruistic fear in family households. *American Journal of Sociology* 106, N°3. p.551-578.
- Zaykowski, H., & Campagna, L. (2014). Teaching theories of victimology. *Journal of Criminal Justice Education*, 25, 452-467.

## FUENTES MINISTERIALES

Departamento Nacional de Planificación (2011). Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. Bogotá D.C. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, (2013). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Lima. Ministerio del Interior.

DSC División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior (2004) “Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y Desafíos”.

Departamento Nacional de Planificación (2011). Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. Bogotá D.C. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.

Mideplan/CEPAL (2002). *Primer Módulo: El Enfoque de Derechos Aplicado en Programas Sociales: Una apuesta por la superación de la Desigualdad y la Pobreza*. Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 29 Y 30 de Octubre del 2002.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, (2014). Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019. San Salvador. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

MINEDUC (2015) Política Nacional de Convivencia Escolar 2015/2018. Material elaborado por: Ministerio de Educación, División de Educación General, Equipo de Unidad de Transversalidad Educativa. Registro de Propiedad Intelectual N° 257726.-Santiago de Chile, septiembre 2015, p. 20.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2014). Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019. San Salvador. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (2013). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Lima. Ministerio del Interior.



**Instituto de Asuntos Públicos**  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  

---

Universidad de Chile





Instituto de Asuntos Públicos  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Universidad de Chile