Gestión local de la Seguridad:

UN MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

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

El equipo de trabajo fue integrado por los investigadores del CESC: **Camila Vistoso, Angélica Ramírez, Bastián Castillo, Melinka Olivares, Teresa Valdebenito,** bajo la coordinación de **Alejandra Mohor.**

Documento de trabajo nº 5

Marzo 2017

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 5
Gestión local de la Seguridad: un marco teórico de referencia

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana[1]
Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile
Marzo 2017

Contenido

Apuntes sobre la gestión local 2
Desarrollo de la gestión local de la seguridad 6
El caso chileno 7
Elementos claves para la Gestión Local de la Seguridad 8
Concepto de Gestión Local de la Seguridad 16
Referencias 17

[1] El equipo de trabajo fue integrado por los investigadores del CESC: Camila Vistoso, Angélica Ramírez, Bastián Castillo, Melinka Olivares, Teresa Valdebenito, bajo la coordinación de Alejandra Mohor.

Apuntes sobre la gestión local

Respecto al concepto de gestión local, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define a la gestión local urbana como "un conjunto de actividades, procesos y funciones que ocurren en un territorio, donde existe una constelación de recursos humanos, financieros, políticos y naturales, que son administrados por los municipios, con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad local" (CEPAL 2003, p.29). Se establece además que para llevar esto a cabo es fundamental la capacidad de los municipios para gestar políticas, y diseñar e implementar proyectos, iniciativas o programas con los recursos que posee (CEPAL, 2003). En suma, estos atributos denotarán la calidad de la gestión que disponga un gobierno local, la que irremediablemente se verá afectada por recursos humanos, financieros, tecnológicos, entre otros.

A su vez, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece que el gobierno local es la base sobre la cual se construye la "gobernanza local", la cual define como:

"*El resultado de interacciones, relaciones y redes entre diferentes sectores (gobierno, sector público, sector privado y sociedad civil) e involucra decisiones, negociaciones y diferentes relaciones de poder entre stakeholders*[2] *para determinar quien obtiene qué, cuándo y cómo lo hace. Las relaciones entre el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad determinan cómo se hacen las cosas y cómo se proveen los servicios. De esta manera, la gobernanza modela la forma en que se planean, entregan y regulan los servicios, enmarcados en un conjunto de políticas sociales y sistemas económicos*" (PNUD, 2009, p.5).

En este sentido, de acuerdo al PNUD una "buena gobernanza" a nivel local se vería reflejada en efectividad y eficiencia en la provisión de servicios públicos locales y en la administración municipal; en la toma de decisiones y políticas públicas de calidad, cuyos desarrollos sean inclusivos, transparentes y se enmarquen en la rendición de cuentas; y en la manera en que el poder y la autoridad son ejercidos en el espacio local (2009).

Junto con lo anterior, se destacan principios universales para la gobernanza local, basados en las Directrices sobre Descentralización y Fortalecimiento de Autoridades Locales de UN-Habitat (2007). Entre estos cabe destacar aquellos que revisten mayor importancia para el concepto de gobernanza local (PNUD, 2009, p.6):

[2] Término acuñado por Edward Freeman que refiere a aquellos grupos y/o individuos sobre los que la organización depende para su supervivencia, y que por lo tanto, son afectados por el logro de los objetivos de la organización.

1) La participación, por medio de estrategias inclusivas y el empoderamiento de los ciudadanos, debería ser un principio subyacente al proceso de toma de decisiones, implementación y seguimiento en el nivel local.
2) La representación de los ciudadanos en los asuntos de la administración del gobierno local debería ser reforzada por la participación de estos en todas las etapas del proceso de las políticas locales, cada vez que esto sea factible.
3) Para consolidar el involucramiento de los ciudadanos, las autoridades locales deberían esforzarse en adoptar nuevas formas de participación como concejos vecinales, concejos comunitarios, presupuestos participativos, iniciativas civiles y referéndums en la medida en que estos puedan aplicarse en contextos específicos.
4) La información y los archivos del gobierno local deberían mantenerse y hacerse públicos no solo para aumentar la eficiencia de las autoridades locales sino también para posibilitar que los ciudadanos ejerzan sus derechos y asegurar su participación en los procesos locales de toma de decisión.
5) Un incremento en las funciones asignadas a los gobiernos locales debería estar acompañada por medidas para aumentar sus capacidades para ejercer dichas funciones.

Otro aspecto relevante de acuerdo a Varela (2015) tiene que ver con el modelo de gestión bajo el cual se rigen actualmente -o hacia el cual están transitando- las administraciones locales. En este sentido, la necesidad de diseñar un conjunto de dispositivos y prácticas especializadas para la gestión local en los países de Latinoamérica ha permitido identificar diversas teorías que han dado forma a una concepción más actualizada de la Nueva Gestión Pública (NGP[3]); las que se dividen entre los enfoques Neoempresarial y el Neopúblico.

En términos generales, **el enfoque Neoempresarial** es la suma de teorías que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos a través de la adopción de técnicas gerencialistas, al mismo tiempo que proponen una clientelización de los ciudadanos. Por su parte, el **enfoque Neopúblico** pone especial atención en la repolitización, el valor público, el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (Ramió, 2001).

Lo anterior se ha traducido en estrategias que involucran la realización de planificaciones participativas, que se implementan a través de planes prospectivos de mediana y larga duración, y dinámicas de movilización de actores relevantes y grupos de interés que tienen presencia e influencia en el territorio local. Además se han incluido nuevas herramientas tanto para quienes se

[3]La experiencia y la producción teórica acumulada permitieron que en 1991 Christopher Hood acuñara por primera vez, en su trabajo llamado "A Public Management For All Seasons", el término Nueva Gestión Pública. En él identifica un nuevo escenario para la administración pública que se ve influenciado principalmente por dos teorías preceptivas: la "«Teoría de la Elección Pública» (Public Choice Theory) y el conjunto de ideas conocido como la Escuela de Pensamiento Gerencial o Managerialismo.

desempeñan en el gobierno local como para quienes son sus usuarios, como el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC´S), y los dispositivos de la sociedad de la información como el e-goverment o el open goverment, que aportan a una conexión más directa e inmediata entre los actores mencionados, además de hacer más expedita y rápida la gestión dentro de los gobiernos locales. Todo lo anterior ha significado "desmontar la presupuestación inercial, extender modalidades de operación privatizadas o delegadas al tercer sector, la introducción de indicadores y una revisión sustancial de los métodos de profesionalización de la función pública" (Cunill & Ospina, 2003 en Varela, 2015, p.228).

Una de las influencias de este modelo híbrido de gestión, de gran importancia para el ámbito local y con amplia incidencia en la implementación de políticas, es la aparición de mecanismos como la rendición de cuentas (accountability), el control social y la participación ciudadana. Esto también ha traído aparejada, como se mencionó anteriormente, la tercerización de programas e iniciativas sociales por medio de ONG´S y agrupaciones pertenecientes a las comunidades locales. De tal manera:

"*…la organización de las comunidades y de los grupos no se basa solo en el principio de adhesión (voluntad), sino también en el de reciprocidad (aceptación). Por ello, el mayor peso de la sociedad civil depende de su capacidad real de interlocución con los actores con mayor poder de decisión, destacándose entre ellos las administraciones públicas [locales]"* (Varela, 2015, p.230).

Por otro lado, la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) identifica siete factores que explican las **buenas prácticas en la gestión municipal,** de los cuales a continuación se mencionan cuatro que se consideraron relevantes para el presente documento.

1. **En lo relativo a los actores** que intervienen al interior del gobierno local, se releva que la voluntad política del alcalde es de gran importancia, ya que da cuenta de la prioridad que le entrega a la iniciativa o temática que se esté tratando, facilitando así el trabajo mancomunado con otras unidades municipales. Sin embargo, el apoyo del alcalde es un factor necesario, pero no suficiente para el éxito de la gestión municipal (CIEPLAN, 2008).

2. **Los equipos de trabajo,** que de forma cohesionada y coordinada, se comprometen a avanzar en alguna temática o llevar adelante una determinada iniciativa, son otro factor relevante. Si bien la formación técnica y profesional, la experticia en las disciplinas de las que proviene cada persona, y sus experiencias previas en la temática son muy importantes, un elemento decisivo para la gestión local es que el equipo esté convencido de que su trabajo puede generar un cambio, y que logren transmitir aquello para convencer a otros, ya sea dentro o fuera del municipio (CIEPLAN, 2008).

3. Otro factor de importancia es el papel que juegan los **diagnósticos municipales** y **planes de desarrollo comunales.** Estos instrumentos favorecen la gestión municipal en la medida en que son elaborados por el conjunto de las unidades municipales, tanto en lo relativo a la recolección como a la sistematización de información. En este sentido, son un factor que aporta a la consolidación de los equipos de trabajo al interior de la municipalidad, y de nuevos vínculos entre el municipio y la comunidad. Además, entregan la oportunidad que los funcionarios municipales puedan debatir y llegar a acuerdos sobre sus debilidades y fortalezas, conozcan las situaciones en que se encuentran otras unidades y funcionarios, y comprendan que sus preocupaciones, satisfacciones e insatisfacciones son compartidas por otras personas dentro de la organización; creándose así consensos mínimos sobre las deficiencias en la gestión municipal, lo que contribuye a realizar mejoras en los programas y en la gestión municipal misma.

De esta forma, los instrumentos de diagnóstico y planificación preparan el terreno para la aplicación de iniciativas y programas dentro del territorio, lo que puede expresarse en los siguientes escenarios (CIEPLAN, 2008):

- Los funcionarios municipales obtienen un contacto directo y vivencial (que no es de ventanilla) con la diversidad de las realidades en la comuna y una mayor comprensión de ella.
- El diagnóstico da cuenta de la diversidad de situaciones existentes en la comuna y no solo de las carencias, sino también de las potencialidades.
- El diagnóstico dimensiona y caracteriza el problema específico que se desea abordar, indicando su urgencia y envergadura, los recursos que se necesitarían, etc.

4. La **disponibilidad de recursos** se reconoce como otro factor ampliamente relevante para la gestión municipal, lo que se traduce en tres aspectos principales. En primer lugar, la destinación de recursos propios del gobierno local a un determinado programa o iniciativa da cuenta del compromiso efectivo del municipio, aportando sustentabilidad en la medida en que se depende de recursos propios y no externos, y entregando legitimidad para el programa o iniciativa al interior del municipio. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la disponibilidad de recursos, para que realmente faciliten la gestión local, debe estar acompañada por otros elementos como son: funcionarios capacitados y con una formación profesional adecuada, compromiso y convencimiento de los equipos de trabajo y de otras unidades del municipio con las iniciativas que quieren llevarse a cabo, claridad de los enfoques y las estrategias a utilizar, entre otros. En tercer lugar, considerar la relevancia que tienen el conocimiento de metodologías y herramientas de trabajo para desarrollar las iniciativas que el municipio quiera llevar a cabo, las que a su vez son indispensables para un uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles. Igualmente, es necesario esforzarse en alinear a todo el municipio respecto de la focalización e inversión que se está

haciendo de los recursos y de la importancia que esto tiene para el logro de sus objetivos, ello permitirá evitar conflictos entre las unidades municipales.

Por último, otro aspecto relevado por CIEPLAN respecto de las buenas prácticas en la gestión municipal es la capacidad en el municipio para utilizar la oferta pública existente respecto de los requerimientos que realiza su comunidad. Lo fundamental aquí es que los equipos municipales posean el conocimiento y la capacidad para acceder a la oferta pública y a la red de programas existentes en las materias que sus comunidades lo requieran, adecuando sus búsquedas a las situaciones particulares que existen en cada territorio. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que si bien esta oferta, ya sea en la forma de programas, iniciativas u otros, puede traer prioridades, metodologías, contactos y relaciones, e incluso recursos, en algunos casos, también puede traer "una carga de trabajo adicional, exigencias e imperativos que suelen sobrecargar y abrumar a las municipalidades" (2008, p.47).

En Chile, la gestión local mayoritariamente ha sido tratada desde el enfoque de la descentralización política, administrativa y fiscal, dejando poco debate sobre el concepto de gestión local en sí mismo, pero relevando otros temas de gran importancia como son la potenciación de los territorios, el conocimiento y la innovación, el capital humano, el desarrollo económico territorial y la participación ciudadana, entre otros (Von Baer, 2009).

Desarrollo de la gestión local de la seguridad

A partir de la década de los 80', los gobiernos locales en diversos países de Europa y Norteamérica comienzan a promover la temática de la seguridad pública a nivel local. Esto ocurre en un escenario donde, según el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2001), las problemáticas más importantes y en crecimiento eran la pobreza y la exclusión, las que incidían en el aumento del delito y la violencia. Hacia la década de los 90 y marcadamente hacia el final de los 2000, se destaca que a pesar que "se han endurecido las respuestas del sistema de justicia penal de numerosos países, los problemas de la seguridad en las comunidades han aumentado y continúan siendo una de las preocupaciones más importantes para los ciudadanos" (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2001, p.29-30). Junto con lo anterior, la confianza en los sistemas de justicia penal comienza a decrecer de forma importante (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2001).

Uno de los cambios fundamentales que se produce en este escenario, es el enfoque con que se visualiza la seguridad, la que deja de considerarse como un ámbito privativo de las policías y/o los tribunales de justicia y pasa a considerarse también a las administraciones locales y a las comunidades como actores relevantes, y consecuentemente con ello, a las alianzas que estos puedan establecer como condicionantes para mejorar la seguridad de la población. De esta

manera, la comunidad pasa a ser el espacio central sobre el cual deben trabajar las autoridades locales a fin de mejorar las condiciones, ya sean sociales o económicas, que puedan incidir en la ocurrencia del delito y la victimización. En suma, se reconoce la importancia de entregar soluciones locales a problemas locales. Además, se releva el rol fundamental que tienen los dirigentes locales para convocar a otros actores en el espacio local, y coordinar su actuación con éstos. En esta línea, los países en vías de desarrollo, desde fines de la década de los 90, han comenzado a avanzar en la temática y a implementar iniciativas de prevención del delito en el ámbito local (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2001).

El caso chileno

En el caso de Chile, la Ley № 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades establecía que los municipios pueden desarrollar, dentro de la jurisdicción de su territorio, funciones para "el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación…" (Ley Nº18.695, 2006, Art. 4º, letra j), sin perjuicio de las funciones que les corresponden en esta materia a las policías. El año 2014 se ingresó un proyecto de ley al Congreso Nacional que modificó esta función y estableció que los municipios podrán desarrollar funciones para "el desarrollo, implementación, promoción y apoyo de acciones de prevención social, situacional y de reinserción social, así como la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal…" (Ley Nº18.695, Art 4º, letra j), sin perjuicio, tampoco, de las funciones que les corresponden en este ámbito a las policías y autoridades del nivel central. Sin embargo, en Chile sólo algunos municipios han contado con preparación suficiente para llevar a cabo estrategias locales de seguridad, donde este tipo de acciones se ha desarrollado en parte importante dada la atención que el nivel central ha entregado a esta temática, y dado el interés particular de un reducido número de municipios en la materia.

Lo anterior se ha materializado a partir de programas como Comuna Segura- Compromiso 100 y el Fondo de Ayuda a la Gestión Municipal. El programa Comuna Segura fue diseñado en el año 2000 por el Ministerio del Interior, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Fundación Paz Ciudadana. Su propósito fue crear un modelo de prevención de la delincuencia que pudiese generar acciones perdurables en el tiempo para que las comunidades recibieran los fondos del nivel central, a partir de dos conceptos principales: fortalecer el enfoque preventivo del delito y el aumento de capital social. Entre sus componentes se relevan el financiamiento y capacitación a secretarios técnicos de seguridad en cada comuna, el promover la constitución de los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana y la instalación de mesas técnicas de seguridad. Se evaluó positivamente que Comuna Segura incluyera a los gobiernos locales y a las comunidades en la estrategia pública respecto de la seguridad, ya que hasta el momento la temática se había mantenido primordialmente como una competencia del gobierno central y las policías. Sin embargo, y aduciendo a fallas del programa, como por ejemplo que los fondos concursables entregados llegaban a organizaciones que no poseían las capacidades técnicas y administrativas

suficientes para ejecutarlos, o que no se garantizaba que esta inversión se realizara en comunidades o barrios que presentaran situaciones de inseguridad relevantes, entre otras, fue reformulado en 2006, reemplazando los fondos concursables con que éste trabajaba por Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal. Los fondos se materializaron en transferencias entregadas directamente a los gobiernos locales para que éstos los ejecutaran de acuerdo a las prioridades definidas por medio de un Plan Comunal de Seguridad, cuyas temáticas eran: prevención, rehabilitación y asistencia a víctimas (Frühling y Gallardo, 2012).

El año 2014 se instala el Plan "Seguridad para Todos", estrategia respecto de la política pública sobre seguridad en Chile vigente a la fecha. Este Plan se fundamenta sobre cuatro pilares, identificando a la gestión local como un componente primordial para el trabajo en torno a la seguridad ciudadana. En el Plan se establece que, en primer lugar, contar con *información* robusta y adecuada contribuirá a los procesos de toma de decisiones a nivel regional, provincial y comunal. En un segundo punto, se destaca la *participación ciudadana como* un elemento que fortalecerá el diseño y la ejecución de las medidas y acciones de seguridad en los distintos niveles de Gobierno, reconociendo el compromiso de la ciudadanía como un aporte fundamental para identificar tanto problemas como soluciones cooperativas. Como un tercer pilar se releva especialmente la *coordinación* para contribuir a optimizar recursos para que las medidas implementadas sean más efectivas, e incentivar la formulación de metas y objetivos compartidos, y también para alcanzar mayores niveles de cooperación interinstitucional. Finalmente, se establece que la *focalización territorial* aporta a entregar respuestas integrales en zonas que presentan características que favorecen el desarrollo de conductas delictivas y/o condiciones para la violencia y la inseguridad (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014).

Elementos claves para la Gestión Local de la Seguridad

Luego de haber establecido ciertos elementos relevantes en torno a la gestión local, se identificarán aquellos aspectos específicos respecto a la gestión municipal de la seguridad. Primeramente, cabe mencionar a los **actores más relevantes que intervienen en el espacio local**; los que, si bien pueden ser múltiples dependiendo del aspecto específico del cual se trate (ocurrencia de delitos, implementación de nuevas iniciativas, inauguración de proyectos en las comunidades, etc.), existen algunos que revisten especial importancia, toda vez que de ellos depende el éxito de la gestión local.

Para comenzar es necesario indicar que el municipio presenta ventajas para desarrollar políticas e iniciativas en el ámbito de la seguridad, y especialmente en la prevención del delito y la violencia:

- **Conoce en profundidad los problemas de seguridad de su población**, los factores de riesgo del delito y la violencia, y los recursos institucionales y comunitarios que pueden aportar a su solución o disminución.
- **Tiene acceso a la información que le permite focalizar** adecuadamente las acciones en áreas geográficas y en grupos de riesgo prioritarios.
- **Tiene un contacto más directo con la comunidad**, especialmente con aquellas personas o grupos más vulnerables a la violencia y a la delincuencia. Su vinculación permanente con la comunidad le otorga una **mayor capacidad para hacer efectiva la participación de sus miembros**, otorgándole mayor sustentabilidad a las iniciativas.
- **Puede convocar a otros programas o servicios vinculados a la seguridad ciudadana existentes en el espacio local**, particularmente a los sistemas policiales y judiciales. Asimismo, puede coordinar a múltiples sectores e instituciones gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado, tanto en el diseño como en la ejecución de iniciativas de prevención del delito y la violencia.
- **Puede instalar el tema de la seguridad y de la prevención del delito y la violencia** como prioridad en la agenda pública, en la medida que cuenta con el respaldo político y ciudadano para hacerlo." (Arriagada, Mohor y Fernández, 2017, p.18-19)

En este sentido, en relación a las funciones que tienen los gobiernos locales y el rol que desempeñan en la ejecución de políticas públicas, Varela (2015) afirma que una de las funciones más relevantes es la de coordinar las políticas públicas con dinámicas de gobernanza en el espacio local. En la medida en que los gobiernos locales dejan de ser los únicos o los más grandes implementadores de iniciativas, transitan hacia mayores tareas de coordinación, ya sea con otros niveles de gobierno, territorios, actores u organizaciones. Sin embargo, existen ámbitos en que sus **funciones operativas y de implementación** permanecen vigentes y revisten gran importancia; "en áreas como la de seguridad urbana, se ha propulsado mucho el tamaño de las administraciones públicas y los recursos de inversión, además de las propias infraestructuras (…)" (2015, p.224).

Un primer aspecto de esta función, se traduce en la labor que les compete a los funcionarios y departamentos del gobierno local en la coordinación con los diversos niveles público-estatales. Dado que el Estado continúa siendo el mayor proveedor de políticas públicas que tienen amplio impacto en el espacio local, una de las principales tareas de los funcionarios de la administración municipal es la coordinación público-público: con intendencias, gobernaciones, servicios públicos insertos en el territorio, programas o iniciativas del nivel central que se implementan en el ámbito local, etc.

En el mismo sentido, el municipio actúa mediante actores internos y se relaciona, coordina y colabora con actores externos. Por lo tanto, se requiere una participación multinivel en el ámbito municipal, tanto de actores intra como extra municipales, provenientes de servicios que, si bien no

pertenecen al municipio, si están involucrados en áreas directamente relacionada con el ámbito de la seguridad (policías, tribunales de justicia, fiscalía, gendarmería, etc.). Dentro de los actores internos se encuentra en primera instancia el **alcalde**, de quien se requiere visión, capacidad de analizar las demandas de su comunidad y llevar al municipio hacia el cumplimiento de sus objetivos. También debe tener la capacidad de alinear tanto a los actores internos como externos en pos de lograr los objetivos de seguridad fijados por el gobierno local. Finalmente, una de las tareas fundamentales del alcalde es posicionar la temática de la seguridad, por un lado dentro del municipio, entre los funcionarios y unidades, y especialmente entre aquellas de las cuales se necesitará colaboración para llevar a cabo iniciativas relativas a la seguridad; y por otro con los actores externos de los cuales se necesitará cooperación, además de la comunidad, de la cual no sólo se requerirá colaboración, sino que ésta también exigirá información y resultados (Arriagada, Mohor y Fernández, 2017).

En una segunda instancia, se encuentra el **"equipo municipal"** que está a cargo de la seguridad dentro del gobierno local, el que tendrá la función de hacer diagnósticos, elaborar planes, vigilar su desarrollo, monitorear y evaluar sus resultados, etc. Para esto es necesario un equipo técnico competente que traduzca los lineamientos municipales en acciones concretas y sensibles a las necesidades y recursos existentes en la comunidad, sobre la lógica de la coproducción. Se debe contar con un equipo que sea capaz de liderar el proceso de cambio y, sobre todo, planificar y coordinar los pasos necesarios para obtener un diagnóstico pertinente que facilite el diseño y aplicación de una estrategia local que sea sensible a las necesidades de la ciudadanía. Este equipo debe ser integral y estar conformado por profesionales multidisciplinarios. Su relevancia radica en que puedan aportar a la gestión local desde sus especialidades, para abordar de manera integral la problemática local particular. Otras características importantes del equipo son: la motivación por el trabajo, el conocimiento del territorio, la capacidad para trabajar en equipo, las habilidades sociales para la interacción con la comunidad y el dominio técnico y/o metodológico (cuantitativo y/o cualitativo). A su vez, debe existir la figura de un **Coordinador General (o director del equipo)** encargado de elaborar los planes, vigilar el avance de los procesos y monitorear los resultados en las instituciones que trabajan en la prevención del delito dentro de la comuna.

Además, la capacitación es imprescindible para el equipo, pues tiene el objetivo de nivelar y preparar a las personas que se harán cargo de la aplicación del diagnóstico y posterior construcción de la estrategia municipal de seguridad. Entre los contenidos mínimos que los miembros del equipo técnico deben manejar e integrar, están el cómo prevenir el delito a nivel local, para lo cual deben ser capaces de responder a las siguientes preguntas: ¿Por qué y para qué prevenir?, ¿Qué entendemos por seguridad?, ¿Cómo medir el delito y la violencia a nivel local?, ¿Cuáles son las tipologías y modelos de prevención? y ¿Cuál es el rol de la participación y de la coproducción en seguridad? (Arriagada, Mohor y Fernández, 2017; Castro, 2012).

Estos actores son esenciales ya que muchas veces la orgánica interna municipal facilita la división por parcelas que atienden temas particulares (sociales, de infraestructura, de educación, tránsito, aseo y ornato, etc.), más que una visión de conjunto que se defina sobre la base de objetivos estratégicos comunes. El apoyo técnico que el equipo pueda entregar al líder en este proceso es muy importante para planificar la difusión de información hacia las otras unidades y así promover el que la seguridad ciudadana se posicione como un tema transversal, y no caer en la trampa de que, al contar con una unidad técnica competente, este tema sea entendido como un ámbito de su exclusiva responsabilidad. De esta forma, el éxito de la gestión del equipo se traduce en instalar la intersectorialidad en el abordaje de la seguridad ciudadana, para poder transmitir a sus colaboradores una gestión eficiente y orientada al cumplimiento de objetivos estratégicos (Arriagada, Mohor y Fernández, 2017).

Otro nivel de amplia importancia para la gestión local se evidencia en la coordinación que se produce con el "tercer sector". Se trabaja con organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones u otras entidades, que se desempeñan usualmente en ámbitos de política social y en la provisión de bienes públicos, implementando programas o iniciativas, y complementando las acciones del gobierno local. Para este fin dichas entidades participan de convocatorias públicas y licitaciones que realizan los municipios y otras agencias relevantes ubicadas en el espacio local. El trabajo en este nivel de coordinación es diferenciado y específico según se trate con ONG´s, corporaciones, fundaciones, etc. Junto con lo anterior, la coordinación está presente en las dinámicas propias de la organización de las comunidades, como las juntas de vecinos, asociaciones territoriales, o cualquier otro actor local relevante en el territorio (Varela, 2015).

Estos actores externos, son relevantes en la medida en que tienen directa incidencia en el abordaje de las problemáticas relativas a la inseguridad que afectan a los ciudadanos. Existen acciones y soluciones que no pueden ser resueltas desde una única visión, por lo que el involucramiento de estos actores desde el comienzo en el proceso de planificación, permitirá que se sientan parte de la posterior intervención y estén en condiciones de asumir compromisos y responsabilidades. Contar con **valores comunes y una visión compartida** resulta clave en este proceso, ya que el consenso permitirá establecer compromisos y planificar acciones a corto, mediano y largo plazo. La **sensibilización de la comunidad**, especialmente hacia los temas más complejos en el ámbito de la seguridad, como la reinserción de personas infractoras de ley en sus comunidades y barrios o la asistencia prestada a víctimas de delitos violentos, sólo por nombrar algunos, es un paso necesario para avanzar en la estrategia de seguridad del municipio, abordando también aquellos temas que aseguran mejores resultados en la tarea de gestionar la seguridad en el espacio local (Arriagada, Mohor y Fernández, 2017).

Asimismo, cabe mencionar a otros actores externos al municipio que han comenzado a revestirse de gran importancia en la medida en que éste avanza en materias de gestión local, y que resultan

ser aliados estratégicos, especialmente cuando el gobierno local decide innovar en sus iniciativas o abordar de manera más profunda e integral temáticas de política pública. Se ubican aquí las universidades, que conciben conocimientos específicos sobre gestión local en una doble vía de aprendizaje, ya que generan y forman a los recursos humanos para su desarrollo. De tal modo, se las puede considerar como socias del desarrollo local, promoviendo la gobernabilidad democrática local mediante la optimización de la institucionalidad y la gestión, y el uso de nuevas tecnologías de gestión local.

Junto con las universidades, se destacan entre los actores externos las alianzas público-privadas (APP), que se conforman por actores del ámbito empresarial que pueden articularse para la resolución de problemas o dificultades de carácter público. Su participación puede ser indirecta, por medio de la donación de recursos (dinero, espacio, equipos o servicio); directa, a través de la ejecución de un proyecto o en acciones puntuales dentro de una iniciativa; y mixta, cuando se materializa como la combinación de donación de recursos y participación directa (Arriagada, Mohor y Fernández, 2017).

Finalmente, en el ámbito de la coordinación, se destaca la capacidad de los municipios para relacionarse con **otros gobiernos locales** cuando atienden a problemáticas públicas que se encuentran presentes en su territorio, pero que superan su capacidad institucional y el alcance territorial que estos tienen. Se releva entonces la capacidad de los municipios para "administrar el entorno territorial con los demás municipios" (Varela, 2015, p.226-227).

Junto con los actores participantes de la gestión local, la inclusión de la seguridad ciudadana en la estructura municipal representa un cambio significativo en el enfoque dado a la temática, en tanto se comienza a reconocer y relevar el rol del gobierno local en su planificación y tratamiento. La creación de un área destinada específicamente a abordar materias de seguridad y convivencia dentro del organigrama municipal amplía la mirada clásica que asociaba a la seguridad únicamente con el nivel central y con un énfasis en el control, dejando de lado elementos tan importantes como la prevención del delito, la reinserción social o la asistencia a víctimas. Incorporar una unidad de esta naturaleza da cuenta que el liderazgo político se ha materializado al interior de la organización municipal, y que se están generando acciones concretas y sostenidas, visibilizadas preferentemente en una Gerencia o Dirección Municipal ubicada en el organigrama institucional, para materializar una unidad multidisciplinaria dedicada exclusivamente a la gestión local de la seguridad, buscando soluciones y articulando los recursos existentes en pos de brindar respuestas a la ciudadanía. Es importante considerar que las dimensiones de esta nueva unidad y, por tanto, los recursos que demande del presupuesto municipal y de transferencias nacionales, deberán ser coherentes con la problemática local (Castro, 2012).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010, p. 16-17, citado en Arriagada, Mohor y Fernández, 2017, p.24-25) identifica condiciones básicas para que los municipios se involucren en el ámbito de la seguridad, especialmente en lo relativo a la prevención del delito y la violencia. Entre estos elementos, adquieren particular relevancia:

- ✓ Disponer de una plantilla de personal capacitado en la materia.
- ✓ Contar con recursos financieros que permitan ejercer sus funciones en temas de seguridad ciudadana.
- ✓ Crear áreas especializadas en el interior de la estructura municipal, que atiendan los temas de seguridad y convivencia.
- ✓ Asumir la coordinación interinstitucional a través de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia.
- ✓ Impulsar la articulación interinstitucional.
- ✓ Asegurar la participación activa y organizada de la población, tanto en la formulación como en la ejecución de los programas.
- ✓ Adoptar una política de transparencia y rendición de cuentas de sus acciones

Además, la creación de una unidad intramunicipal encargada de la seguridad ciudadana de reviste importancia en tres ámbitos. Primero, en términos simbólicos, ya que el contar con un estamento especializado se ve fortalecida la visión y responsabilidad que asume el gobernante y su equipo frente a esta materia. Segundo, la incorporación en el organigrama favorece y asegura la continuidad de los ejes temáticos (aunque puedan variar las acciones específicas), en tanto queda inscrita dentro del marco regulatorio interno del gobierno local. Y tercero, el reconocimiento de la seguridad como un área específica de trabajo, permite destinar presupuesto y, en el mejor de los casos, priorizar el cumplimiento de las metas asociadas a esta línea de acción a nivel local (Arriagada, Mohor y Fernández, 2017).

Dentro de la estructura municipal, es relevante también institucionalizar la intersectorialidad, por ejemplo, en espacios de deliberación y acuerdo permanentes. En esta línea, para que las unidades municipales y espacios de deliberación local tengan éxito, es necesario ser conscientes de que se trata de un proceso dinámico y complejo, que puede variar de manera considerable a partir de las condiciones de base que existan en el gobierno local donde quiera implementarse, por ello es sustantivo conocer los alcances y limitaciones legales, administrativas, de recursos, etc.

Junto con los actores y estructuras locales mencionadas anteriormente, cabe agregar otros aspectos relevantes para el éxito de la gestión local en seguridad. Por una parte, es necesario hacer una revisión y catastro de los recursos disponibles al interior del municipio y en el espacio local, esto incluye tanto a aquellos organismos que dependen directamente del gobierno local y sus diferentes reparticiones, como de entidades sociales, educacionales, de salud, policiales,

religiosas, entre otras. Además, se deben catastrar los programas o departamentos existentes, su objetivo, cobertura, recursos disponibles, vigencia, etc. para poder determinar qué y cómo pueden ser útiles para el desarrollo de la estrategia de seguridad (Arriagada, Mohor y Fernández, 2017).

Igualmente, es necesario identificar el enfoque de las iniciativas e intervenciones llevadas a cabo desde el municipio, para comprender los resultados que éstas han arrojado y las posibilidades de nuevas intervenciones y otras complementarias que aborden la problemática de la seguridad desde una perspectiva integral. Así mismo, reviste gran importancia guiar la gestión municipal a través de un trabajo basado en la evidencia, ya que una gestión racional se basa en el uso de fuentes de información confiables y oportunas. Para ello se requiere del levantamiento de información constante, su uso efectivo y adecuado, y la elaboración de herramientas de gestión y medición de las acciones llevadas a cabo en el ámbito local. Posibles fuentes de información en este ámbito pueden ser: encuestas de victimización, registros policiales, líneas de base para medir el efecto o los resultados de las intervenciones ejecutadas, diagnósticos locales, entre otros.

De igual forma, es gravitante focalizar territorialmente las intervenciones de acuerdo a las necesidades catastradas en la comunidad, considerando para ello la participación de los actores vinculados al espacio social. Para lo anterior son útiles instrumentos de gestión como mapas georreferenciados o de agrupaciones vecinales que ayuden a encauzar la concentración de los esfuerzos en aquellos factores identificados como problemático. Estos instrumentos además permiten delimitar las acciones geográficamente, racionalizando el uso de los recursos, que casi siempre, son escasos. Este aspecto se encuentra íntimamente relacionado con la focalización de la población vulnerable en el accionar interventivo. Esta debe invitar a la integralidad, ya que de nada sirve, por ejemplo, la sola asistencia laboral para una persona con problemas de dependencia farmacológica, o los talleres de prevención en el consumo de drogas para un niño o niña víctima de maltrato al interior de su hogar o escuela.

Conjuntamente, la gestión local de la seguridad debe incorporar un diseño urbano preventivo en el espacio local orientado a reducir la probabilidad de ocurrencia de hechos delictivos y la percepción de inseguridad, que contenga estrategias y metodologías de carácter ambiental aplicadas desde un enfoque multidisciplinario, y orientadas hacia la disuasión del comportamiento criminal y al aumento de la cohesión social. En consecuencia, con ello, es posible dar relevancia a aspectos como la vigilancia natural, el reforzamiento territorial, el control natural de accesos, la mantención de espacios públicos y la participación comunitaria.

Al mismo tiempo, es preciso contar con información permanente, estrategias claras y sistemáticas, y metodologías adecuadas para gestionar la información de las acciones realizadas por el municipio en este ámbito. De tal manera, acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación correctamente planificadas y con insumos suficientes permitirán evaluar los procesos, resultados e

impactos de los programas e iniciativas que se implementan en el espacio local. En concreto, desde el gobierno local debiesen realizarse, al menos, labores de seguimiento, monitoreo y evaluación de: los programas implementados, los niveles de intersectorialidad con que se desarrolla la gestión, el debate en seguridad ciudadana y el desempeño funcional de los actores que integran la temática (Castro, 2012).

Junto con los puntos mencionados anteriormente, es importante relevar líneas identificadas como transversales al proceso de gestión local de la seguridad. Así, la incorporación de tecnologías de información y comunicación (TIC) en las políticas de seguridad, la concreción de iniciativas de gobierno electrónico y la realización de encuestas y consultas ciudadanas en línea, permitirán la optimización de recursos y la creación de valor público a través de nuevas formas de comunicación y acción que, por ejemplo, den cuenta a la comunidad de la oferta programática del área, así como también de las acciones realizadas en la materia y de sus resultados. Sumado a esto, es posible afirmar que la existencia de mecanismos de rendición de cuentas contribuyen a transparentar las acciones ejecutadas y a facilitar el acceso la información que se genere a partir de la gestión de la seguridad ciudadana a nivel local (Castro, 2012).

Cabe señalar además que, para formar una estrategia local de seguridad que contribuya a una gestión local exitosa, es esencial que ésta se base en la coproducción de la seguridad. Ello implica que la responsabilidad respecto de la seguridad en el territorio debe compartirse, tanto en los esfuerzos por solucionar los problemas de la ciudadanía como en los resultados que se obtengan. Este compromiso debe ser asumido por los números actores que comparten el espacio local, y no solo por quienes conforman el sistema de justicia penal; incluyendo así a las agencias del gobierno central, al sector privado, a los actores de la sociedad civil y, en su rol protagónico, al gobierno local y la comunidad.

Siguiendo esta lógica, la participación ciudadana es considerada como un factor esencial para el éxito de la estrategia, por lo que debe ser un sustrato activo tanto del diagnóstico, diseño como de la implementación de las iniciativas y acciones locales de seguridad; a fin de identificar los problemas y requerimientos más relevantes para la comunidad, generando soluciones donde puedan participar todos los actores involucrados.

Finalmente, es fundamental que la estrategia de seguridad (así como el diagnóstico que la preceda), considere el enfoque de género en su diseño y ejecución. La evidencia indica que las desigualdades estructurales que existen entre hombres y mujeres pueden incidir en sus percepciones de inseguridad, en los delitos y/o hechos violentos en que se involucran o de los que son víctimas. Lo anterior implica que el municipio identifique si los problemas locales priorizados afectan de forma distinta a hombres y mujeres, y si las causas que los provocan son homólogas (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015).

Concepto de Gestión Local de la Seguridad

La búsqueda por generar conocimiento en el ámbito de la seguridad, convoca no solo a la producción de evidencia confiable y comparable, sino que también a la construcción de conceptos comunes, que contribuyan a motivar a otros a investigar sus propias realidades locales y compartirlas, a fin de delinear un panorama cada vez más real de las temáticas que afectan a la seguridad en América Latina y el Caribe. Este documento, los conceptos y elementos planteados en él, buscan aportar en esta discusión y ser un aporte para quienes están trabajando desde el local. Así, se propone definir la Gestión local de la seguridad como:

> Conjunto de procesos, actividades, funciones, estrategias, programas e iniciativas destinadas a la prevención del delito y la violencia, donde existen recursos humanos, financieros y administrativos, que son gestionados por los gobiernos locales, con la colaboración y cooperación de actores dentro y fuera del municipio. Entendemos prevención del delito y la violencia 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 *integrales* que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, *y en especial el rol de los gobiernos locales y las comunidades.*

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (2010) Seguridad Ciudadana GLOCAL (Global + Local). Desafío del Siglo XXI. Antigua, octubre de 2010.

Biblioteca del Congreso Nacional (2006) Ley № 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Disponible en http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693

Biblioteca del Congreso Nacional (2016) Ley № 20.965Permite la creación de Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública Disponible en https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1096337

Castro, E. (2012) Diez claves para sortear el laberinto de la gestión municipal en seguridad ciudadana. Boletín Más Comunidad Más Prevención, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, INAP, Universidad de Chile. Nº 14, julio 2012.

Arriagada, M., Mohor, A., y Fernández, F. (2017). Manual Más Comunidad Más Prevención. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. (2004). ¿Cuál es el papel de la comunidad en la prevención del delito?. Boletín Más Comunidad, Más Prevención. Nº 1 I.S.S.N. Nº: 0718-1183. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. (2001). El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades. Obtenido el 7 de abril de 2016 en http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/2005-1999/2001.ESP.El_Papel_Del_Gobierno_Local_En_La_Seguridad_De_Las_Comunidades.pdf

Comisión económica para América Latina y el Caribe. (2003). Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas. Obtenido el jueves 28 de 2015 en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5770/S039607_es.pdf?sequence=1

Congreso Nacional. (2014). Proyecto de Ley (Boletín № 9601) que modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y la ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, permitiendo la creación de los Consejos Comunales y los Planes Comunales de Seguridad Pública.

Congreso Nacional. (2006). Ley № 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Corporación de Estudios para Latinoamérica. (2008). Buenas Prácticas de Gestión Municipal. Lecciones y Desafíos en Cuatro Áreas Claves. Obtenido el 30 de marzo de 2016 en http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/196284875.pdf

Corporación Latinobarómetro (2013) Informe 2013. Santiago de Chile. Disponible en http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

Dammert, L. y Lunecke, A. (2004) La prevención del delito en Chile. Una visión desde la Comunidad. Colección Seguridad Ciudadana y Democracia. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Dammert, L. (2007) Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales? Revista Nueva Sociedad, No 212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN: 0251-3552.

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (2013) Eficiencia de los Gobiernos Locales y sus Determinantes: Un análisis de Fronteras Estocásticas en Datos de Panel para Municipalidades Chilenas. Recuperado el día 20 de mayo de 2016 desde http://www.dipres.gob.cl/572/articles-114713_doc_pdf.pdf

Facultad de Derecho de Santa María (s.f.) Dosier sobre 1er Censo sobre Acciones Municipales de Seguridad Pública en Rio Grande Do Sul. Índice de Municipalización de Seguridad Pública. Río Grande do Sul, Brasil.

Frühling, H. y Gallardo, R. (2012). Programas de Seguridad dirigidos a Barrios en la Experiencia Chilena Reciente. Revista INVI, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. № 174, mayo 2012.

Hernández, R., Fernández-Collado, C, y Baptista, P. (2006) Metodología de la Investigación. 4ta Ed. Mc Graw Hill Ediciones. Iztapalapa, México.

Instituto Nacional de Estadísticas (2008a) CHILE: Proyecciones y Estimaciones de Población. Total País, 1950-2050. Serie de la publicación (CEPAL) OI N° 208. Disponible en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/Informes/MicrosoftWordInforP_T.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas (2008b) División político-administrativa y censal 2007. Santiago de Chile. Disponible en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/territorio/division_politico_administrativa/pdf/DPA_COMPLETA.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas (2014) Compendio Estadístico 2014. Disponible en http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/calendario_de_publicaciones/pdf/compendio_2014.pdf

Jaitman, L. (Ed.) (2015) Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). División de Capacidad Institucional del Estado Sector de Instituciones para el Desarrollo. Serie IDB-MG-354.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del delito- Asociación Chilena de Municipalidades (2013) Primer Catastro Nacional de Seguridad Pública Municipal.

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

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2015). Orientaciones Técnicas para el Plan Comunal de Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del Delito.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del delito (2016) ¿Qué es el FNSP? Página Web del Fondo Nacional de Seguridad Pública. Recuperado el día 25 de mayo desde http://www.fnsp.gov.cl/que-es-el-fondo-nacional-de-seguridad-publica/

Olavarría, M. (2006) Delito y violencia: causas, consecuencias e intervenciones. Módulo 1 de Capacitación BID: Construcción de capacidades locales para la prevención del delito y la violencia Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). A Users' Guide to Measuring Local Governance. Disponible en:http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance-.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) Ciudades Seguras: El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local. Disponible en http://www.mdgfund.org/sites/default/files/CPPB_GUIA_El%20Salvador_%20Convivencia%20y%20Seguridad%20ciudadana.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) Índice sobre Desarrollo Humano 2014. Disponible en http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf

Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *CLAD Reforma y Democracia*(21), 1 - 24.

Selmini, R. (2008) La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 6, Quito, enero 2009, pp. 41-57. FLACSO Sede Ecuador. ISSN: 1390-3691.

Subsecretaría de Prevención del Delito (2015) Orientaciones Técnicas: Plan Comunal de Seguridad Pública. Santiago de Chile.

Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, Pontificia Universidad Católica de Chile. № 123, mayo 2015.

Von Baer, H. (Editor). (2009). Pensando Chile desde sus Regiones. Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, Chile.

Tocornal, X. (2009) Documento de apoyo docente IV: Prevención y respuestas sociales ante el delito. Diploma de Postítulo: Metodologías para el diseño y la ejecución de políticas de seguridad pública. Primera versión, 2009. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.