

# LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD **BUENAS PRÁCTICAS DE SEGURIDAD MUNICIPAL EN CHILE**



# **Los desafíos de la seguridad. Buenas prácticas de seguridad municipal en Chile**

*Los desafíos de la seguridad. Buenas prácticas de seguridad municipal en Chile*

© Asociación de Municipalidades de Chile

Inscripción de Propiedad Intelectual N° 2025-A-361

Av. Andrés Bello 2777, of 802, Edificio de la Industria, Las Condes, Santiago

+56 2 330 40 100

[contacto@amuch.cl](mailto:contacto@amuch.cl)

Primera edición, 2025

Esta publicación se puede reproducir de manera total o parcial, y en cualquier forma, con fines educativos y/o sin fines de lucro, sin el permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre y cuando se mencione la fuente.

La presente publicación no tiene por objeto ningún tipo de ánimo de lucro.

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la postura de la Asociación de Municipalidades de Chile.

# Índice

<b>Presentación</b>	5
Andrés Chacón Romero	
<b>Seguridad pública y crimen organizado: desafíos municipales en la construcción de un Chile seguro</b>	7
Esteban Díaz Urbina	
<b>La tecnología como pilar en la prevención del delito: una oportunidad para la toma de decisiones con evidencia en las municipalidades de Chile</b>	23
Pablo Pizarro Vega	
<b>Análisis de la gestión municipal en seguridad pública: caracterización de las prácticas municipales en materia de seguridad 2024</b>	34
Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)	
Observatorio Territorial de Seguridad (OTS)	
<b>Burocracia a nivel de calle en la seguridad municipal: desafíos y dilemas</b>	63
Valentín Valdés Zenteno	
<b>Gobierno (municipal) de la seguridad</b>	78
Roberto Lagos Flores	
<b>Inseguridad y urbanismo: un debate en torno a la prevención local del delito</b>	91
Felipe Caro Pozo	
<b>Autores</b>	112



# Presentación

**Andrés Chacón Romero<sup>1</sup>**

Director ejecutivo  
AMUCH

En un contexto en el cual la seguridad pública enfrenta desafíos sin precedentes y se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, el presente libro, *Los desafíos de la seguridad. Buenas prácticas de seguridad municipal en Chile* (2025), se posiciona como un esfuerzo actual y colectivo para comprender y mejorar las intervenciones en el nivel local.

Este texto, fruto del trabajo de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y su Observatorio Territorial de Seguridad, aborda una problemática que trasciende los límites geográficos y administrativos de las comunas chilenas, proporcionando una visión analítica y transformadora sobre el rol que pueden desempeñar los municipios como responsables y articuladores de la construcción de entornos más seguros y protegidos.

La obra destaca por su rigor metodológico al utilizar y combinar diversos enfoques: por un lado, se organizan en torno a prácticas municipales, mediante dimensiones fundamentales como la replicabilidad, eficacia, eficiencia, innovación y administración; por otro lado, algunos aportes están orientados al análisis conceptual, teórico e histórico sobre la seguridad municipal, mientras que otros se dedican a levantar información primaria respecto del trabajo en terreno de la seguridad municipal. Esta multidimensionalidad del estudio no solo permite registrar, sino también valorar las estrategias y prácticas empleadas por los municipios en Chile para enfrentar los desafíos actuales de la seguridad pública. Por lo tanto, el lector tendrá un análisis exhaustivo y actualizado que fusiona teoría, práctica y elementos de gobierno local, demostrando la dedicación de las administraciones municipales chilenas para mejorar e innovar institucionalmente.

El libro no se limita a describir prácticas municipales, puesto que profundiza en el marco conceptual de la seguridad, así como en la incorporación de nuevas tecnologías, la coordinación intermunicipal y los canales de comunicación con la comunidad como elementos diferenciadores del quehacer territorial. Este enfoque no solo enriquece el debate académico, sino que también brinda herramientas provechosas para funcionarios públicos, autoridades, directores de seguridad, tomadores de decisiones y al público en general interesado en el tema.

Con esta perspectiva, la publicación trasciende el ámbito técnico para convertirse en un llamado a la acción, invitando a actores públicos y privados a repensar sus roles en la

---

<sup>1</sup> Abogado. Diplomado en Estudios Políticos. Magíster en Gerencia y Políticas Públicas y Magíster en Psicología Organizacional, Universidad Adolfo Ibáñez. Diplomado de Estudios Avanzados (DEA) de la Universidad de Sevilla. En la actualidad es director ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH.

construcción de una seguridad más efectiva, regulada y profesional. Sin duda, este libro es una herramienta imprescindible para quienes buscan transformar las prácticas de gestión municipal en un pilar elemental del desarrollo humano en Chile y fortalecer las políticas públicas que guían su accionar.

# Seguridad pública y crimen organizado: desafíos municipales en la construcción de un Chile seguro

Esteban Díaz Urbina<sup>2</sup>

## 1. Introducción

En diciembre de 2022, la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) dio un paso significativo en el ámbito de fortalecer la gestión municipal en seguridad pública con la creación del Observatorio Territorial de Seguridad (OTS). Esta iniciativa surgió como respuesta a un contexto nacional marcado por un preocupante aumento en la incidencia de delitos de alta connotación social en las comunas del país. Durante ese año, Chile alcanzó una tasa de homicidios de 4,6 por cada 100.000 habitantes, la más alta en una década, mientras que las denuncias por violaciones llegaron a 24,6 casos por cada 100.000 habitantes. Estas cifras además de revelar un incremento en la frecuencia de estos delitos también indican un cambio en su naturaleza, caracterizado por niveles más altos de violencia, el uso de armas y una mayor organización por parte de las redes delictuales.

Según el Informe de Crimen Organizado de la Fiscalía de Chile (2024), el tráfico de drogas constituye el núcleo del crimen organizado en el país, vinculándose estrechamente con delitos conexos, como el aumento de los homicidios y la diversificación hacia otros mercados ilícitos. Este fenómeno ha evolucionado de manera considerable en la última década, expandiendo sus actividades, diversificando sus mercados y consolidándose como una amenaza con altos niveles de violencia y complejidad organizativa.

El fenómeno delictivo observado en este periodo evidencia que las comunas además de enfrentar las problemáticas tradicionales de seguridad, también se ven impactadas por nuevas formas de criminalidad vinculadas al narcotráfico y el crimen organizado. Estas estructuras han demostrado una capacidad creciente para operar de manera sofisticada, buscar inserción en las instituciones del Estado y expandir su control territorial (Greene Meersohn, Astraín Rubio, & Salas Kuscevic, 2023), generando un impacto significativo en el tejido social. Frente a esta realidad, resulta evidente que la prevención del delito, aunque fundamental y mandatada por la Ley como parte del rol municipal, debe complementarse con una visión más amplia y sistémica que permita abordar estas amenazas de manera integral.

El OTS fue concebido como una herramienta estratégica para empoderar a los municipios en la labor de prevenir el delito y enfrentar las dinámicas asociadas al crimen organizado. Reconociendo que las comunas son las primeras unidades administrativas en experimentar los efectos de la inseguridad, esta instancia busca generar conocimiento útil y oportuno que permita comprender de manera más profunda las particularidades delictuales en cada

---

<sup>2</sup> Director del Observatorio Territorial de Seguridad y de la Academia de Seguridad de la Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH



territorio. La seguridad comunal requiere no solo la aplicación de estrategias preventivas, sino también un enfoque que articule esfuerzos entre las distintas entidades públicas y privadas, facilitando la coordinación y el trabajo conjunto.

Uno de los pilares fundamentales de este observatorio es la sistematización de datos delictuales a nivel comunal. Este esfuerzo considera las características sociales, económicas y geográficas propias de cada territorio, permitiendo un análisis detallado de las tendencias y patrones delictivos. Los datos recopilados son transformados en informes periódicos que integran investigación académica, teoría y prácticas aplicadas, proporcionando a los municipios insumos clave para la toma de decisiones. Este enfoque no solo busca entender lo que ocurre en términos delictuales, sino también anticipar posibles escenarios, con el objetivo de implementar acciones más efectivas y sostenibles.

El desarrollo de contenidos especializados es otro de los ejes prioritarios del OTS. A través de la producción de conocimiento teórico y práctico, se pretende fortalecer la capacidad de los municipios para enfrentar desafíos locales en seguridad. Estos contenidos se enfocan en temas como la prevención del delito, el análisis del crimen organizado y la formulación de estrategias adaptadas a las realidades de cada comuna. Adicionalmente, el observatorio realiza un seguimiento exhaustivo del avance legislativo en materias de seguridad, permitiendo a los municipios estar al tanto de las normativas vigentes y proyectadas que impactan directamente su gestión en esta área.

El crimen organizado representa una amenaza que trasciende las capacidades tradicionales de las instituciones municipales. Estas redes delictivas no solo buscan controlar actividades ilegales, sino también insertarse en las estructuras del Estado, debilitando la institucionalidad y generando mayores niveles de violencia. Ante esta realidad, el trabajo del observatorio se centra en proponer un enfoque sistémico que permita a las comunas coordinar esfuerzos con otras entidades públicas y privadas, enfrentando la delincuencia desde una perspectiva integral. Esta visión busca no solo reaccionar ante el delito, sino también atacar las causas estructurales que lo facilitan, promoviendo políticas públicas que fortalezcan la resiliencia de las comunidades.

La misión de la AMUCH, orientada al fortalecimiento de la gestión municipal y al desarrollo local, se ve plenamente reflejada en la creación de este observatorio. Esta iniciativa no solo se alinea con los objetivos de promover políticas públicas basadas en evidencia, sino también con la necesidad de innovar en la forma en que se aborda la seguridad comunal en el país. Por su parte, la visión institucional de constituirse como un referente en la modernización del Estado a nivel local se materializa en un proyecto que combina excelencia técnica, participación y un compromiso profundo con la seguridad de las comunidades.

En este contexto, el OTS emerge como una respuesta concreta a los desafíos de seguridad que enfrentan las comunas chilenas. Su enfoque en la generación de datos, el desarrollo de conocimiento especializado y la articulación de esfuerzos interinstitucionales lo posiciona como un actor clave en la construcción de estrategias integrales de prevención y control del delito. Más allá de su rol técnico, esta instancia representa una apuesta por fortalecer la capacidad del nivel local para enfrentar las complejidades delictuales del presente y del

futuro, contribuyendo de manera significativa a la seguridad y bienestar de las comunidades a lo largo de Chile.

Según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (2024), un 87,6% de las personas considera que el delito ha aumentado en el país, un 76,6% en sus comunas y un 54,7% en sus barrios. Estos datos indican una percepción ciudadana alarmante sobre la delincuencia en el país. En otra encuesta, un 67,1% de las personas afirma que el crimen organizado ha logrado infiltrarse en la sociedad chilena, mientras que un 68,7% declara estar poco o nada informado sobre las acciones estatales para combatirlo. Aún más preocupante, un 60,2% estaría dispuesto a aceptar medidas extraordinarias, como la suspensión de derechos, para enfrentar esta problemática (AMUCH, 2024).

Estos resultados también se enmarcan en una tendencia regional. El informe Latinobarómetro (2024) señala que Chile es el país más pesimista de la región respecto del futuro económico, con solo un 30% de optimismo. Además, un 96% de los chilenos percibe un aumento de la delincuencia, y un 77% vive con miedo constante a ser asaltado. Estas cifras, combinadas con un 30% que señala ver violencia del narcotráfico en sus comunidades de manera frecuente, destacan la necesidad de una acción coordinada que fortalezca tanto la percepción como la realidad de la seguridad.

Sin embargo, solo un 14% de los chilenos afirma ver actos de crimen organizado de manera frecuente en sus barrios, un porcentaje menor al promedio regional (21%). Esto puede deberse a la relativa novedad del fenómeno en el país y a la falta de claridad conceptual sobre el crimen organizado, lo que dificulta su identificación. Ante esto, se vuelve crucial mejorar la participación ciudadana en los diagnósticos y estrategias, fortaleciendo la comprensión y el abordaje integral de estas amenazas.

Uno de los grandes desafíos de las sociedades modernas, incluida la chilena, es crear condiciones que permitan garantizar la seguridad como base para el ejercicio pleno de la libertad y los derechos fundamentales.

## **2. El desafío de enfrentar al Crimen Organizado**

El crimen organizado se distingue de otras formas de actividad delictiva por su carácter estructurado y planificado, constituyendo un fenómeno complejo que trasciende los actos individuales. Su análisis no se centra únicamente en los delitos cometidos, sino en los grupos delictivos organizados que los perpetran, configurándose como una empresa delictiva continua. Estos grupos operan de manera racional, buscando maximizar beneficios económicos u otros beneficios materiales mediante actividades ilícitas que frecuentemente responden a demandas específicas de la sociedad. La corrupción, la intimidación, las amenazas y la fuerza son elementos fundamentales que permiten proteger sus operaciones y garantizar su continuidad en el tiempo.

La definición de crimen organizado es elástica, al aumentar sus niveles de abstracción tiende a disminuir su operativización, al contrario, al disminuir la abstracción, su especificidad no logra abarcar todo el fenómeno delictual. Es así como, la definición tiende adaptarse a las

realidades particulares de cada país y a las características específicas de las organizaciones y actividades delictivas. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Naciones Unidas, 2003) establece que un grupo delictivo organizado debe cumplir con cuatro criterios: estar compuesto por tres o más personas, operar durante un periodo determinado, actuar de manera concertada para cometer delitos graves, y buscar obtener beneficios económicos o materiales, directa o indirectamente. Esta definición reconoce la variabilidad de los grupos delictivos organizados en términos de tamaño, duración y naturaleza de sus actividades, permitiendo una comprensión más amplia del fenómeno.

El marco establecido por la Convención también incluye notas interpretativas que amplían la comprensión de los beneficios que buscan estos grupos. Más allá de lo económico, se reconoce que algunas actividades delictivas pueden estar motivadas por gratificaciones de otro tipo, como ocurre en casos de redes de pornografía infantil o trata de personas con fines de explotación sexual. Estos elementos destacan la necesidad de adoptar enfoques integrales que consideren tanto los aspectos estructurales como los motivacionales de las organizaciones criminales.

Otro aspecto fundamental del crimen organizado es su carácter transnacional, que amplifica su impacto y complejidad. Un delito se considera transnacional cuando cumple con al menos uno de los siguientes criterios: se comete en más de un Estado; su planificación, dirección o control se realiza en un país diferente al de su ejecución; implica a un grupo delictivo organizado que opera en múltiples países; o genera efectos sustanciales en otros Estados. Este enfoque reconoce la naturaleza global del crimen organizado y establece la base para una cooperación internacional más amplia y efectiva.

La transnacionalidad del crimen organizado requiere respuestas que vayan más allá de las capacidades individuales de los Estados. La cooperación internacional se vuelve esencial para enfrentar redes delictuales que operan a través de fronteras y que utilizan la corrupción y el vacío institucional para consolidar su poder. Este fenómeno desafía las estructuras de seguridad y por tanto también es una amenaza la integridad de las instituciones del Estado, buscando infiltrarse en ellas para proteger y expandir sus actividades. Por esta razón, es crucial mantener una visión sistémica que aborde el problema en su totalidad, desde las redes transnacionales hasta las dinámicas locales.

En este contexto, resulta evidente que las estrategias para combatir el crimen organizado deben combinar la prevención del delito con acciones concretas para debilitar las estructuras criminales. La labor de los municipios, según lo estipulado por la Ley, está orientada hacia la prevención en sus respectivas jurisdicciones, lo que resulta esencial para abordar las causas subyacentes del delito. Sin embargo, frente a la creciente complejidad del crimen organizado, es indispensable que estas acciones se integren en un marco más amplio que considere la naturaleza interconectada de estos fenómenos. Esto implica la necesidad de articular esfuerzos entre niveles locales, nacionales e internacionales, generando sinergias que fortalezcan las capacidades institucionales para enfrentar un problema tan desafiante y dinámico como el crimen organizado.

Para enfrentar el creciente desafío del crimen organizado, se implementó la *Política Nacional contra el Crimen Organizado* (2022-2027), un marco estratégico integral diseñado para combatir este fenómeno. Posteriormente, en 2023, se promulgaron tres leyes vinculadas a la estrategia. La Ley 21.571 que sanciona la conspiración para cometer delitos de homicidio calificado por premio, promesa remuneratoria o ánimo de lucro; la Ley 21.577, que refuerza la persecución de los delitos asociados a la delincuencia organizada mediante la incorporación de técnicas especiales de investigación y el fortalecimiento de los mecanismos de comiso de ganancias ilícitas; la Ley 21.575 que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social.

El crimen organizado, según la Política Nacional, se define como el “conjunto de actividades que llevan a cabo estructuras organizacionales que actúan con el propósito de cometer delitos y lucrar. Las organizaciones criminales pueden ser locales o transnacionales y se pueden entremezclar distintos niveles de organización” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022, p. 5). Este fenómeno abarca actividades como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, el cibercrimen y los delitos medioambientales, representando una amenaza significativa para la estabilidad democrática y la economía nacional. Frente a este desafío, la política nacional adopta un enfoque multisectorial que coordina la acción de 17 instituciones estatales, articulando estrategias conjuntas a nivel nacional, regional y local.

Entre los objetivos centrales de la política se encuentra el fortalecimiento de la gobernanza institucional a través de la creación de Consejos Regionales y Unidades de Coordinación Estratégica, los cuales buscan facilitar el intercambio de información y la planificación de acciones conjuntas. Además, se promueve la implementación de medidas específicas para desarticular las estructuras financieras del crimen organizado mediante la persecución del lavado de activos y la confiscación de bienes obtenidos ilícitamente. Este componente se complementa con una agenda legislativa que busca actualizar las normativas nacionales en áreas clave como el tráfico de armas, la regulación de criptomonedas y el control del contrabando.

La política también prioriza la reducción del poder de fuego de las organizaciones criminales a través de la regulación del acceso y uso de armas de fuego. Esto incluye iniciativas para mejorar la fiscalización de armas legales, la trazabilidad balística y la detección del tráfico ilegal en las fronteras. Asimismo, se plantea una intervención sistemática en recintos penitenciarios, con medidas destinadas a prevenir el reclutamiento de nuevos integrantes, desarticular redes operativas dentro de las cárceles y evitar el contagio criminógeno entre internos. Siendo de especial relevancia este punto, debido a que, un 28,4% de la población atendida por Gendarmería de Chile, para el año 2023, tuvo un nivel alto o muy alto de reincidencia y sólo un 2,8% presentaba niveles bajo o muy bajo (AMUCH, 2023).

Otro eje destacado es el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas e institucionales para la detección, investigación y persecución de delitos asociados al crimen organizado. Esto implica la inversión en equipamiento avanzado, como sistemas de identificación biométrica y software de análisis criminal, además de promover la capacitación continua de los

funcionarios encargados de combatir estas actividades. En este sentido, la formación de capital humano se convierte en un componente clave para enfrentar dinámicas criminales complejas y en constante evolución.

La política incorpora además un enfoque preventivo, que busca evitar la infiltración del crimen organizado en las instituciones públicas mediante la promoción de la probidad y la transparencia. Este aspecto está vinculado a la prevención de la corrupción y la cooptación de funcionarios, especialmente en sectores estratégicos como la seguridad pública, las aduanas y la administración penitenciaria. Un componente fundamental es que se reconoce la naturaleza transnacional del crimen organizado, por lo que se fomenta la cooperación internacional. Este componente busca robustecer las relaciones bilaterales y multilaterales con países vecinos y organismos internacionales, optimizando el intercambio de información, la coordinación de operaciones conjuntas y el desarrollo de estrategias globales para combatir actividades delictivas que trascienden las fronteras nacionales.

En conjunto, la *Política Nacional contra el Crimen Organizado* en Chile representa un esfuerzo integral para abordar las múltiples dimensiones de esta problemática. No obstante, a pesar de su relevancia como el primer marco institucional de este tipo en Chile, existe una crítica central, que es la ausencia de participación ciudadana y de partes interesada en su formulación, lo que evidencia una debilidad en términos de gobernanza multinivel.

La falta de involucramiento de la sociedad civil y las partes interesadas limita la efectividad de las acciones propuestas, especialmente en un contexto donde el éxito de estas iniciativas requiere de una articulación más amplia entre los diferentes niveles de gobierno, actores locales y organizaciones no gubernamentales. Aunque la política avanza en establecer mecanismos de coordinación y estrategias de acción, la limitada inclusión de actores externos al Estado restringe su capacidad de generar consensos amplios y que puede afectar la adaptación a las diversas realidades del país.

En este contexto, la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) colaboró en la primera iniciativa piloto organizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), llevada a cabo los días 25 y 26 de noviembre de 2024. Este evento, el primero de su tipo en el país, reunió a autoridades de gobierno, alcaldes(as), representantes de Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones (PDI), SOFOFA, organizaciones no gubernamentales, universidades y expertos internacionales. El objetivo fue evaluar el impacto del crimen organizado y plantear soluciones concretas para fortalecer la seguridad pública, posicionando a la comuna como la unidad principal de acción en la lucha contra este fenómeno.

### **3. Crimen Organizado en su expresión comunal**

El crimen organizado no se limita a actividades delictivas realizadas por individuos, sino que puede involucrar a organismos gubernamentales, políticos y entidades jurídicas si cumplen con los elementos que definen esta conducta. Las personas jurídicas, como las corporaciones, pueden ser utilizadas para encubrir delitos graves en el curso de sus actividades comerciales. Estas estructuras, frecuentemente complejas, permiten ocultar la propiedad real, los clientes o transacciones específicas, protegiendo a las personas naturales de responsabilidades mediante la personería jurídica. De esta forma, las organizaciones delictivas utilizan estas estructuras para disfrazar actividades ilegales y garantizar su continuidad.

Las actividades delictivas vinculadas al crimen organizado suelen clasificarse en tres categorías principales, según Albanese (2015): la provisión de servicios ilícitos, la provisión de bienes ilícitos y la infiltración en negocios o gobiernos legítimos. Estas categorías reflejan los delitos individuales comúnmente asociados con la delincuencia organizada y permiten un marco comprensivo para analizar su alcance y consecuencias.

En el contexto urbano de Chile, una de las expresiones más comunes del crimen organizado es la privatización ilegal de espacios públicos para el comercio ilícito. En muchas comunas urbanas, grupos delictivos organizados producen, compran y venden mercancías robadas, falsificadas o adulteradas, que incluyen desde arte robado y bienes culturales hasta armas de fuego contrabandeadas, productos médicos falsificados, alimentos adulterados y productos de vida silvestre. Estos bienes, altamente demandados, abarcan una gama que incluye automóviles, joyería, teléfonos celulares, software y otros productos de consumo masivo. Estas actividades suelen confluir con el comercio ambulante informal, lo que complica su control y regulación.

En este contexto, las municipalidades tienen un rol crucial en la recuperación de espacios públicos. Equipos de seguridad municipal, en colaboración con Carabineros de Chile, realizan operativos para retirar puestos ilegales y requisar productos. Sin embargo, estas acciones frecuentemente enfrentan respuestas violentas por parte de los grupos organizados, transformando la recuperación del espacio público en un conflicto constante. Esta situación pone en evidencia la complejidad de abordar el comercio ilícito en el ámbito local, especialmente cuando los espacios públicos se convierten en escenarios de enfrentamiento entre las autoridades y los grupos delictivos.

La tercera categoría de actividades del crimen organizado, la infiltración en negocios o gobiernos legítimos tiene una conexión directa con la corrupción. Los funcionarios públicos suelen ser objeto de sobornos, intimidaciones o amenazas, lo que facilita la penetración de actividades delictivas en las estructuras estatales. En el ámbito municipal, esta situación es particularmente relevante, ya que los municipios son instituciones descentralizadas que administran comunas, entregan servicios y otorgan permisos. De acuerdo con el Consejo de Defensa del Estado (2022), las investigaciones por casos de corrupción municipal han aumentado en 52% en los últimos diez años. Aunque no todos estos casos implican crimen organizado, revelan vulnerabilidades en los sistemas de control y rendición de cuentas municipales que pueden ser explotadas para fines ilícitos (Lübbert Álvarez, 2022).

Para enfrentar estas problemáticas, el Estado ha impulsado medidas para fortalecer los mecanismos de control y transparencia en el ámbito municipal. Estas iniciativas incluyen la rendición de cuentas participativas, la creación de Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), la Ley de Acceso a la Información Pública, la Agenda de Integridad Pública y Transparencia (2019-2022), la Estrategia Nacional de Integridad Pública (2023) y la Ley Marco de Ciberseguridad. Estas herramientas buscan reducir las oportunidades de corrupción y fomentar una cultura de transparencia y probidad en la gestión pública.

El crimen organizado que enfrenta Chile es una situación nueva y dinámica, donde las instituciones estatales han debido adaptarse para abordar los desafíos que impone este fenómeno. Este contexto requiere que las acciones estatales estén guiadas por el principio de coordinación, garantizando respuestas integrales que consideren la multidimensionalidad del crimen organizado. Esto implica esfuerzos simultáneos para disuadir la comisión de delitos, rastrear los flujos de dinero ilícito, evitar la corrupción y proteger la institucionalidad, particularmente en el nivel municipal, que constituye el eslabón más cercano a la ciudadanía. La corrupción y la irrupción del crimen organizado en las instituciones estatales no solo representan una pérdida del bien común que el Estado debe garantizar, sino también un deterioro de la democracia, un aumento de la pobreza y una afectación colectiva de los derechos y obligaciones que sustentan las sociedades civilizadas.

La corrupción vinculada al crimen organizado tiene un impacto directo en la gobernabilidad y la confianza ciudadana. Según Rose-Ackerman (1999), la percepción de impunidad y colusión dentro de las instituciones estatales erosionan la legitimidad del Estado y fomenta la desafección democrática. Esto es especialmente crítico en contextos locales, donde la falta de confianza en las autoridades limita la capacidad de estas para implementar estrategias preventivas o reactivas que logren suscitar consensos y apoyo transversal.

Adicionalmente, las redes clientelares del crimen organizado en diversos barrios son un desafío clave. Grupos delictivos aprovechan la ausencia o debilidad del Estado para establecer control territorial mediante la provisión de servicios ilícitos, la protección contra otros grupos delictivos o incluso la entrega de ayudas económicas. Según Arjona (2016), esta estrategia de captura social crea un sistema de dependencia comunitaria, dificultando la intervención del Estado y fortaleciendo las estructuras del crimen organizado. La prevención comunitaria, a través del fortalecimiento del tejido social, el empleo local y el desarrollo de redes vecinales, es fundamental para contrarrestar esta dinámica.

El entendimiento de las causas de la conducta delictiva es diverso y depende de múltiples enfoques teóricos. Algunos autores, como Akers, Sellers y Jennings (2016) y Williams y McShane (2017), destacan la influencia de las condiciones sociales en el surgimiento de estas conductas. Desde esta perspectiva, los municipios, como parte de un ecosistema de acción pública más amplio, desempeñan un rol fundamental en el desarrollo económico, social y cultural de las comunas, tal como lo establece el artículo 1 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Para ello, cuentan con diversas direcciones que buscan garantizar el progreso territorial de manera integral. Sin embargo, las condiciones sociales, aunque relevantes, no explican completamente la conducta delictiva. La mayoría de las personas que

viven en entornos sociales desfavorecidos no recurren a actividades delictivas, lo que evidencia que el crimen es también el resultado de decisiones individuales y no exclusivamente de factores estructurales.

En materia de seguridad, los municipios cumplen un rol preventivo que puede asociarse al enfoque clásico de prevención del delito, centrado en la disuasión. Este enfoque, ya sea situacional o racional, busca aumentar los costos asociados a cometer un delito, por ejemplo, incrementando las probabilidades de detención. De esta forma, la acción municipal en seguridad se orienta principalmente hacia la modificación del entorno delictivo, más que a las motivaciones personales que lo originan. Al enfocarse en las circunstancias que facilitan el delito, esta perspectiva analiza la disponibilidad de oportunidades para llevar a cabo actividades delictivas y busca reducirlas mediante la intervención en los espacios físicos y sociales.

A pesar de que la dinámica del crimen organizado representa un desafío significativo para las municipalidades, también ofrece una oportunidad para modernizar el sistema municipal, fortaleciendo su capacidad de contrarrestar la influencia negativa que estas organizaciones pueden ejercer sobre la institucionalidad pública. Esto implica potenciar los procesos preventivos destinados a evitar las coacciones del crimen organizado, las malas prácticas y la corrupción dentro del sistema municipal. Asimismo, se hace necesario reforzar el trabajo preventivo comunitario, asegurando que las redes clientelares del crimen organizado no logren insertarse en los barrios, y fortalecer las capacidades en materia de prevención delictual que actualmente poseen las municipalidades, dotándolas de herramientas y estrategias más robustas para enfrentar este fenómeno de manera efectiva.



#### **4. La experiencia italiana, buenas prácticas en la lucha contra el crimen organizado que se puedan analizar desde el caso chileno**

El libro *La experiencia italiana en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción* (Instituto Nacional de Ciencias Penales y Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2020) ofrece un modelo de referencia para Chile en su esfuerzo por combatir este fenómeno. La combinación de medidas preventivas, herramientas legales contundentes y una gobernanza multinivel ha permitido a Italia debilitar las redes mafiosas, proteger la institucionalidad democrática y con un enfoque en la seguridad ciudadana. En el contexto chileno, estas lecciones pueden adaptarse para fortalecer las capacidades del Estado, con un enfoque especial en el rol de los municipios como actores clave, tanto para prevenir como en la articulación territorial con otros actores.

Uno de los pilares del modelo italiano es el uso estratégico de la confiscación de bienes y riquezas ilícitas como herramienta para atacar el corazón financiero de las mafias. En Italia, esta medida despoja a las organizaciones criminales de sus recursos, garantizando que los bienes confiscados sean reutilizados para fines sociales y comunitarios. Estos bienes se destinan a la creación de cooperativas, proyectos educativos y actividades económicas que fortalecen el tejido social, especialmente en las comunidades más afectadas por el crimen organizado. En Chile, de manera incipiente se han realizado algunas prácticas de este tipo, pues desde la Subsecretaría de Prevención del Delito en enero de 2024 se anunciaron gestiones para el traspaso de “casas narcos” inmuebles usados por delincuentes a los municipios para una recuperación comunitaria de estos espacios (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2024), sin embargo, a un año de las declaraciones no existen protocolos asociados ni acciones en la materia.

Es así como algunas municipalidades urbanas, avanzaron proactivamente, acorde con sus atribuciones a realizar acciones como, demoliciones de casas narcos y recuperación de espacios públicos, demoliendo mausoleos de delincuentes. Que, posteriormente fue asumido como una medida por parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mediante financiamiento de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), sin embargo, a pesar de la pirotecnia discursiva de las primeras demoliciones, no existe información pública sobre la continuidad de estas acciones y de su alcance finalizado el año 2024.

La implementación de una política similar a la aplicada en Italia podría transformar activos ilícitos en herramientas para el desarrollo local, con los municipios desempeñando un rol central en la gestión y redistribución de estos recursos para mejorar la calidad de vida de las comunidades vulnerables, fortaleciendo el espacio público, la presencia del Estado y creando valor público.

Otro aspecto relevante es la disolución de municipios infiltrados por organizaciones criminales, una medida extrema que Italia ha implementado para proteger la integridad

institucional. Desde la promulgación de esta legislación, más de 300 municipios han sido disueltos debido a pruebas de colusión con la mafia. Este mecanismo actúa como un medio para eliminar la influencia del crimen organizado en el ámbito local, enviando un mensaje claro sobre el compromiso del Estado con la transparencia y la legalidad. En Chile, este modelo podría inspirar reformas legales que permitan intervenir en municipios donde existan evidencias contundentes de infiltración criminal, asegurando que estas intervenciones vayan acompañadas de un fortalecimiento institucional y la designación de administraciones transitorias con enfoque en la recuperación de la confianza ciudadana. Dando una clara señal de compromiso del Estado de “tolerancia cero” con la infiltración del crimen organizado.

La relación entre las mafias y la política es otro desafío abordado en el caso italiano. En su experiencia, atacar estas conexiones implica medidas preventivas y represivas, pero también una mayor transparencia en la gestión pública. La adopción de Planes de Prevención de la Corrupción, como los desarrollados en Italia, se ha demostrado fundamental para identificar y mitigar los riesgos de prácticas corruptas en todos los niveles de gobierno. Estos planes, que incluyen la evaluación periódica de riesgos y la implementación de sistemas de monitoreo, son un ejemplo de cómo prevenir que las instituciones se conviertan en herramientas para el crimen organizado. En el caso chileno, existen mecanismos que apuntan a la prevención con mayor integridad, se destaca la Estrategia Nacional de Integridad Pública (Ministerio Secretaría General de la Presidencia & Comisión de Integridad Pública y Transparencia, 2023) que incorpora medidas como planes de integridad en los municipios, con códigos de ética, sistemas de integridad, matrices de riesgo y canales de denuncia, entre otras medidas. Esto se complementa, con procesos ya existentes, destacándose la Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública, las acciones en torno a *La Política Nacional contra el Crimen Organizado* y diversas medidas proactivas provenientes de los distintos niveles del Estado, como, por ejemplo, el “Portal de Denuncias Éticas” del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Estas medidas, necesariamente deben considerar la protección a las víctimas de extorsión y su colaboración con las autoridades también constituye un eje relevante del modelo italiano. Este país ha establecido sistemas para garantizar la seguridad de quienes denuncian extorsiones, incluyendo apoyo financiero y asistencia legal. Esta práctica tiene por objetivo fomentar la denuncia para debilitar las redes de extorsión al generar un flujo constante de información para las autoridades. Siendo importante la participación ciudadana en todo el proceso, garantizando que la institucionalidad sea un resguardo ante los delitos y a la vez, destacando el valor ciudadano ante la denuncia. La creación de redes locales de apoyo a víctimas es fundamental para que exista colaboración con la justicia sin temor a represalias. El Estado de derecho es el principal garante de la libertad.

La experiencia italiana aborda la importancia de fomentar una cultura de legalidad y prevención. En lugar de centrar los esfuerzos únicamente en medidas punitivas, Italia ha desarrollado campañas educativas y programas comunitarios que buscan fortalecer el compromiso ciudadano como un ejercicio de corresponsabilidad, a través de programas gubernamentales financiados con el presupuesto nacional, se pueden implementar iniciativas similares, trabajando con los colegios, los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP),

organizaciones comunitarias, organismos no gubernamentales y actores locales para deslegitimar el poder de las organizaciones criminales y promover valores cívicos sólidos.

Es así como la lucha contra el crimen organizado no puede limitarse a medidas fragmentadas o reactivas. Por el contrario, este fenómeno, debe abordarse mediante estrategias integrales que combine la prevención, la sanción y la participación de todos los niveles del Estado y la sociedad. Analizar lo que se ha realizado en el caso italiano es una buena fuente de información para adaptar estas buenas prácticas al contexto chileno y es no solo posible, sino también urgente, para garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos.

## **5. Hacia el ecosistema de seguridad municipal**

En la actualidad, las estrategias de seguridad y prevención del delito municipal tienden a centrarse en enfoques disuasivos y esfuerzos individuales de diversos actores, como el Estado, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades locales. Si bien estas iniciativas tienen un impacto positivo, a menudo carecen de la coordinación necesaria para maximizar su efectividad y responder a las particularidades de cada territorio. En este contexto, la creación de un ecosistema de seguridad local, sustentado en principios de gobernanza multinivel, se presenta como una respuesta integral para articular los esfuerzos de diferentes actores en torno a objetivos comunes. Este enfoque permite una mejor distribución de responsabilidades, y asegura una respuesta más eficiente y adaptada a las necesidades específicas de cada comuna.

El concepto de gobernanza multinivel implica la descentralización de la toma de decisiones, lo que permite una mayor flexibilidad y adaptabilidad en la formulación e implementación de políticas públicas. Esta descentralización fomenta la democratización del ejercicio del poder, al ceder espacios a gobiernos locales y otros actores para que participen activamente en el diseño y ejecución de estrategias, reduciendo la dependencia de decisiones centralizadas (Kooiman, 2003). En el ámbito de la seguridad, este modelo destaca el papel de las municipalidades como nodos fundamentales en la articulación de esfuerzos, dado su rol cercano a las comunidades y su capacidad de coordinar acciones con otros niveles de gobierno.

Sin embargo, este proceso no está exento de desafíos. La coordinación entre distintos niveles de gobierno y la integración de actores no gubernamentales a menudo enfrenta resistencias de índole política e institucional, lo que dificulta el logro de consensos y acciones conjuntas (Stoker, 2006). Estas resistencias pueden manifestarse en la falta de comunicación efectiva, duplicación de esfuerzos o conflictos en la asignación de responsabilidades, lo que afecta la eficiencia de las estrategias implementadas.

Asimismo, la participación de actores no gubernamentales presenta complejidades adicionales. Aunque estas organizaciones aportan diagnósticos y conocimientos especializados, su papel muchas veces se limita a proporcionar antecedentes, sin formar parte vinculante de los procesos de toma de decisiones. Esto restringe su impacto en la definición de políticas públicas, limitando la potencial riqueza que podrían aportar al proceso (Jessop,

1997). Para superar estas limitaciones, es necesario diseñar mecanismos que permitan su integración activa y formal en las redes de gobernanza local, haciendo de las redes un espacio que sea de interés participar de los distintos actores.

La construcción de redes colaborativas se posiciona como una respuesta para superar los obstáculos de coordinación y avanzar hacia un ecosistema de seguridad más eficiente. El trabajo en red permite mejorar su capacidad adaptativa frente a problemas complejos, como es la lucha contra el crimen organizado en sus diversas expresiones. Al permitir la interacción de diferentes organizaciones con competencias y enfoques específicos, estas redes facilitan la identificación de soluciones integrales y la gestión conjunta de recursos (Sørensen y Torfing, 2007). En el caso de la seguridad local, las municipalidades están particularmente bien posicionadas para liderar estas redes, al conectar a entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en torno a objetivos compartidos.

Un aspecto clave de la gobernanza multinivel es el reconocimiento del conocimiento local como un insumo fundamental para la toma de decisiones. Esto permite que las estrategias de seguridad se adapten a las particularidades de cada territorio, reconociendo la diversidad de comunas y la especificidad de sus problemas (Montecinos, et al, 2021). Al integrar el conocimiento local con las capacidades y recursos de los niveles superiores de gobierno, se puede alcanzar un equilibrio entre efectividad y representatividad en la gestión de la seguridad.

El desafío de construir un ecosistema de seguridad local implica superar las barreras institucionales, políticas y de confianza, para garantizar que las acciones se fundamenten en un diagnóstico compartido y en la colaboración continua entre los actores involucrados. Las municipalidades, por su cercanía con el territorio, son esenciales para la articulación, donde pueden promover espacios de participación y corresponsabilidad para realizar acciones colaborativas.

La creación de un ecosistema de seguridad local sustentado en la gobernanza multinivel se presenta como uno de los principales desafíos en la actualidad. Este enfoque facilita fortalecer los esfuerzos de prevención del delito y la lucha contra el crimen organizado al integrar conocimientos especializados, promover la colaboración entre diversos actores y adaptar las estrategias a la realidad de cada comuna con los recursos existentes. Aunque su implementación puede ser compleja, este modelo ofrece una solución efectiva para abordar los problemas de seguridad de manera más coordinada, eficiente y sostenible, posicionando a las municipalidades como actores fundamentales en la gestión de la seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen organizado, donde nadie sobra.

## 6. Bibliografía

- Akers, R. L., Sellers, C. S., & Jennings, W. G. (2016). *Criminological Theories: Introduction, Evaluation, and Application*. Oxford: Oxford University Press.
- Albanese, J. (2015). *Organized Crime: From the Mob to Transnational Organized Crime*. Taylor and Francis.
- AMUCH. (2023). *Caracterización de las personas reclusas en el sistema penitenciario: desafíos municipales*. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile. Obtenido de <https://amuch.cl/wp-content/uploads/2024/07/Estudio-Nacional-de-Characterizacion-de-las-Personas-Privadas-de-Libertad-1-6.pdf>
- AMUCH. (2024). *Encuesta ciudadana sobre la influencia del crimen organizado en la sociedad chilena y las capacidades estatales para hacerle frente*. Santiago de Chile: Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). Obtenido de [https://amuch.cl/wp-content/uploads/2024/11/20112024-encuesta\\_crimen\\_organizado.pdf](https://amuch.cl/wp-content/uploads/2024/11/20112024-encuesta_crimen_organizado.pdf)
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Consejo de Defensa del Estado. (2022). *Jornadas de Fortalecimiento de la Probidad y Prevención de la Corrupción Municipal*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=lYPj2SP34gw>
- Corporación Latinobarómetro. (2024). *Informe Latinobarómetro 2024: La Democracia Resiliente*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Obtenido de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Fiscalía de Chile. (2024). *Radiografía del crimen organizado en Chile: Informe de la Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas*. Santiago: Ministerio Público.
- Greene Meersohn, P., Astraín Rubio, C., & Salas Kuscevic, C. (2023). Crimen organizado: análisis y desafíos para Chile. *Revista de derecho y ciencias sociales*, 241-277. Obtenido de <https://rduss.cl/index.php/ojs/article/view/48/45>
- Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) & Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). (2020). *La experiencia italiana en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción*. Ciudad México: Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).
- Jessop, B. (1997). *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance*. Lancaster University.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance* Sage. SAGE Publications.
- Lübbert Álvarez, V. (2022). Desafíos de anticorr. *Revista Chilena de la Administración del Estado*, 9-31. Obtenido de <https://revista.ceacgr.cl/index.php/revista/article/view/146/468>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2022). *Política Nacional contra el Crimen Organizado 2022-2027*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia & Comisión de Integridad Pública y Transparencia. (2023). *Estrategia Nacional de Integridad Pública*. Santiago, Chile: Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia. Obtenido

- de <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/12/Estrategia-Nacional-de-Integridad-Publica-2.pdf>
- Montecinos, E., Neira, V., Díaz, G., & Park, J. (2019). Gobernanza democrática, descentralización y territorio: análisis del plan Chiloé en Chile. *Andamios*, 413-436. doi:<https://doi.org/10.29092/uacm.v16i41.753>
- Naciones Unidas. (2023). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Viena <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Connecticut: Yale University. doi:<https://doi.org/10.1017/CBO9781139175098>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Introduction Governance Network Research: Towards a Second Generation. En *Theories of Democratic Network Governance* (págs. 1-21). Uk: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 41-57. doi:10.1177/0275074005282583
- Subsecretaría de Prevención del Delito & Instituto Nacional de Estadísticas. (2024). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2023*. Santiago: Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Subsecretaría de Prevención del Delito. (3 de Enero de 2024). *Subsecretario Vergara anunció gestiones para abordar el traspaso de “casas narco” a municipalidades tras reunión con alcaldes y alcaldesas de la RM*. Recuperado el 4 de Enero de 2025, de <https://www.seguridadpublica.cl/noticia/subsecretario-vergara-anuncio-gestiones-para-abordar-el-traspaso-de-casas-narco-a-municipalidades-tras-reunion-con-alcaldes-y-alcaldesas-de-la-rm/>
- Williams, F., & McShane, M. (2017). *Criminological Theory*. Pearson.



# **La tecnología como pilar en la prevención del delito: una oportunidad para la toma de decisiones con evidencia en las municipalidades de Chile**

**Pablo Pizarro Vega.<sup>3</sup>**

## **1. Introducción**

En el contexto actual, la seguridad ciudadana emerge como una de las principales prioridades sociales, impulsada por un panorama alarmante que exige respuestas efectivas e innovadoras. Según los datos del Centro de Estudios y Análisis del Delito (2024), a septiembre de 2024 se han registrado 383.650 delitos violentos, 234.906 delitos contra la propiedad, 210.032 incivildades y 508.694 otros delitos o faltas. En 2023, las tasas por cada 100 mil habitantes alcanzaron 1.910 delitos violentos y 1.165 delitos contra la propiedad, mientras que la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC, 2023) reportó que el 8,1% de los hogares, equivalentes a aproximadamente 562.803 viviendas, fue víctima de al menos un delito violento. Estas cifras reflejan un desafío considerable que las municipalidades enfrentan diariamente, con la tarea de diseñar estrategias que combinen prevención, eficiencia en la gestión de recursos y recuperación de la confianza ciudadana.

La seguridad pública, como componente clave de la calidad de vida urbana, demanda un enfoque estructurado que potencie la capacidad operativa y estratégica de los gobiernos locales. Actualmente, las municipalidades han logrado avances significativos en esta materia. Según un estudio reciente (Fuentes & Valenzuela, 2024), en promedio, los municipios implementan 9 de las 23 iniciativas disponibles en el ámbito de la seguridad pública. Dentro de estas iniciativas destacan la incorporación de vehículos de seguridad (93%), inspectores (89%) y sistemas de cámaras (88%). Adicionalmente, tecnologías como las alarmas comunitarias (48%) y los comités de seguridad (47%) comienzan a consolidarse como herramientas fundamentales. El uso de drones, aunque presente en solo un 24% de los municipios, muestra el potencial de expandir las capacidades tecnológicas en 78 comunas, abriendo oportunidades para fortalecer la vigilancia desde nuevas perspectivas.

El desarrollo de ciudades más seguras es un desafío global que se alinea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°11 de las Naciones Unidas, el cual busca lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. En este marco, la expansión de tecnologías como los sistemas de videovigilancia (CCTV) ha demostrado incidir favorablemente en la percepción de seguridad pública y contribuir a la disminución de índices de criminalidad. Estas herramientas no solo fortalecen la capacidad de monitoreo y supervisión, sino que también generan datos clave que permiten una toma de decisiones basada en evidencia, con el objetivo de crear valor público en el ámbito de la seguridad. En Chile, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (2023) revela que un 75% de la

---

<sup>3</sup> Gerente de Vertical de Gobierno Hikvision Chile, [pablo.pizarro@hikvision.com](mailto:pablo.pizarro@hikvision.com)



población apoya el uso de sistemas de videovigilancia como medida central para combatir la delincuencia, lo que evidencia su aceptación social y la necesidad de expandir su implementación.

La expansión y sofisticación de las cámaras de vigilancia ha llevado a que organismos públicos y privados enfocados en tareas de seguridad resalten su utilidad en la prevención del delito, destacando el efecto disuasivo que estos sistemas de CCTV generan para mejorar la seguridad pública (Carrión, 2008). Estas cámaras tienen un uso dinámico, ya que su utilidad depende de la disposición del usuario y el enfoque de gestión con que sean utilizadas (Arteaga Botello, 2006). Por ello, resulta fundamental articular estas tecnologías con soluciones de seguridad integrada que **utilicen inteligencia artificial (IA), big data y productos de análisis inteligente para maximizar su impacto en la gestión preventiva**. Aumentar la cobertura tecnológica en los municipios es esencial para avanzar hacia un modelo de ciudad inteligente, donde los datos unificados permitan comprender y abordar los fenómenos urbanos de manera integral y eficiente.

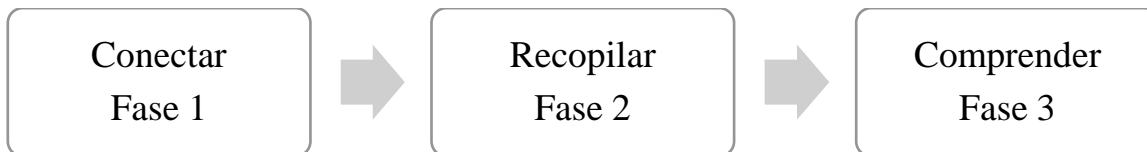
A través de herramientas modernas como sistemas de videovigilancia, drones y análisis de datos predictivos, las municipalidades pueden enfrentar los desafíos actuales en seguridad desde un **enfoque preventivo**. Estas tecnologías permiten supervisar incidentes, anticiparse a riesgos y fortalecer la relación entre el municipio con la ciudadanía, promoviendo un enfoque integral de seguridad.

**En este contexto, la inteligencia artificial de las cosas (AIoT) emerge como un avance clave**, al combinar la capacidad analítica de la inteligencia artificial con la conectividad del Internet de las cosas (IoT). Este ecosistema **inteligente recopila, procesa y analiza datos** en tiempo real, automatizando tareas complejas como la identificación de comportamientos sospechosos y la activación de alarmas, lo que optimiza la respuesta ante amenazas y minimiza riesgos.

La integración de estas herramientas en los procesos municipales **mejora la capacidad de respuesta ante emergencias** y permite implementar políticas públicas basadas en evidencia, modernizando la gestión de seguridad municipal con una visión de largo plazo.

## **2. ¿Cómo construir una comuna segura?**

El desarrollo de una comuna segura comienza con la implementación de soluciones tecnológicas diseñadas para abordar de manera efectiva los desafíos particulares en seguridad pública. Este enfoque requiere un compromiso estratégico que permita integrar dispositivos avanzados, sistemas de gestión de datos y herramientas de análisis predictivo en un marco de planificación que priorice tanto la prevención como la capacidad de respuesta. A través de fases progresivas de implementación, las municipalidades pueden fortalecer su infraestructura tecnológica, mejorar la coordinación intercomunal y avanzar hacia un modelo de seguridad basado en la colaboración intermunicipal, comunitario y entre los distintos niveles del Estado.



### **La primera fase: Conectar**

El Modelo de Gestión Tecnológica Basada en IoT (Internet of Things) y Centros de Comando, se enfoca en fortalecer las capacidades locales mediante la implementación de tecnologías avanzadas.

En esta etapa, se despliegan dispositivos IoT, como cámaras de seguridad, drones y sensores especializados, que actúan como nodos para la recopilación continua de datos en tiempo real. Este nivel asegura una cobertura integral en áreas estratégicas de las comunas y permite monitorear dinámicas urbanas y rurales con precisión.

Los datos recolectados se gestionan en el nivel de convergencia, que se materializa a través de centros de comando. Estos centros son espacios equipados con tecnología avanzada y estructuras organizativas que consolidan y procesan la información de manera eficiente. Allí, los datos se convierten en conocimiento accionable mediante herramientas analíticas y visualización estratégica.

La etapa de aplicación en esta fase permite traducir los datos procesados en acciones concretas mediante sistemas de información geográfica (GIS), alarmas automatizadas y visualización en realidad aumentada (AR). Estas herramientas optimizan la vigilancia, la planificación de emergencias y la mitigación de riesgos, estableciendo un sistema local robusto y orientado a la respuesta efectiva de los equipos municipales.

### **La segunda fase: Recopilar**

Sistema Integral de Gestión de Información en Red, amplía la gestión tecnológica hacia un nivel intercomunal, fomentando un ecosistema regional de intercambio de datos.

Las comunas se integran a través de redes interconectadas de cámaras, sensores y sistemas de análisis que operan de manera coordinada. Esto facilita el intercambio de información crítica, como patrones de incidentes o riesgos potenciales, fortaleciendo la capacidad colectiva para gestionar situaciones complejas. Sobre la convergencia, los centros intercomunales de comando actúan como nodos regionales que consolidan y analizan la información en un contexto más amplio. Este enfoque mejora la eficiencia operativa y fomenta la planificación estratégica compartida entre comunas. En el nivel de aplicación, las herramientas operativas se vuelven más sofisticadas gracias a sistemas colaborativos que integran simulaciones geoespaciales, control de tráfico y optimización de recursos conjuntos, dando paso a el uso de herramientas de inteligencia artificial basada en video.

## La tercera fase: Comprender

Modelo de Integración y Aplicación de Datos Regionales, eleva la gestión de información a un nivel interregional, promoviendo la coordinación entre municipalidades y niveles superiores de gobierno. En el primer nivel, denominado convergencia y fusión de datos, se integran redes locales e información empresarial, logrando una visión amplia y estratégica que combina aspectos operativos y de planificación. El intercambio de datos entre municipalidades y con otros niveles del Estado se establece en el segundo nivel, creando un marco sólido de colaboración institucional. Esto permite coordinar esfuerzos de manera eficiente, fortaleciendo la gestión de información con una perspectiva interregional. Finalmente, en el nivel de aplicación enriquecida, la información se transforma en soluciones avanzadas. Herramientas como archivos de seguimiento interregional, simulaciones estratégicas y representaciones detalladas son implementadas por la administración superior para desarrollar políticas más efectivas y fundamentadas.

Este modelo integral promueve un enfoque estratégico que optimiza las capacidades tecnológicas, fomenta la colaboración intermunicipal y refuerza la planificación territorial a través de soluciones innovadoras. Además, se enmarca en el contexto de la implementación de la Ley N° 21.180 de Transformación Digital del Estado, que establece un marco normativo para modernizar la gestión pública mediante la digitalización de procesos.

En este contexto, los municipios avanzan por fases, lo que permite incorporar tecnología avanzada en la gestión municipal, fortaleciendo la capacidad de respuesta y planificación estratégica.

## 3. ¿Qué podemos implementar para las comunas?

El desarrollo de soluciones tecnológicas en seguridad pública municipal se complementa con herramientas que fortalecen la prevención, mejoran la capacidad de respuesta y optimizan la comunicación con la ciudadanía. Las tecnologías de video y dispositivos asociados destacan como elementos esenciales para consolidar sistemas de seguridad más integrados y efectivos. Entre las soluciones más relevantes, los sistemas de alarmas emergen como una herramienta clave. Incluyen dispositivos como botones de pánico, parlantes IP y sistemas de transmisión de audio que permiten alertar de forma inmediata a los equipos municipales y disuadir posibles amenazas.

Estas herramientas se complementan con analíticas basadas en aprendizaje profundo, que incluyen **capacidades como reconocimiento facial, identificación de matrículas de vehículos (ANPR) y análisis de comportamientos anómalos (brazos levantados, cambios repentinos en la dirección del caminar o acciones de vigilancia en comercios susceptibles de robos o a sus clientes), utilizando servidores avanzados con inteligencia artificial (IA) y big data para procesar grandes volúmenes de información en tiempo real.** Posicionando la prevención como un elemento clave en la gestión de los municipios.

- **Postes de emergencia y Estaciones SOS**

Por otro lado, los postes de emergencia y estaciones de llamada proporcionan un canal directo de comunicación entre los ciudadanos y la Municipalidad. Equipados con cámaras, intercomunicadores de audio y sistemas de transmisión, permiten atender situaciones críticas de la ciudadanía con rapidez y en tiempo real.

Estas estaciones incluyen funciones como audio bidireccional, cerraduras remotas y protocolos de comunicación estándar, asegurando la interoperabilidad con otros sistemas de seguridad. Los parlantes disuasivos, capaces de emitir alertas en vivo o programadas, actúan como un mecanismo preventivo, para disuadir acciones sospechosas, alertar a la comunidad sobre incidentes y ayudando a reducir el tiempo de reacción ante emergencias.

- **Videovigilancia: el municipio al servicio de la seguridad**

En cuanto a los dispositivos de videovigilancia, las cámaras fijas y móviles (PTZ), cámaras panorámicas y cámaras de sensor múltiple destacan por su capacidad de capturar imágenes detalladas en diversas condiciones, incluso en entornos con poca luz o con necesidades de cobertura extendida. Estas tecnologías permiten identificar en tiempo real, características faciales o comportamientos sospechosos, ofreciendo una herramienta fundamental para la gestión de evidencia y la prevención de delitos.

Estas soluciones pueden implementarse en sistemas completamente nuevos en los servicios municipales o **complementarse con la infraestructura ya existente, mediante la integración de servidores de inteligencia artificial** que modernizan y potencian el ecosistema de gestión.

Este enfoque se articula dentro de un **sistema integral de gestión de emergencias**, que incluye la reutilización de recursos existentes, la capacidad de atender incidentes en tiempo real y la generación de estadísticas basadas en datos centralizados y unificados. Al adoptar este modelo, las municipalidades pueden maximizar el uso de sus recursos, optimizar la toma de decisiones y garantizar **respuestas más efectivas** a las crecientes demandas de seguridad ciudadana.

En conclusión, la integración de sistemas avanzados de vigilancia con dispositivos como alarmas, estaciones de emergencia y parlantes disuasivos, potenciados por análisis de datos basados en IA, refuerza la seguridad urbana, mejora la capacidad de monitoreo y disuasión, y fomenta la confianza ciudadana, promoviendo entornos más seguros y comunas inteligentes. Este enfoque establece la base tecnológica y operativa necesaria para desarrollar iniciativas como los patrullajes municipales inteligentes.

## **4. Patrullajes municipales inteligentes**

Los sistemas de patrullaje inteligente representan una solución avanzada para modernizar las estrategias de seguridad pública municipal en el país. Diseñados para optimizar las operaciones de vigilancia y respuesta, estos sistemas ofrecen una oportunidad estratégica para incorporar tecnología de última generación en la gestión municipal, maximizando el uso de recursos y mejorando significativamente los resultados en seguridad ciudadana.

- **Automóviles con cámaras con reconocimiento de matrículas**

Entre las soluciones más innovadoras, los vehículos de patrullaje municipal pueden equiparse con cámaras especializadas tanto para interiores como exteriores, incluyendo tecnologías como el reconocimiento automático de matrículas (ANPR, por sus siglas en inglés). Estas cámaras ofrecen imágenes de alta calidad, optimizando la identificación de vehículos y el monitoreo en tiempo real. Además, los vehículos integran sistemas avanzados de grabación y transmisión de video, conectados a plataformas centralizadas que permiten el análisis, almacenamiento y gestión de evidencia directamente desde el centro de operaciones, mejorando la eficiencia y efectividad de las acciones de seguridad.

- **Motocicletas con cámaras con reconocimiento de matrículas**

Las motocicletas de patrullaje se destacan por su versatilidad, equipadas con cámaras compactas y dispositivos portátiles como los PDA (Personal Digital Assistant) de policía y aplicaciones móviles. Estas herramientas brindan acceso directo a sistemas de monitoreo y comunicación, permitiendo a los inspectores municipales recibir instrucciones en tiempo real, reportar incidentes de forma inmediata y consultar mapas interactivos. Este equipamiento optimiza la capacidad de respuesta, especialmente en áreas urbanas densas o de difícil acceso, fortaleciendo la eficiencia y coordinación operativa de los equipos municipales.

- **Del patrullaje a la gestión de la información**

El sistema incluye productos como el HikCentral Professional, una plataforma que centraliza la gestión de dispositivos, el manejo de alarmas y las estadísticas de uso en tiempo real. Esto incluye funciones avanzadas como audio bidireccional, supervisión GPS en vivo y generación de alarmas mediante botones de emergencia.

Esta tecnología innovadora potencia las capacidades operativas de los municipios, mejorando la eficiencia en la gestión de la seguridad pública. Al integrar estas herramientas, las municipalidades pueden avanzar hacia un modelo de seguridad inteligente, fortaleciendo sus capacidades de monitoreo, análisis y respuesta ante emergencias. Esto refuerza la protección de los ciudadanos, promueve la creación de entornos seguros y favorables para el desarrollo

comunitario y comercial, consolidando espacios públicos como un lugar de encuentro y recreación.

## **5. Barrios seguros: hacia el desarrollo comunitario y comercial en seguridad**

Los Comités de Seguridad Vecinal y Ciudadana constituyen un modelo eficaz de organización comunitaria, diseñado para fortalecer la protección de los barrios a través de la vigilancia colectiva y la cooperación entre vecinos. Estas agrupaciones han demostrado ser fundamentales en la prevención del delito y en la promoción de una convivencia segura, destacando también la articulación entre comerciantes en los barrios comerciales como un factor clave. La incorporación de soluciones tecnológicas avanzadas, en conjunto con el apoyo de los municipios, potencia significativamente la capacidad operativa de estos comités, amplificando su impacto positivo en las comunidades y reforzando los esfuerzos hacia entornos más seguros.

- **Alarmas Inteligentes: hacia la coparticipación preventiva**

Una de las alternativas es la instalación de alarmas avanzadas en la infraestructura de casas y comercios, que pueden integrarse directamente con los centros de monitoreo municipales. Estas alarmas están diseñadas para activar respuestas inmediatas, conectándose con dispositivos como procesadores de alarmas y cámaras IP de alta resolución, lo que permite verificar incidentes a través de video en tiempo real. La tecnología facilita la comunicación entre los *comités de seguridad, comercios* y el centro de operaciones municipal, promoviendo una respuesta rápida y coordinada.

Además, las cámaras de visión fija con alimentación solar aseguran una operación continua, incluso en zonas sin acceso directo a la red eléctrica. Estas características hacen que estas soluciones sean especialmente útiles para sectores de la comuna priorizados que además pueden complementarse con la creación de Barrios Protegidos autónomos.

- **Barrios Protegidos Autónomos: Innovación que optimiza la infraestructura existente**

Los Barrios Protegidos Autónomos ofrecen un diseño innovador que garantiza la seguridad de áreas específicas sin depender totalmente de la infraestructura existente. Estas soluciones se basan en estaciones base que conectan cámaras equipadas con tecnología 4G, procesadores de alarmas y sistemas de monitoreo remoto. Esta tecnología permite a las organizaciones funcionales operar de manera independiente, manteniendo al mismo tiempo un vínculo estrecho con el municipio.

Una de las principales ventajas de estas soluciones es su facilidad de instalación, ya que no requieren infraestructura especializada. Funcionan mediante WiFi, lo que las convierte en

opciones accesibles para cualquier comunidad, independientemente de sus limitaciones tecnológicas.

La implementación de estas tecnologías además de mejorar la seguridad también fomenta la colaboración entre municipios y comunidades, fortaleciendo el tejido social. Este enfoque promueve la socialización de las soluciones y la corresponsabilidad de los ciudadanos, logrando que la seguridad se convierta en un esfuerzo conjunto entre las diversas partes interesadas.

La inversión en tecnología para los barrios residenciales y comerciales es una oportunidad para usar los medios existentes y empoderar a la ciudadanía a iniciativas preventivas de seguridad en los barrios, fortaleciendo el rol comunitario en la seguridad local. Este enfoque colaborativo promueve la construcción de barrios más seguros, conectados y resilientes, consolidando a las comunidades como actores fundamentales en la protección de su entorno.

## **6. La tecnología para la creación de valor público y seguridad**

La integración de tecnologías avanzadas en la seguridad pública tiene el comprobado potencial de mejorar la capacidad operativa de las municipalidades y de transformar profundamente la relación entre la comunidad y el municipio. Herramientas como la videovigilancia inteligente, el análisis predictivo y los sistemas de comunicación ciudadana crean un ecosistema donde los datos se convierten en conocimiento útil para la toma de decisiones. Este enfoque es una oportunidad que permite hacer más eficiente y eficaz la gestión local.

En este contexto, las municipalidades tienen una oportunidad única para transformar sus estrategias de seguridad en modelos preventivos que prioricen el uso de la tecnología, el desarrollo sostenible y la resiliencia urbana. La tecnología no sólo es un recurso, sino un catalizador para la creación de valor público, ofreciendo soluciones que impactan positivamente la calidad de vida de las personas. Apostar por esta transformación es, en definitiva, construir un futuro más seguro, inclusivo y sostenible para todos.

Es así como, Hikvision, comprometidos con la innovación tecnológica y la excelencia en seguridad, invita a las municipalidades y otros actores a unirse en la construcción de ciudades más seguras y resilientes. Con una misión centrada en potenciar la seguridad global y una visión de liderar la implementación de tecnologías inteligentes a nivel local, considerando las particularidades de cada comuna y las capacidades de los municipios.

**Para conocer más sobre Hikvision,** te invitamos a visitar los siguientes enlaces mediante los códigos QR que hemos incluido. Simplemente escanea los códigos con tu dispositivo móvil y accede a toda la información que necesitas de manera rápida y sencilla.



**Presentación Institucional  
Safe City Hikvision**



**Página web: Ciudades Seguras  
Soluciones por sector - Hikvision**



## 7. Bibliografía

- Arteaga Botello, N. (2006). Vigilancia y control social de la violencia en México. *Capítulo Criminológico*, 34(1), 33-54. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06784-2.pdf>
- Carrión, F. (2008). *Ojo: le estamos filmando*. Quito, Ecuador: Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10469/2313>
- Fuentes, C., & Valenzuela, P. (2024). *Paz y Seguridad: Municipios y Seguridad Pública Ciudadana. Diagnóstico y propuestas*. Santiago, de Chile: Friedrich Ebert Stiftung. Obtenido de <https://democracia.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2024/07/Seguridad-Municipal.pdf>
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- Subsecretaría de Prevención del Delito & Instituto Nacional de Estadísticas. (2024). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2023*. Santiago: Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.



# **Análisis de la gestión municipal en seguridad pública: caracterización de las prácticas municipales en materia de seguridad 2024**

**Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)  
Observatorio Territorial de Seguridad (OTS)**

## **1. Introducción**

Las municipalidades en Chile desempeñan un papel crucial en la gestión y desarrollo de las comunidades a nivel local. De acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695, estas entidades se constituyen como corporaciones autónomas con la misión de satisfacer las necesidades de la comunidad y fomentar su progreso económico, social y cultural. Una de las condiciones esenciales para el desarrollo de la calidad de vida en las comunas es la seguridad. Solo en un entorno seguro se puede promover el máximo desarrollo económico y social, donde las personas puedan desarrollar sus proyectos de vida libremente y utilizar el espacio público con la certeza de que su integridad física y psicológica no será vulnerada.

La legislación municipal otorga a estas instituciones la facultad de ejecutar planes y programas, elaborar y gestionar presupuestos, y establecer normativas obligatorias conocidas como ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones. Las municipalidades juegan un rol fundamental en la prevención del delito. En 2016, se incorporó a la Ley 20.965 la facultad de los municipios de crear el cargo de director(a) de Seguridad Comunal, así como los Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública a través del Artículo 104 A.

Las municipalidades administran asuntos de interés local y tienen una relevancia especial en la prevención del delito y otros problemas sociales complejos. Por tanto, se puede afirmar que los municipios son actores fundamentales en la promoción del desarrollo y bienestar de la población (Torres, 2007).

Durante la última década, las municipalidades han implementado prácticas innovadoras en diversas áreas, como la creación de farmacias municipales, oficinas hídricas y programas de innovación. Estas iniciativas se han replicado a nivel nacional, destacándose acciones como la prohibición del uso de bolsas plásticas. Además, se ha avanzado en el fortalecimiento del rol preventivo de los municipios debido a una crisis de seguridad sin precedentes en el país.

En el tercer trimestre de 2024, el Observatorio Territorial de Seguridad (OTS), dependiente de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), realizó el primer concurso de buenas prácticas municipales en materia de seguridad, recibiendo un total de 20 propuestas.

Este concurso tiene como objetivo explorar cómo las municipalidades han adaptado su gestión para abordar la creciente demanda ciudadana de seguridad frente a la crisis actual. Este análisis se centra en el rol preventivo de los municipios, considerando que la gestión y reducción del delito no dependen únicamente de un municipio específico, sino de una intervención multivariable y multinivel. El delito es un problema complejo cuya gestión está vinculada a la reducción de su ocurrencia, ya que no existe capacidad institucional para su erradicación total en ninguna sociedad.

El rol del Observatorio es potenciar la articulación asociativa de los municipios, donde la socialización de prácticas es fundamental para aumentar los alcances de las administraciones locales, considerando las particularidades de cada comuna y la diversidad de recursos disponibles. Este informe sistematiza de manera general las prácticas municipales recibidas en materia de seguridad.

El informe se estructura de la siguiente manera: primero, se realiza una aproximación teórica abordando conceptos clave de innovación, problemas complejos y buenas prácticas; en segundo lugar, se presenta la metodología del informe; en tercer lugar, se analiza las prácticas municipales considerando sus tendencias generales; en cuarto lugar, se ofrecen reflexiones generales en torno a los datos analizados; y, finalmente, se cierra con la bibliografía utilizada.

## **2. Aproximación teórica**

En el presente capítulo se abordan reflexiones teóricas generales sobre los municipios, seguridad, innovación y problemas complejos. El sustento teórico es relevante para considerar las particularidades de la gestión municipal en seguridad y sus límites.

### **• Reflexiones Teóricas Generales sobre Seguridad y Gestión Municipal**

Aunque las municipalidades se rigen por la misma normativa y tienen las mismas atribuciones, las comunas que administran se caracterizan por ser diversas geográficamente y socioeconómicamente desiguales, denominadas como “desigualdades territoriales” (MacClure & Calvo, 2013) aspecto que da cuenta que las problemáticas a abordar desde los municipios están vinculadas al tipo de territorio que administran y en el uso de sus competencias desarrollan diferentes acciones. De manera complementaria, hay consenso en que, en los municipios la robustez institucional puede variar de una comuna a otra, expresado en diversas variables como es la capacidad financiera municipal respecto a su dependencia con el Fondo Común Municipal (FCM) (Henríquez Díaz & Fuenzalida Aguirre, 2011), de capital humano y su distribución espacial (Brunner & Elacqua, 2003).

A pesar de aquello, las municipalidades tienen capacidad concreta por su estructura de acción en el territorio comunal de dar soluciones o gestionar problemas (Irarrázaval, 1996), de hecho el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015) afirma que las municipalidades tienen un rol protagónico en la provisión de gran cantidad de servicios y prestaciones que dan a la comunidad.

Las municipalidades son, en definitiva, la puerta de entrada al Estado. Su naturaleza institucional les otorga una cercanía única con la ciudadanía, lo que les permite responder de manera más eficiente y eficaz a las demandas cada vez más complejas de las sociedades modernas. Esta proximidad hace que las administraciones locales sean percibidas como la institución responsable de resolver los problemas que surgen dentro de su unidad administrativa, independientemente de si tienen las competencias y atribuciones necesarias para ello.

En 2022 el estudio nacional de caracterización de la institucionalidad municipal en seguridad pública y prevención del delito realizado por la Asociación de Municipalidades de Chile dio a conocer que, todos los municipios del país realizan acciones de prevención del delito en las comunas, implementando diversas acciones en seguridad y prevención del delito, con distintos niveles de institucionalidad. Un 53,6% de las administraciones locales cuentan con una persona encargada de seguridad nombrada por decreto, con un equipo y funciones definidas. Un 13,6% tiene una persona dedicada exclusivamente a esta labor, también nombrada por decreto, mientras que un 5% tiene una persona encargada sin nombramiento formal. Un 27,8% de los municipios tiene una persona encargada parcialmente, sin dedicación exclusiva y sin equipo de apoyo.

En las grandes comunas metropolitanas con alto o medio desarrollo, más del 85% trabaja con una persona encargada por decreto, con equipos y atribuciones claras. En comunas semiurbanas y rurales, especialmente las de bajo desarrollo, hay mayor diversidad y menores niveles de institucionalidad.

Un 64,6% de los municipios ha creado una Dirección de Seguridad, un notable incremento desde el 24% en 2017. Otros tipos de institucionalidad incluyen oficinas (9,5%), departamentos (6,8%) y unidades (5,1%). Un 3,4% no cuenta con una estructura formal y un 8,5% no proporcionó información.

El presupuesto para seguridad varía significativamente, desde \$498.440.041 en grandes comunas metropolitanas hasta \$20.548.620 en comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo. La dotación de personal también varía, con un promedio nacional de 14 personas dedicadas a seguridad, pero con diferencias marcadas entre comunas metropolitanas (hasta 50 funcionarios) y rurales (3 funcionarios).

En cuanto a capacitación, un 58% de los municipios no tiene un programa anual, lo que evidencia una gestión reactiva. Un 72% cuenta con un Plan Comunal de Seguridad Pública, mientras que un 11% no lo ha desarrollado.

El uso de vehículos motorizados para seguridad es común, con un 58% de municipios contando con ellos. Sin embargo, la cantidad de vehículos disminuye con la ruralidad y menor desarrollo. Además, un 48% de los municipios tiene convenios de colaboración en seguridad, disminuyendo esta cifra en comunas más rurales y menos desarrolladas.

La información del 2022 a la fecha probablemente ha variado, considerando cómo la agenda de seguridad ha tenido más relevancia en el país desde 2022 a 2024, debido al aumento de

los delitos de mayor connotación social. La subsecretaría de Prevención del Delito (2023) informó que la tasa de homicidios en Chile aumentó en un 70% en los últimos seis años. En 2022, se alcanzó la cifra récord de 6,7 homicidios cada 100.000 habitantes, un aumento del 46% respecto al año 2021. Por ejemplo, en la Región Metropolitana la cifra es 10,1 por cada 100.000 habitantes.

La situación anterior, tiene una directa relación con la percepción de inseguridad, alcanzando su índice más alto en una década, un 90,6% de la población se siente insegura, afirma la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). Este incremento en la percepción de inseguridad refleja la complejidad y multifactorialidad de los problemas de seguridad pública, los cuales se pueden clasificar como “problemas perversos” o “wicked problems” en el ámbito de las políticas públicas.

- **Problema perverso**

Los problemas complejos o retos perversos en políticas públicas (“wicked problems”) son aquellos desafíos sociales complejos que son difíciles de definir, resolver y abordar de manera efectiva debido a su naturaleza multidimensional, incierta y con múltiples partes interesadas (Rittel & Webber, 1973).

Estos problemas se caracterizan por tener las siguientes características. Complejidad: los problemas “wicked” son intrincados y están interconectados con muchos factores interdependientes. No tienen una solución única o clara, y los intentos de resolverlos pueden generar consecuencias no deseadas o imprevistas. Por ese motivo, se caracterizan por la incertidumbre y falta de certeza sobre la naturaleza que causa el problema, así como sobre los resultados de las intervenciones. Las soluciones pueden ser difíciles de pronosticar debido a la presencia de múltiples variables y factores en juego. Hay diversidad de perspectivas que involucran a múltiples partes interesadas con diferentes valores, objetivos y percepciones del problema. Con frecuencia, estas perspectivas entran en conflicto y dificultan la búsqueda de soluciones consensuadas, pues enfrentan resistencia al cambio, como barreras políticas, económicas o sociales que dificultan la implementación de soluciones efectivas. Pueden surgir intereses creados, conflictos de poder y resistencia al cambio. Se da en un contexto que hay ausencia de una solución definitiva, dado que los problemas “wicked” son complejos y dinámicos, no existe una solución única y final. En lugar de eso, se busca gestionar y abordar estos problemas de manera continua y adaptativa (Rittel & Webber, 1973).

Es así como la seguridad tiene esas características, debido a que no es un problema aislado, está entrelazado con factores sociales, económicos, políticos y culturales. Por ejemplo, la pobreza, la educación, la infraestructura urbana y la cohesión social influyen en los niveles de criminalidad y percepción de seguridad. La gestión en seguridad focalizada en algunos territorios en específico puede conllevar a que el crimen se movilice a otras zonas con menor vigilancia, situación advertida por diversos expertos en la implementación del “Plan Calles sin Violencia” por el gobierno de Chile, externalidad negativa ante un hecho intrínseco al crimen, que es un fenómeno dinámico. Los problemas de seguridad pueden evolucionar con el tiempo, por tanto, las soluciones implementadas pueden no tener los efectos deseados a

largo plazo, conllevando siempre a replantearse el fenómeno delictual con datos actualizados para idear nuevos procesos de gestión.

La seguridad están involucrados actores con diferentes valores, objetivos y percepciones del problema, como ciudadanos, fuerzas de seguridad, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y empresas. Cada grupo tiene su propia visión de lo que constituye una solución adecuada. Siendo, por tanto, un tema con altos niveles de polarización y profundamente político. Que se expresan en que la implementación de políticas de seguridad puede enfrentar barreras políticas, como la falta de apoyo legislativo o conflictos de poder entre diferentes niveles de gobierno. Socialmente, puede haber resistencia de la comunidad a ciertas medidas de seguridad que se perciben como invasivas o injustas.

El trabajo en materia de seguridad por parte de los municipios se enmarca en una visión ampliada del problema, donde las instituciones locales buscan gestionar la inseguridad mediante acciones de prevención del delito, pero incapaces por las propias atribuciones municipales de otorgar una solución, debido a lo multifactorial del problema. Siendo relevante la articulación multinivel para adecuar estrategias coherentes a nivel estatal que tengan su expresión en las comunas de Chile.

Para enfrentar estos desafíos complejos y dinámicos, se requiere la constante formulación y reformulación de nuevas estrategias de acción. Aquí es donde la innovación un rol fundamental.

- **Innovación**

Un problema complejo y dinámico como la seguridad requiere la constante formulación y reformulación de nuevas estrategias de acción, especialmente relevante al considerar la realidad de las 345 municipalidades de Chile. La innovación se orienta a la mejora de procesos, eficiencia, eficacia y adaptación a escenarios en constante cambio (Schumpeter, 1934).

La Comisión de las Comunidades Europeas (1995) define la innovación como la capacidad de producir, asimilar y explotar con éxito una novedad en las esferas económica y social, aportando soluciones inéditas a problemas públicos y respondiendo a las necesidades de las personas y la sociedad. La OCDE (2019) describe la innovación como un nuevo o mejorado producto o proceso (o una combinación de ambos) que difiere significativamente de los productos o procesos previos de la unidad institucional y que ha sido puesto a disposición de potenciales usuarios (producto) o implementado en la unidad institucional (proceso).

El académico Cravacuore (2002) indica que innovar implica enfrentar de manera original diversas situaciones, mejorando la eficiencia y eficacia de la gestión de los gobiernos locales con soluciones más efectivas ante los requerimientos sociales. Arros (2016, p. 16) afirma que la innovación es “la creación e implementación de forma colectiva de nuevas ideas acordes a cada contexto, que respondan a necesidades, problemas y desafíos públicos concretos, y generen un impacto significativo tanto en la sociedad como al interior de las instituciones públicas”.

La dinámica de innovación pública es entendida en dialéctica con la interacción con lo público, donde la mejora está vinculada a potenciar el trabajo institucional con el objetivo de crear valor público (Arros, 2016; Morales et al, 2014; Mulgan y Alburry, 2003). En definitiva, la creación de valor público implica satisfacer las necesidades de las personas que habitan en una determinada unidad administrativa.

Ramírez-Alujas y Henríquez (2022) plantean que la innovación debe ser entendida como la aplicación y/o adaptación estructural de paradigmas e ideas capaces de optimizar tanto los procesos internos como aquellos destinados a generar valor público, especialmente en dos dimensiones: desarrollo territorial y participación ciudadana. Esto incluye la co-creación y el involucramiento ciudadano a través de canales institucionales que consideran las particularidades de los territorios y el avance de las tecnologías (p. 6).

Analizando los problemas complejos y la innovación para tratar problemas de interés público, es necesario abordar el proceso de definición del problema público, que es el paso previo para formular una política pública. Mondragón (2006, p. 134) afirma que “la solución forma parte misma de la definición del problema”, ya que la manera en que se define un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, y, sobre todo, de quiénes están involucrados.

La innovación es una acción pública que se transforma en una práctica institucional, relacionada con el uso de diversos recursos municipales y la capacidad de gestión. El libro *Gestión Municipal y Buenas Prácticas* (SUBDERE y AMUCH, 2019) indica que la innovación puede ser comprendida por su originalidad: innovación original, innovación por adaptación e innovación por trasplante. Puede ser de carácter endógeno y exógeno, y gestionada de manera incremental o rupturista.

No toda acción nueva realizada por los municipios es innovación; pueden ser prácticas institucionales, exitosas o no, que no necesariamente tienen las características de la innovación. Pueden ser buenas prácticas de gestión, que, aunque no representen innovación, tienen la capacidad de extrapolarse y hacer más eficiente y eficaz el uso de los recursos públicos, transformándose en una innovación exógena para otras municipalidades.

La innovación, las prácticas y las buenas prácticas de las instituciones se realizan en un espacio de interacción con diversas organizaciones. Por tanto, es fundamental aproximarse al concepto de gobernanza y su rol en la innovación y la gestión del problema complejo de la seguridad. La gobernanza se puede comprender como las:

(...) relaciones entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado por la competencia y cooperación donde coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales (Whittingham Munévar en Naser, 2021, p. 14).



Hay actores que confluyen e interactuar movidos por sus propios intereses, en ese marco de interacciones contextuales, se definen como redes, en el cual las instituciones o “personas crean y mantienen redes mediante el intercambio de información, el aprendizaje, la ayuda mutua, el trabajo conjunto y la negociación de decisiones aceptables para un comportamiento legítimo” (Glückler, Rehner, y Handke, 2019, p. 10).

Kooiman (2009) indica que la gobernanza actual se puede entender a través de tres conceptos clave: interacción, acción y estructura. La interacción abarca distintos tipos, como las interferencias económicas esporádicas del mercado, las interacciones sociales repetidas en el tiempo y las intervenciones jerárquicas de acción política y gubernamental. La acción se refiere a las actividades de los actores en un marco institucional y organizacional, en respuesta a los desafíos de complejidad, diversidad y dinamismo de la sociedad. Por último, la estructura condiciona y da dirección a la acción de los actores en la gobernanza.

La gobernanza, al facilitar la interacción y cooperación entre diversos actores, crea un entorno propicio para la innovación. En este contexto, la innovación y las buenas prácticas se realizan en un espacio de interacción con diversas organizaciones, subrayando la importancia de la gobernanza en la gestión de problemas complejos como la seguridad.

Habiendo explorado los fundamentos teóricos de la seguridad y la innovación, ahora examinaremos cómo estos conceptos se implementan en la práctica dentro de las municipalidades chilenas, para aquello, a continuación, se presta la metodología implementada.

### 3. Metodología de análisis

El presente documento tiene un enfoque cualitativo, dado que sistematiza la información recibida del Primer Concurso de Buenas Prácticas Municipales en Seguridad Pública, realizado por el Observatorio Territorial de Seguridad (OTS).

El método de recolección de información corresponde a los datos aportados por los municipios a la postulación del concurso de Buenas Prácticas Municipales en Seguridad Pública. Con relación a esto, los objetivos del informe serán los siguientes:

#### Objetivo General:

Sistematizar las prácticas municipales en seguridad recibidas.

#### Objetivos Específicos:

1. Identificar tendencias de gestión en materia de seguridad municipal.
2. Caracterizar el nivel de alcance de la gestión municipal en seguridad.
3. Evaluar la efectividad y sostenibilidad de las prácticas implementadas.

Para el análisis de la información se usa las dimensiones expuestas en el cuadro que está a continuación.

Dimensiones	Descripción	Porcentaje
<b>Replicable</b>	Puede ser transferida de manera adaptada a otros establecimientos, o bien puede implementarse en nuevas situaciones. Con este fin, se explicitan las acciones, los recursos, el contexto, las fortalezas y dificultades del proceso, expresando con claridad cómo estas últimas fueron abordadas.	20%
<b>Eficacia</b>	Logra cumplir con los objetivos declarados en la descripción de la práctica.	10%
<b>Eficiencia</b>	Optimiza los recursos (financieros, materiales, temporales y humanos) para maximizar los resultados.	20%
<b>Gestión</b>	La práctica no es aislada, sino que se articula con una serie de acciones secuenciadas. Se organiza en función de objetivos explícitos.	15%
<b>Monitoreo y seguimiento</b>	Se implementan acciones y estrategias de revisión permanente de la práctica, lo que permite hacer ajustes de manera periódica a lo largo del tiempo.	15%
<b>Innovación</b>	Manifiesta una forma novedosa o diferente de alcanzar los objetivos e incorpora nuevas estrategias y recursos.	20%

El uso de estas dimensiones es parte de la evaluación realizada por el comité de expertos para el reconocimiento de las acciones municipales en seguridad local. Siendo usadas en este documento como base para sistematizar teóricamente las prácticas que realizan los municipios para la gestión del problema complejo de la seguridad.

Una vez precisados los aspectos metodológicos en este apartado, el siguiente capítulo se ocupará de presentar e interpretar el análisis respecto a los datos recibidos por el concurso de Buenas Prácticas Municipales en Seguridad Pública.

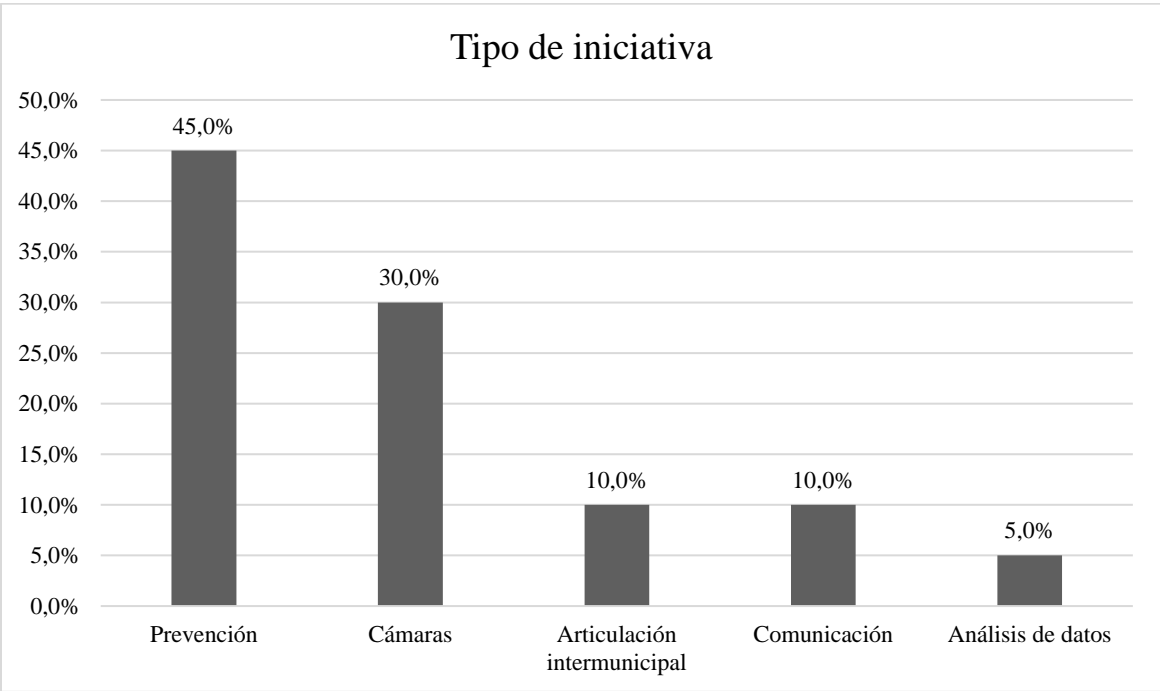
#### 4. Análisis de prácticas municipales

Este análisis se centra en la identificación y evaluación de diversas iniciativas implementadas por las municipalidades chilenas para mejorar la seguridad pública. El objetivo es entender mejor las estrategias utilizadas, su eficacia y eficiencia, y cómo pueden ser replicadas o adaptadas en diferentes contextos comunales.

A continuación, se presenta un análisis de las 20 prácticas municipales recibidas, clasificadas según el tipo de iniciativa y su enfoque específico en áreas de prevención.

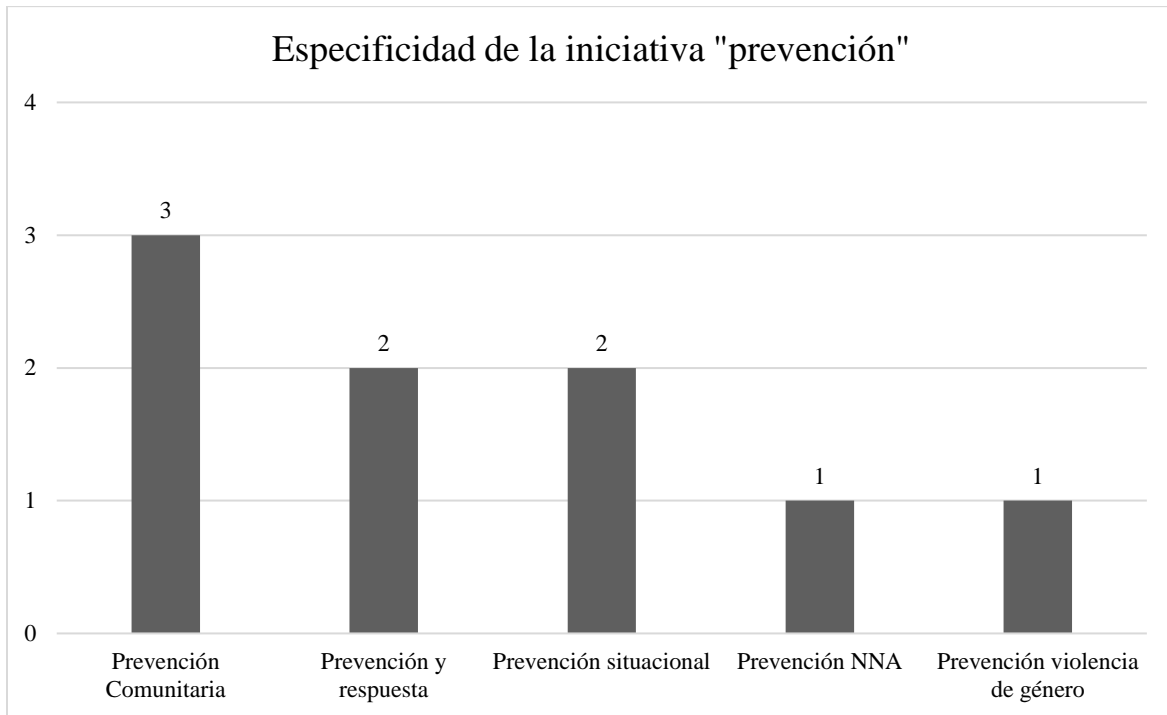
- **Tipo de iniciativa**

Las 20 prácticas municipales recibidas abordan diversas acciones y áreas de prevención, sin embargo, el 45% se relaciona en específico con la prevención. En tanto, el 55% restante, está distribuido en acciones preventivas más amplias. En el gráfico se indica que un 30% corresponde a la instalación y usos de cámaras; 10% a la articulación intermunicipales; 10% canales de comunicaciones con la comunidad y 5% el uso intensivo de datos para toma de decisiones inteligentes territoriales deslocalizadas.



Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

Dado el 45% anterior de “prevención” en el siguiente gráfico se observa el tipo de iniciativa específica que desarrollan los municipios con el total de prácticas que representan, dando cuenta de su focalización de acción.



Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

En el siguiente cuadro se aprecia la distribución de las iniciativas considerando el tipo de comunas. Es en las comunas urbanas y metropolitanas que son más heterogéneas respecto al tipo de iniciativas que implementa, en contraste con las comunas mixtas y rurales de bajo y medio desarrollo.

	Comunas urbanas y metropolitanas	Comunas mixta	Comunas rurales de bajo y medio desarrollo
Prevención	38,5%	100,0%	40,0%
Articulación intermunicipal	7,7%	0,0%	20,0%
Cámaras	30,8%	0,0%	40,0%
Comunicación	15,4%	0,0%	0,0%
Análisis de datos	7,7%	0,0%	0,0%

Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

#### • **Análisis por dimensiones**

Se analizaron las 20 iniciativas considerando las 6 dimensiones que permiten diferenciar una práctica municipal a una buena práctica, aplicando los mismos porcentajes de ponderación por cada casa, se caracterizó el universo total de documentos.

En el siguiente gráfico se observa en azul el valor máximo de la dimensión acorde la ponderación asignada, en contraste, el color naranja da cuenta del puntaje general obtenido por todas las iniciativas.

La dimensión de gestión está en segundo lugar de rendimiento, con un 72,5% de cumplimiento. Lo que implica, que las prácticas municipales en general están articuladas a objetivos multicausales y secuenciados, donde una acción definida se espera un resultado. Esta dimensión se midió conforme a lo indicado por las prácticas municipales, sin considerar la pertinencia de los objetivos explicitados con los resultados obtenidos.

En segundo lugar, la dimensión de replicabilidad cuenta con un 70% de cumplimiento.

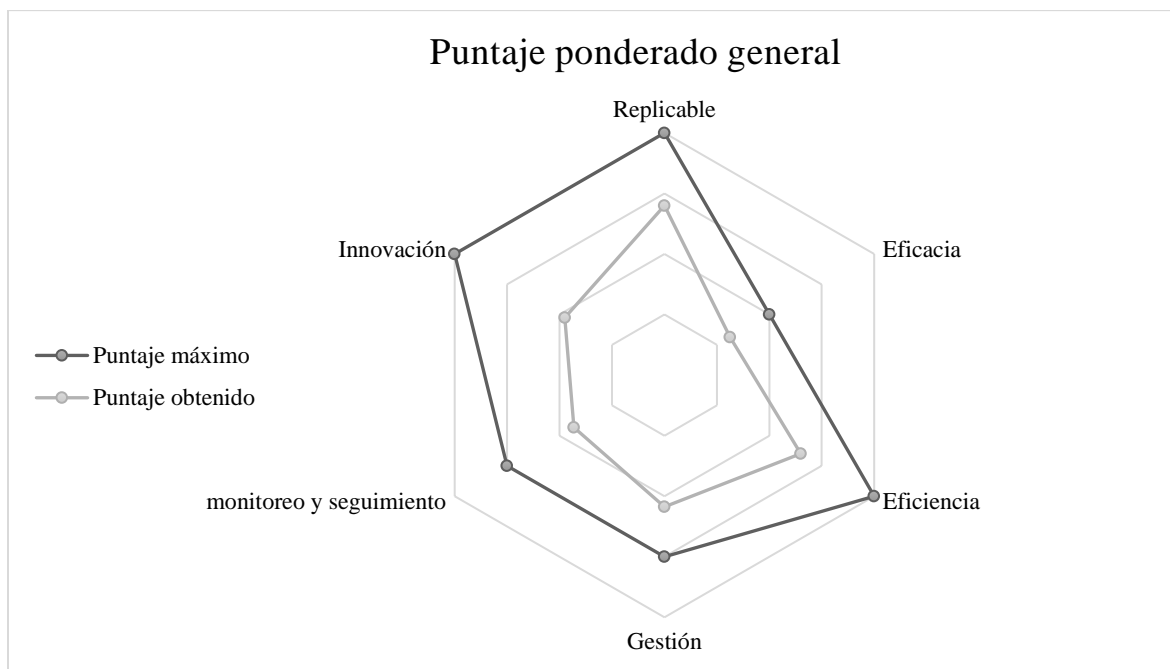
La replicabilidad está en función de que la práctica tenga capacidad de ser transferida de manera adaptada a otros establecimientos, o bien puede implementarse en nuevas situaciones. Conforme la definición, las iniciativas tienen dos tendencias, la primera a que son acciones de baja intensidad en relación con sus acciones institucionales, en tanto, en segundo lugar, las iniciativas de mayor complejidad, vinculada al uso de la tecnología tienen por barrera de entrada la inversión y recursos humanos asociados para su traspaso a otras realidades.

La dimensión de eficiencia está en tercer lugar de rendimiento, con un 65%, en donde se evidencia la tendencia a optimizar el uso de recursos municipales para maximizar los resultados, reflejado en que las prácticas municipales tienden a tener costo nulo o bajo de aplicación, considerando rearticulación y adecuación de acciones del personal municipal. En algunos casos, con mayores niveles de complejidad, la implementación de tecnología se realizó mediante el trabajo colaborativo multinivel.

La dimensión de eficacia está en cuarto lugar de rendimiento, con un 62,5%, indicando que pese a las acciones que realizan, los municipios los municipios logra cumplir los objetivos que declaran, debido a las dificultades de presentar un buen diagnóstico que permita la gestión acorde a las áreas que desea abordar. La definición del problema es clave para lograr la eficacia y buen uso de los recursos material e inmateriales.

La dimensión de monitoreo y seguimiento está en quinto lugar de rendimiento, con un 57,5%, puesto que no todas las prácticas cuentan con indicadores explícitos y bien formulados de medición de la acción municipal. Lo que impide realizar mejoras continuas con datos de calidad. La dificultad se incrementa al considerar que la seguridad y la percepción ciudadana está en función de diversos factores, siendo un aumento o no de la percepción de inseguridad, lo cual es complejo de atribuir de manera excluyente sólo al accionar municipal.

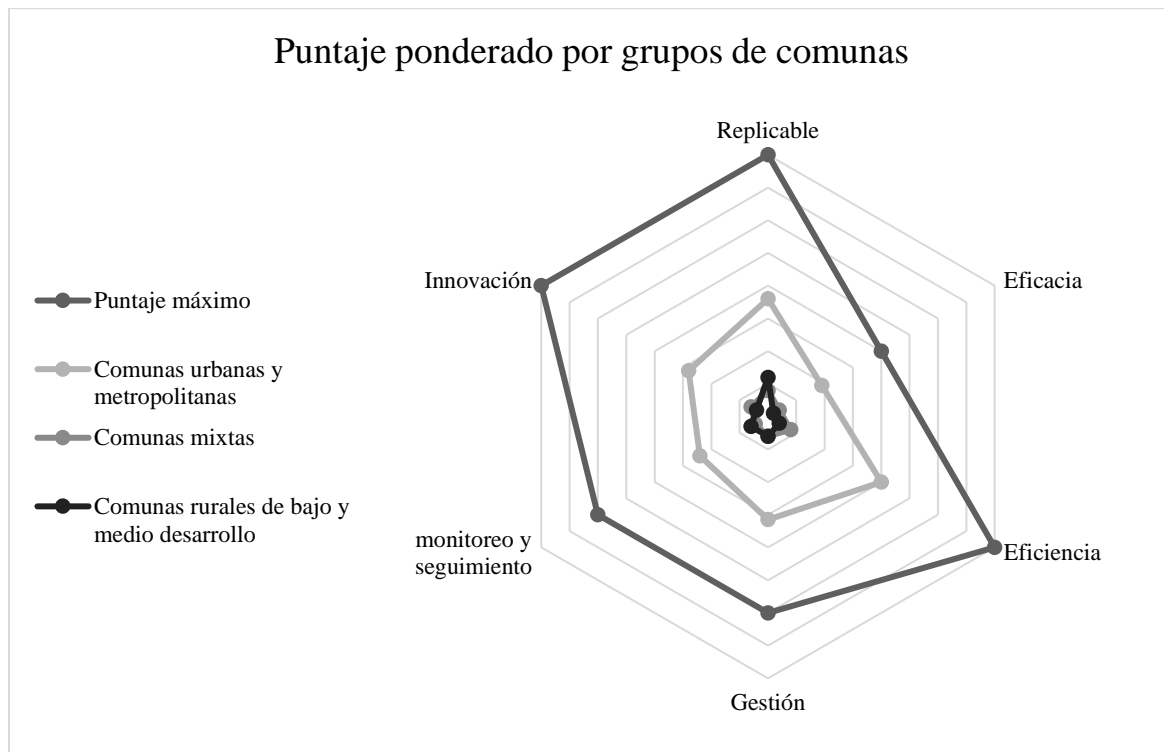
La dimensión de innovación está en último lugar de rendimiento, con un 47,5%. Las prácticas municipales, en general, no tienden a ser procesos de innovación, sino que sus acciones corresponden a presentar mejoras ya existentes, o bien implementar medidas que no se llevaron a cabo durante administraciones anteriores, como es la instalación de circuitos de cámara de vigilancia en la comuna.



Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

El análisis de las ponderaciones por grupos comunales indica claramente que en la medida que las condiciones de ruralidad aumentan en la comuna, los municipios de esas unidades tienden a tener menor puntaje, sin embargo, las variaciones respecto a las comunas mixtas no dan cuenta de diferencias significativas necesariamente.

Las diferencias significativas de puntaje suceden entre los municipios de comunas urbanas y metropolitanas respecto a los grupos anteriores, donde los municipios de territorios urbanos tienen mejor puntaje, aunque por debajo del puntaje máximo posible. El dato de tendencia permite comprender la dinámica de municipios por características de similitud que puede ser indicativo de aspectos de gestión compartida por los municipios de cada grupo.



Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

En las comunas urbanas y metropolitanas, se observa que un 45% de las prácticas tienen la capacidad de ser replicables en otros municipios. Este porcentaje indica un buen nivel de transferencia y adaptabilidad de las soluciones aplicadas a contextos diferentes de comunas con mayores factores de semejanza. La eficacia de estas prácticas se sitúa en un 47,5%, lo que sugiere que casi la mitad de las acciones alcanzan los objetivos planteados de manera efectiva. En términos de eficiencia, el 50% de las prácticas maximiza el uso de recursos, lo que refleja un balance adecuado entre costos y resultados. La gestión de proyectos muestra una efectividad del 52,5%, evidenciando una capacidad administrativa suficiente para llevar a cabo este tipo de iniciativas de seguridad. Además, el 40% de las prácticas incluye un adecuado monitoreo y seguimiento, crucial para evaluar el impacto y realizar ajustes necesarios. Finalmente, un 35% de las acciones se consideran innovadoras, introduciendo nuevas ideas y métodos que potencian la seguridad en estas comunas.

En las comunas mixtas, la replicabilidad de las prácticas es significativamente menor, alcanzando solo un 10%. Esto sugiere que las soluciones implementadas son menos transferibles a otros contextos o que requieren adaptaciones considerables, que se enmarca en los débiles diagnósticos que presentan. La eficacia también es baja, con solo un 10% de las acciones cumpliendo con los objetivos esperados. La eficiencia sigue esta tendencia, situándose también en un 10%, lo que indica que pocas prácticas optimizan los recursos disponibles. La gestión de proyectos en estas comunas presenta un desempeño similar, con solo un 10% de efectividad, lo que podría reflejar desafíos administrativos y operativos. El monitoreo y seguimiento de las acciones es ligeramente inferior, alcanzando un 7,5%, lo que limita la capacidad de evaluar y ajustar las iniciativas en curso. La innovación es también baja, con un 7,5% de las prácticas introduciendo nuevas ideas y métodos.



Las comunas rurales de bajo y medio desarrollo presentan una replicabilidad de sus prácticas del 15%, lo que sugiere una ligera mejora en la transferencia de soluciones en comparación con las comunas mixtas, aunque aún limitada. La eficacia de las acciones es bastante baja, con solo un 5%, indicando que muy pocas prácticas alcanzan los objetivos planteados. La eficiencia se mantiene en un 5%, reflejando una baja optimización de recursos. La gestión de proyectos muestra una efectividad del 10%, lo que sugiere ciertos desafíos administrativos, aunque con una leve mejora respecto a la eficacia y eficiencia. El monitoreo y seguimiento también es del 10%, indicando que una décima parte de las prácticas cuenta con mecanismos para evaluar su impacto y realizar ajustes. La innovación en estas comunas es del 5%, demostrando que solo una minoría de las acciones introduce ideas y métodos novedosos.

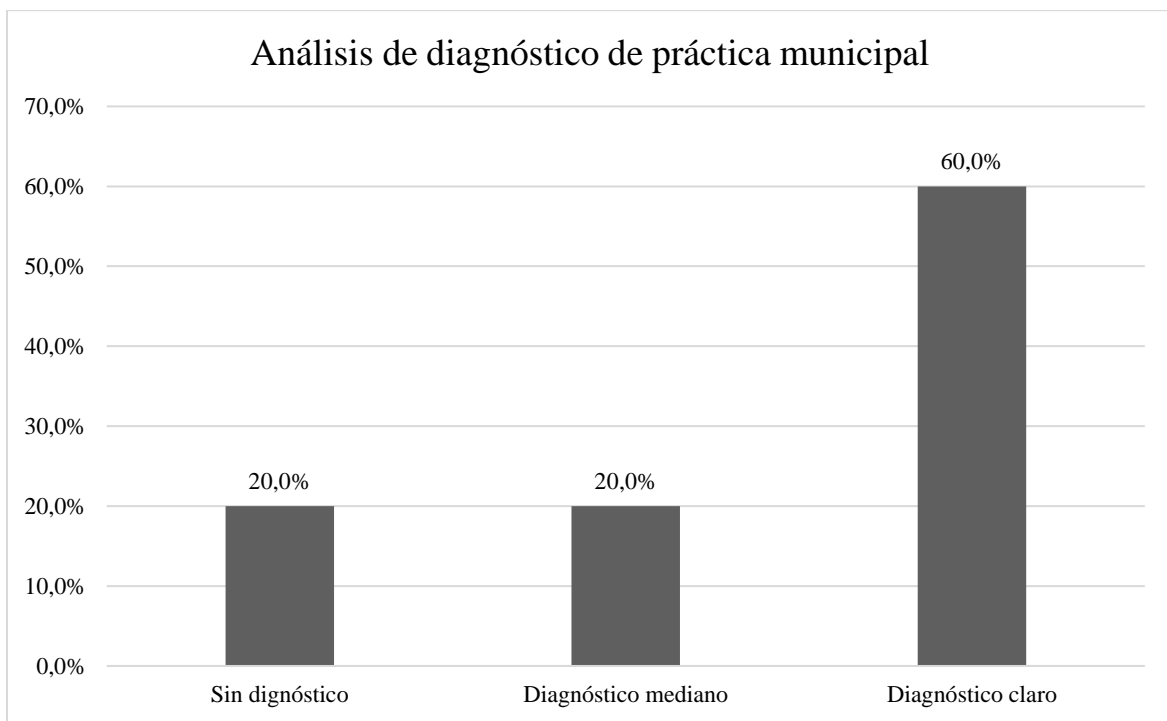
- **Análisis por calidad del diagnóstico**

El análisis de la información proporcionada por las prácticas municipales en materia de seguridad da cuenta de la heterogeneidad de sustento del diagnóstico que permitió iniciar una acción distinta o nueva en las áreas de seguridad ciudadana municipal.

Se identifica que los equipos municipales a nivel general tienden a tener debilidades en desarrollar diagnósticos. Para el análisis se identificó que el 20% de las prácticas municipales carecen de un diagnóstico sistematizado que dé cuenta del motivo de su accionar, proporcionando evidencia de que la acción pública esté justificada usando datos propios de la dirección, datos propios del municipio en general o de carácter público.

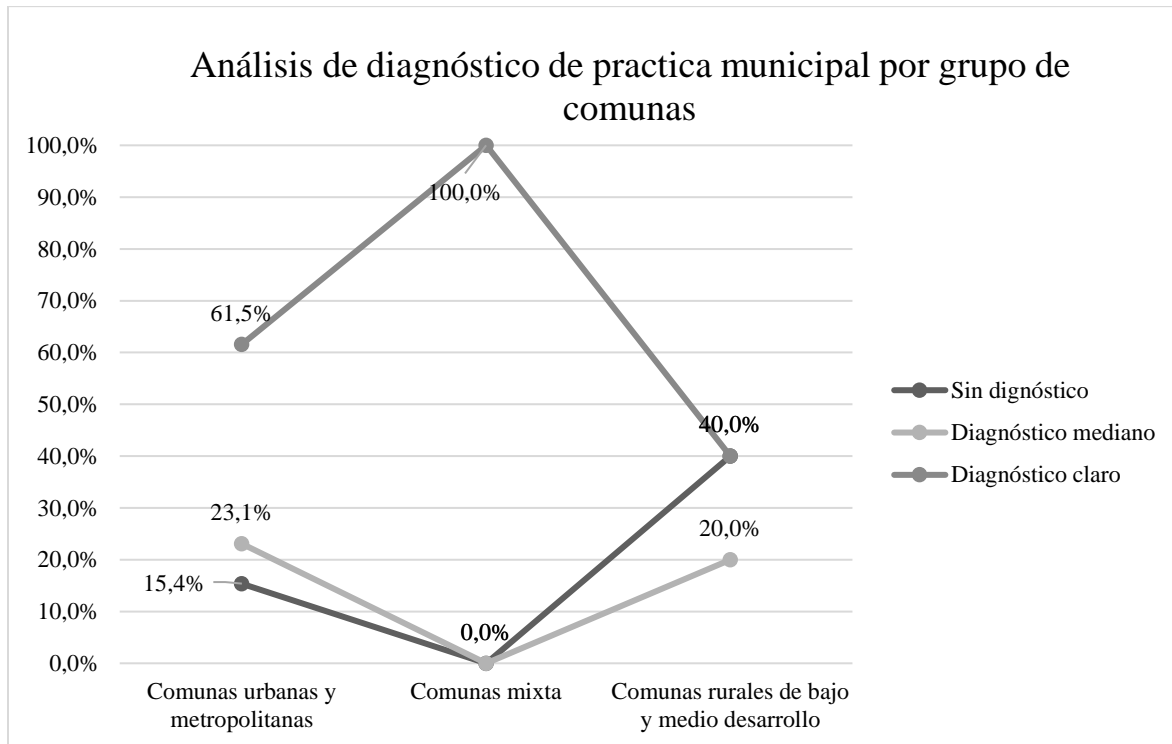
La debilidad del diagnóstico radica en la particularidad de justificaciones breves y generales de por qué hacen lo que hacen, expresado en un diagnóstico general de la comuna, sin considerar las particularidades de sus diversas zonas, cómo pueden ser, unidades vecinales.

El 60% que usa datos de diversas fuentes, tiende a diagnóstico claro sobre el motivo de la problemática que abordan e indicando a través de datos propios, un diagnóstico que da sustento a su accionar. Los datos propios son diversos, que da cuenta de las capacidades de acción local que tiene la seguridad pública comunal, de uso común es el sondeo de opinión a ciudadano (no encuestas) y en menor medida, niveles de análisis de cruces multivariantes territorialmente clasificadas en su comuna, usando datos propios y del sistema STOP de Carabineros de Chile.



Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

A continuación, se presenta la información de calidad del diagnóstico inicial que da sustento a la práctica municipal enviada por cada uno de los grupos comunales.



Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

- **Análisis de variable financiero**

El gráfico ilustra que el 60% de las prácticas municipales utilizan recursos financieros municipales para su implementación, mientras que el 40% no los utilizan. Este uso de recursos es diverso, abarcando desde un mínimo de \$6.824.900 pesos hasta un máximo de \$627.600.000 pesos. El promedio, considerando el mínimo y el máximo, es de \$74.115.421 millones de pesos.

Las cifras presentadas sugieren que los recursos financieros son una barrera de entrada significativa para la replicabilidad de acciones que requieren mayores inversiones. Esto es especialmente relevante considerando la diversidad de municipalidades en Chile, cuyas condiciones son heterogéneas y desiguales. Estas desigualdades se reflejan en la asignación presupuestaria anual, la cantidad de recursos humanos en las áreas de seguridad y el capital humano disponible.

La disparidad en la capacidad financiera de las municipalidades implica que aquellas con menores recursos pueden enfrentar dificultades significativas para implementar prácticas que requieren una inversión considerable. Por tanto, es esencial considerar estas diferencias al planificar y apoyar iniciativas municipales, asegurando que todas las comunas tengan la oportunidad de mejorar su seguridad y bienestar comunitario.



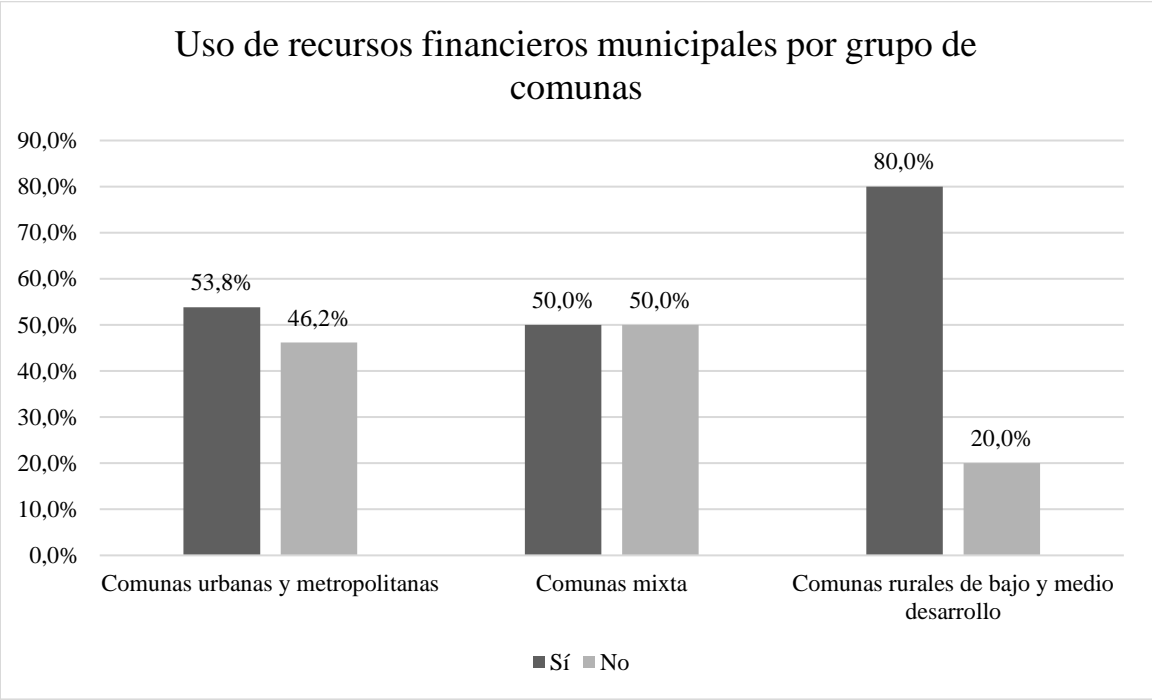
Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

El uso de recursos financieros municipales varía significativamente según el tipo de comuna en Chile. En las comunas urbanas, el 53.8% utiliza recursos financieros municipales, lo que sugiere una ligera mayoría que depende de estos fondos para implementar sus prácticas. Sin embargo, un notable 46.2% de las comunas urbanas no utiliza estos recursos. Esto puede deberse a una variedad de factores, como la disponibilidad de otros recursos, la capacidad administrativa para gestionar fondos adicionales, o incluso políticas locales que priorizan otras fuentes de financiamiento.

En contraste, las comunas mixtas muestran un equilibrio perfecto en el uso de recursos financieros municipales, con un 50% utilizándolos y un 50% que no lo hace. Este equilibrio podría reflejar una diversidad en las necesidades y capacidades de estas comunas, que combinan características tanto urbanas como rurales. Las comunas mixtas pueden tener acceso a una variedad de recursos y políticas que permiten una mayor flexibilidad en la gestión de sus finanzas. La igualdad en el uso de recursos puede indicar que algunas comunas mixtas tienen suficientes recursos propios o alternativas de financiamiento, mientras que otras dependen más de los fondos municipales.

Las comunas rurales, por otro lado, muestran una clara dependencia de los recursos financieros municipales, con un 80% utilizándolos. Esta alta dependencia puede estar relacionada con la menor disponibilidad de otras fuentes de financiamiento y recursos en áreas rurales, así como con mayores necesidades en términos de infraestructura y servicios básicos. Las comunas rurales a menudo enfrentan desafíos únicos, como una base económica más débil y una menor capacidad para generar ingresos propios, lo que las hace más dependientes de los fondos municipales para llevar a cabo proyectos y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

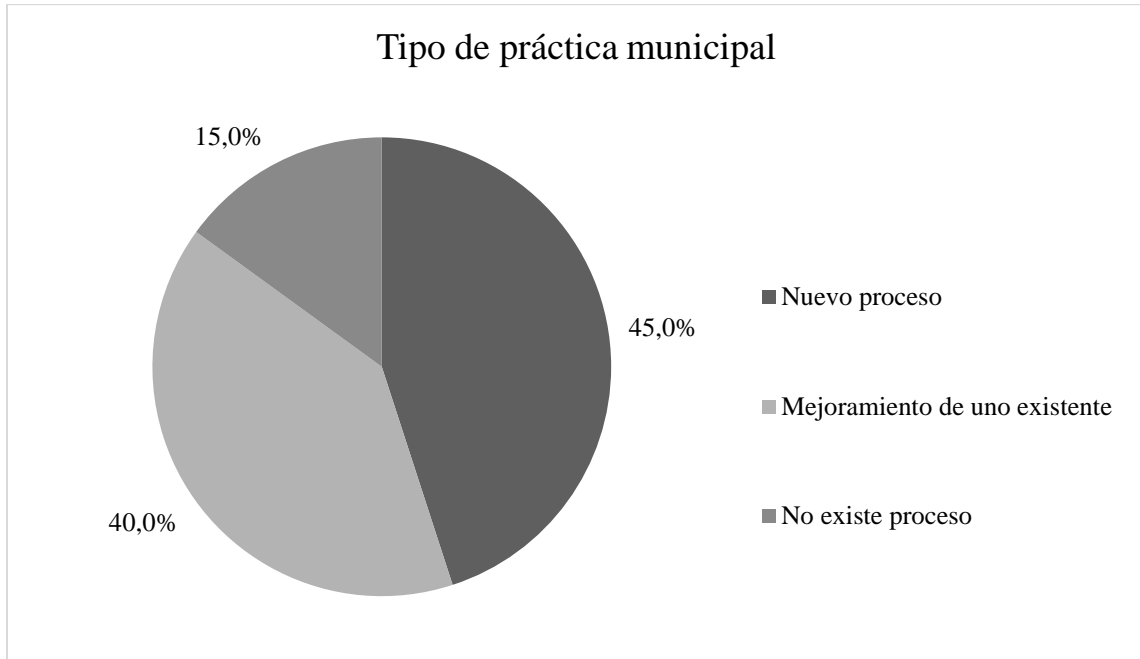
En general, estos datos indican la disparidad en el uso de recursos financieros municipales entre los diferentes tipos de comunas. Mientras que las comunas rurales muestran una clara necesidad de estos fondos, las urbanas y mixtas presentan una mayor variabilidad en su dependencia. Esta diversidad subraya la importancia de considerar las condiciones específicas de cada tipo de comuna al diseñar políticas y programas de financiamiento municipal. Asegurado que todas las comunas tengan acceso a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades es crucial para fomentar un desarrollo equitativo y sostenible en todo el país.



Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

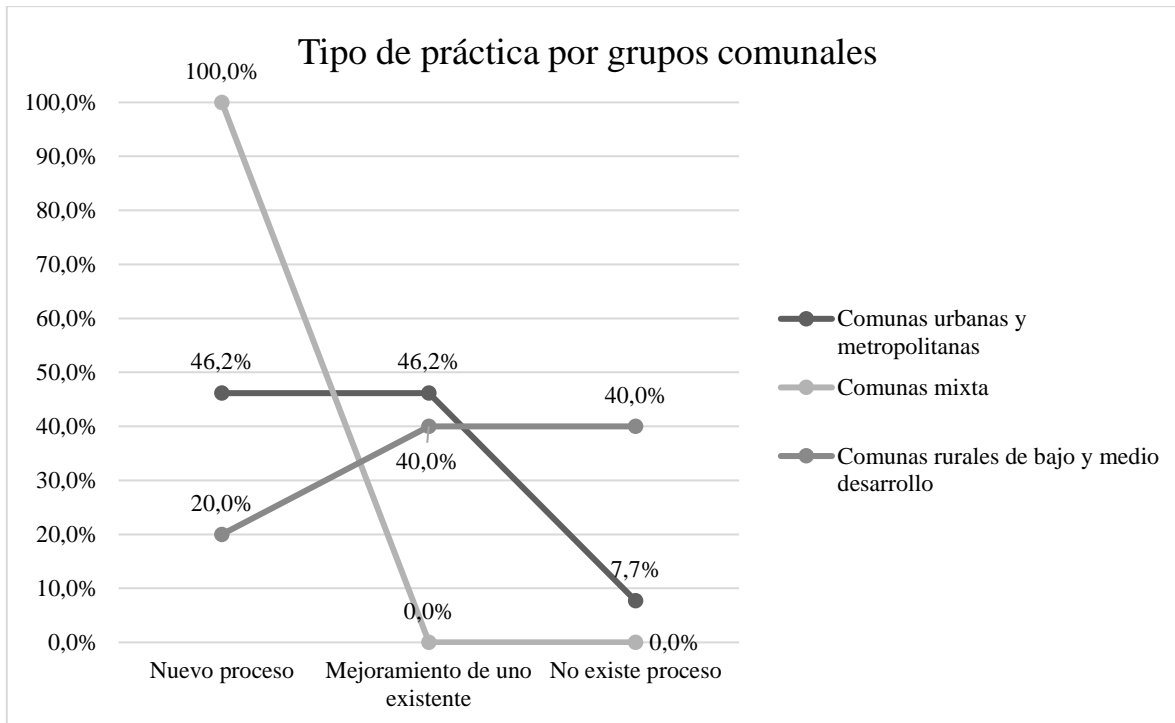
- Análisis por tipo de proceso**

Con relación al proceso asociado a la práctica municipal, el análisis de los documentos, indica que en el 45% de los casos corresponde a nuevos procesos del área de seguridad, en un 40% corresponde al mejoramiento de un proceso ya existente en el área, proporcionando acciones incrementales para aumentar la eficiencia y eficacia, sin embargo, el presente análisis no permite afirmar si se cumplen con aquellos objetivos. En tanto, un 15% no implica ningún proceso asociado por la debilidad propia de la práctica y su carencia de sistematización, correspondiendo a una práctica voluntariosa sin capacidad de hacer seguimiento a su impacto.



Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

Con relación al tipo de práctica municipal por grupos comunales, se evidencia el siguiente gráfico la distribución de los datos por el tipo de practica municipal considerando los grupos comunales. El grupo de comunas rurales de bajo y medio desarrollo, son aquellas que tiene en 40% de sus iniciativas ningún proceso sistematizado. A diferencia de las comunas mixtas, sus prácticas en un 100% de los casos corresponde a un nuevo proceso y acción local. En tanto, las comunas urbanas y metropolitanas tienen la distribución equilibrada entre nuevo proceso y mejoramiento de uno existente, cada una con un 46,2%.



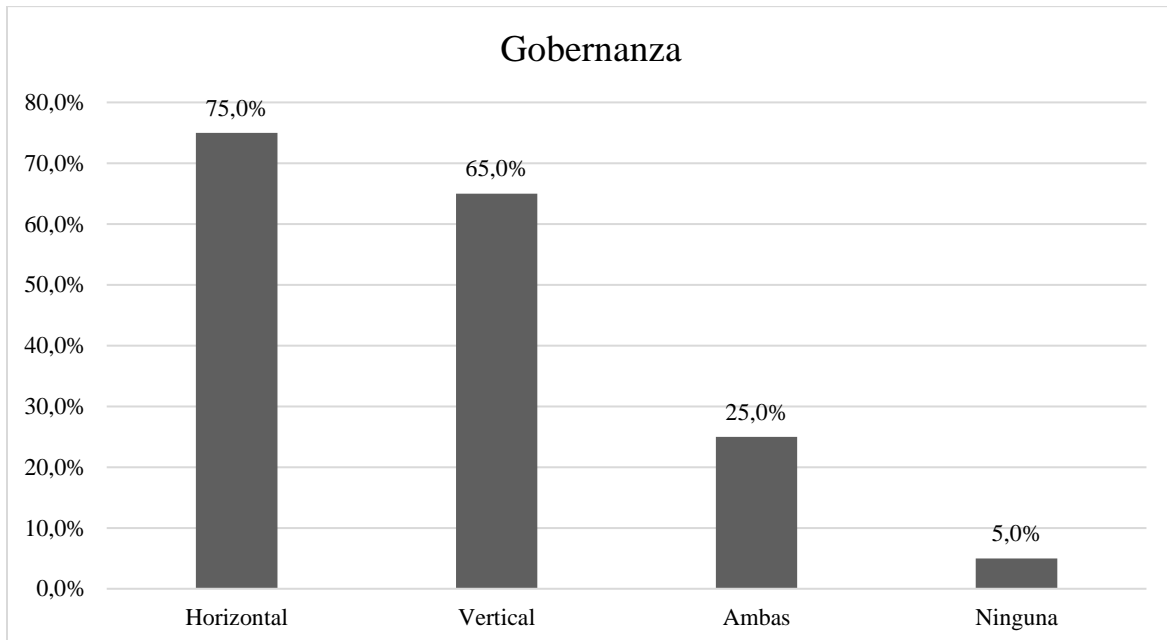
Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

### • Análisis de gobernanza

Los municipios como organismos estatales autónomos y descentralizados que administran las comunas, están insertas en programa amplio en materia de seguridad, donde las estrategias de prevención del delito tienen una mirada nacional, regional, provincial y local. Es en el espacio local y la prevención, donde los municipios cumplen su rol, no de manera independiente en su accionar cotidiano, pero sí lo pueden hacer en sus concretas prácticas.

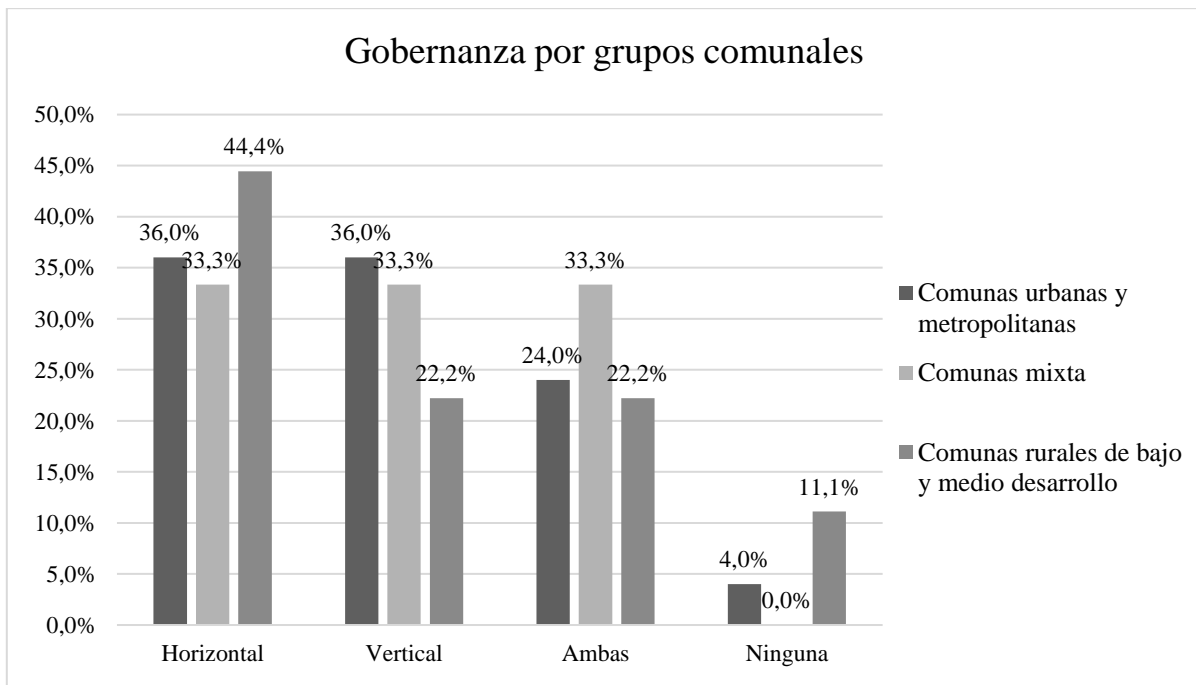
El 95% de los municipios se han vinculado con otro actor para realizar acciones en la prevención del delito. El 75,0% de las prácticas municipales enviadas se caracterizan por tener mecanismos de gobernanza y vinculación de carácter horizontal, es decir con distintos actores e instituciones no estatales que están en la comuna y también con otros municipios. Un 65,0% se vincula de manera vertical, con los diversos niveles del Estado, destacándose Gobierno Regional y Carabineros de Chile, principalmente.

Un 25% de las prácticas se vincula de manera horizontal y vertical con otros organismos. Dando cuenta que, tienden a no mezclar la vinculación, posicionándose lógicas centrípetas de gobernanza. Un 5% de las prácticas municipales son autárquicas.



Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024

En el siguiente gráfico se presenta el tipo de gobernanza (en caso de que exista) de las prácticas municipales por cada grupo comunal. Las comunas rurales de bajo y medio desarrollo se caracterizan por vincularse horizontalmente (44,4%); las comunas mixtas tienen tanto en gobernanza horizontal, vertical y uso de ambas estrategias, el mismo porcentaje con 33,3%; mientras que las comunas urbanas y metropolitanas con un 36,0% se vinculan horizontal y mismo porcentaje verticalmente.



Fuente: Observatorio Territorial de Seguridad 2024



## Conclusiones

En resumen, las municipalidades chilenas han demostrado un compromiso significativo con la innovación en la gestión de seguridad. Sin embargo, se necesita mejorar la calidad de los diagnósticos y abordar las desigualdades territoriales para maximizar el impacto de estas iniciativas.

A partir del análisis de las prácticas municipales presentadas en el documento, se pueden extraer varias conclusiones relevantes que demuestran tanto los avances como los desafíos en la gestión de seguridad a nivel local en Chile. Este análisis se enmarca en una aproximación teórica que considera conceptos claves como innovación, problemas complejos y buenas prácticas.

Las municipalidades, aunque varían en su robustez institucional y capacidades financieras, desempeñan un papel fundamental en la provisión de servicios y la gestión de problemas locales, incluyendo la seguridad. Su capacidad para intervenir y gestionar problemas se ve influenciada por la diversidad territorial de las comunas y la capacidad económica de los municipios. Esta diversidad implica que las estrategias de seguridad deben ser adaptadas a las características específicas de cada comunidad de las comunas.

Complementario a la especificidad de las necesidades de seguridad pública, es necesario mantener el dinamismo de la actividad municipal preventiva, considerando que la seguridad es un problema complejo que requiere una intervención multivariable y multinivel. No es posible erradicar completamente el delito, ya que es una externalidad negativa inherente a la comunidad humana. En cambio, las municipalidades pueden desempeñar un rol preventivo significativo al implementar prácticas que disminuyan la ocurrencia de delitos. Este rol preventivo se ve potenciado por la capacidad de los municipios para articularse con otras entidades y compartir prácticas efectivas.

Es por ese motivo que la innovación emerge como un componente crucial en la gestión municipal de la seguridad. Las municipalidades han implementado diversas prácticas innovadoras, desde el uso de tecnologías como cámaras de seguridad y análisis de datos, hasta la creación de programas de articulación intermunicipal y canales de comunicación con la comunidad. Estas prácticas buscan mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión de seguridad, con el enfoque de adaptarse y responder de manera proactiva a las necesidades y demandas cambiantes de la ciudadanía.

No obstante, hay importantes complicaciones sobre la calidad de los diagnósticos que dan origen a muchas de esas iniciativas, dando cuenta que las acciones no necesariamente están vinculadas a un detallado problema y uso de datos. La información general de las prácticas indica que se prioriza la acción por la definición, situación que puede producir en aquellas prácticas una gestión inadecuada ante un problema débilmente definido en su especificidad.

1. **Desigualdades territoriales:** La variabilidad en la capacidad institucional y financiera entre las comunas urbanas y rurales presenta un desafío significativo. Es

necesario desarrollar estrategias que aborden estas desigualdades y fortalezcan la capacidad de las municipalidades menos robustas.

2. **Capacitación y desarrollo de capital humano:** El desarrollo continuo del capital humano es crucial para asegurar la implementación efectiva de prácticas innovadoras. Las municipalidades deben invertir en la capacitación de su personal y en el fortalecimiento de sus estructuras organizacionales.
3. **Colaboración intermunicipal y multisectorial:** La colaboración entre municipios y con otras entidades públicas y privadas es esencial para abordar problemas complejos como la seguridad. Fomentar redes de cooperación y compartir recursos y conocimientos puede aumentar la efectividad de las intervenciones municipales.

Del análisis de las 20 prácticas municipales recibidas se destacan varios puntos importantes:

1. **Distribución de prácticas:** El 45% de las prácticas se enfocan en áreas concretas de acción, como la instalación y uso de cámaras de seguridad, mientras que el 55% restante se distribuye en acciones preventivas más amplias. Esta distribución refleja una tendencia hacia la adopción de tecnologías y la cooperación intermunicipal.
2. **Eficiencia y gestión:** La dimensión de gestión obtuvo un rendimiento del 72.5%, lo que indica que las prácticas municipales están bien articuladas y organizadas en función de objetivos claros. La eficiencia, con un cumplimiento del 70%, sugiere que las prácticas optimizan los recursos disponibles para maximizar los resultados.
3. **Replicabilidad y sostenibilidad:** La replicabilidad de las prácticas, también con un 70% de cumplimiento, destaca la capacidad de las iniciativas para ser adaptadas y transferidas a otros contextos municipales. Esta característica es esencial para fomentar la adopción de buenas prácticas a nivel nacional.
4. **Innovación y monitoreo:** La innovación y el monitoreo constante son componentes integrales de las prácticas municipales exitosas. La implementación de estrategias de revisión permanente permite ajustar y mejorar las prácticas a lo largo del tiempo, asegurando su relevancia y efectividad continuas.

En resumen, las municipalidades chilenas han demostrado un compromiso significativo con la innovación y la mejora continua en la gestión de seguridad. Sin embargo, es fundamental seguir trabajando en la reducción de desigualdades territoriales, el fortalecimiento del capital humano y la promoción de la colaboración intermunicipal para maximizar el impacto de sus intervenciones.

## 5. Síntesis

Un 45% de las prácticas municipales presentadas están relacionadas con aspectos concretos de la prevención del delito, abarcando prevención comunitaria, prevención y respuesta, prevención situacional, prevención de violencia NNA y prevención de violencia de género. El 55% restante se distribuye en acciones preventivas más amplias, como la instalación de cámaras de seguridad, articulaciones intermunicipales y canales de comunicación y análisis de datos. Las comunas urbanas y metropolitanas muestran una mayor diversidad de prácticas, mientras que las comunas mixtas se enfocan en un 100% en áreas específicas de prevención. Las comunas rurales de bajo y medio desarrollo se concentran en prevención, articulación intermunicipal e instalación de cámaras.

El análisis de las prácticas municipales, utilizando la metodología de determinación de buenas prácticas, revela resultados interesantes sobre la gestión de los municipios en materia de seguridad y el factor de innovación. A nivel general, se observa un cumplimiento del 62.3% en dimensiones como replicabilidad, eficiencia, eficacia, gestión, monitoreo y seguimiento, e innovación. Al desglosar por cada dimensión, la innovación tiene un cumplimiento del 47.5%, monitoreo y seguimiento un 57.5%, eficacia un 62.5%, eficiencia un 65.2%, replicabilidad un 70% y gestión un 72.5%. Comparando los tres grupos comunales, las comunas urbanas y metropolitanas sobresalen en todas las dimensiones evaluadas, lo que sugiere mejores capacidades y recursos para implementar y gestionar prácticas de seguridad efectivas y transferibles, aunque los resultados no son del todo óptimos. Por el contrario, las comunas mixtas y rurales de bajo y medio desarrollo muestran un desempeño inferior en todas las dimensiones. Las comunas mixtas presentan un rendimiento uniforme y bajo del 10% en casi todas las dimensiones, con un leve descenso en monitoreo y seguimiento (7.5%) e innovación (7.5%). Las comunas rurales muestran una ligera mejora en replicabilidad (15%) y gestión (10%) en comparación con las mixtas, pero mantienen bajos niveles en eficacia (5%), eficiencia (5%), monitoreo y seguimiento (10%) e innovación (5%).

Estas diferencias reflejan inequidades territoriales que se manifiestan en la desigualdad institucional entre los municipios del país. Las condiciones diversas y desiguales también afectan la calidad de los diagnósticos que sustentan las prácticas municipales. Un buen diagnóstico, basado en información y datos de calidad, es fundamental para abordar adecuadamente los problemas identificados. El análisis revela que las comunas rurales enfrentan mayores dificultades para identificar claramente los problemas que desean abordar, lo cual repercute negativamente en otras dimensiones. En cambio, las comunas urbanas y metropolitanas muestran mejores indicadores, y las comunas mixtas presentaron diagnósticos claros y completos en este concurso.

Las diferencias también se evidencian en cómo las prácticas se desarrollaron a partir de procesos existentes, la creación de nuevos procesos o la ausencia de ellos. En las comunas urbanas y metropolitanas, el 46,2% de las prácticas implican la implementación de nuevos procesos, mientras que otro 46,2% se enfoca en mejorar los procesos existentes, mostrando un equilibrio entre innovación y optimización. Sin embargo, un 7,7% de estas prácticas carecen de procesos definidos, indicando áreas que aún necesitan estructuración. Las

comunas mixtas, por su parte, están completamente orientadas a la innovación, con el 100% de las prácticas asociadas a la implementación de nuevos procesos, sin depender de la mejora de los existentes. Las comunas rurales de bajo y medio desarrollo, en cambio, muestran solo un 20% de prácticas relacionadas con la implementación de nuevos procesos, mientras que el 40% se centra en la mejora de procesos actuales y otro 40% carece de procesos definidos, sugiriendo que aún enfrentan desafíos significativos en la estructuración y desarrollo de procesos.

El análisis del uso de recursos financieros en las buenas prácticas municipales también revela diferencias significativas. En las comunas urbanas y metropolitanas, el 53,8% de las iniciativas se llevaron a cabo utilizando recursos propios del municipio, indicando una mayor holgura presupuestaria o una respuesta urgente a demandas sociales. El 46,2% restante de las prácticas no utilizó recursos municipales, dependiendo de otras fuentes de financiamiento, como organismos externos, programas gubernamentales o colaboraciones público-privadas. En las comunas mixtas, el 50% de las prácticas se realizaron con recursos municipales y el otro 50% sin ellos, reflejando una diversidad en las fuentes de financiamiento. Las comunas rurales de bajo y medio desarrollo, sin embargo, dependen fuertemente de los recursos municipales, con un 80% de las prácticas financiadas de esta manera, lo que podría señalar limitaciones en la capacidad para atraer financiamiento externo. Las principales fuentes de financiamientos provienen de otros niveles del Estado, como son el Gobierno Regional, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la Subsecretaría de Prevención del Delito, ambas últimas instituciones, pertenecientes al Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En cuanto a la gobernanza, se observa una fuerte colaboración tanto con actores estatales como no estatales en las comunas urbanas y metropolitanas, reflejando un enfoque equilibrado en la implementación de políticas y programas. Las comunas mixtas muestran un enfoque igualmente equilibrado, con una distribución uniforme entre la colaboración con actores estatales y no estatales, y una combinación de ambos. Esto sugiere una flexibilidad en su enfoque de gobernanza, permitiéndoles adaptarse a diversas situaciones y necesidades. En contraste, las comunas rurales de bajo y medio desarrollo tienden a colaborar más con actores no estatales, lo que podría indicar una búsqueda de apoyo adicional fuera del ámbito gubernamental para suplir las carencias locales. Sin embargo, estas comunas también presentan una proporción notable de prácticas sin gobernanza estructurada, lo que puede reflejar limitaciones en la capacidad de establecer colaboraciones formales o que sus propias acciones por las condiciones de ruralidad y aislamiento de muchas comunas, no sea necesaria la articulación con otros organismos estatales o no estatales.

En conclusión, el análisis de las buenas prácticas municipales muestra que las comunas urbanas y metropolitanas están mejor equipadas para implementar prácticas de seguridad efectivas y sostenibles, mientras que las comunas mixtas y rurales enfrentan mayores desafíos debido a diferencias en recursos, capacidades administrativas y acceso a innovaciones y tecnologías. Es fundamental diseñar estrategias y políticas que fortalezcan las capacidades de las comunas mixtas y rurales, permitiendo una mejor implementación y gestión de prácticas de seguridad, y así revertir las inequidades territoriales y la desigualdad institucional entre los municipios del país.

## 6. Bibliografía

- Arros Valdivia, V., y Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2020). Innovación en el sector público chileno: la experiencia y aprendizaje del laboratorio de gobierno. *Revista De Gestión Pública*, 6(1), 43–80. <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2215>
- Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) (2022). *Estudio Nacional de caracterización de la institucionalidad municipales en seguridad pública y prevención del delito*.
- Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (2019). *Conexiones territoriales: gestión Municipal y buenas prácticas*.
- Brunner, J., y Elacqua, G. (2003). *Capital Humano en Chile*. Santiago: Universidad Adolfo Ibañez.
- Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. (2015). *Informe Final*. [http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo\\_anticorrupcion.pdf](http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf)
- Constitución de Chile. (1980). *Constitución Política de la República de Chile*.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2000). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para la integración en el mercado interior de la Unión*
- Cravacuore, D. (2002). *Innovación en la Gestión Municipal*, 86-102. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/igm.pdf>
- Glückler, J., Rehner, J., y Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de geografía Norte Grande*, 5-20. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000300005>
- Irrázaval, I. (1996). Percepciones acerca del municipio: Continuidad y cambios. *Estudios Públicos* (63), 251-284. <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1136>
- Kooiman, J. (2009). *Governing as Governance*. Sage Publishers.
- Mac-Clure, Ó., y Calvo, R. (2013). Desigualdades sociales y tipos de territorios en Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, 467-490. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000100023>
- Mondragon, J. (2006). “El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos. En M. Pérez Sánchez, *Análisis de políticas públicas*. 133-152. Universidad de Granada.
- Morales, O., Barrera, Á., Rodríguez, M., y Távara, R. (2014). *Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú*. Lima: Universidad ESAN. [https://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12640/125/Gerencia\\_para\\_el\\_desarrollo\\_35.pdf](https://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12640/125/Gerencia_para_el_desarrollo_35.pdf)
- Mulgan, G., y Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. Strategy Unit. London: Cabinet Office.
- Naser, A. (2021). *Gobernanza Digital e interoperabilidad gubernamental*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/S2100258\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/S2100258_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- OCDE. (2019). *Oslo Manual 2018 Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*. OCDE. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264304604-en.pdf?expires=1680907584&id=idyaccname=guestchecksum=E356FD8DA2935F34324AFB443881808E>
- Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ramírez-Alujas, Á., y Henríquez, S. (2022). Innovación Pública Municipal en Chile. Análisis comparado de las estrategias de Puente Alto, Peñalolén, y Renca. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 1-26.
- Rittel, H., y Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences*, 155-169. [https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber\\_1973\\_PolicySciences4-2.pdf](https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber_1973_PolicySciences4-2.pdf)
- Roberts, N. (2001). Coping with wicked problems: The case of Afghanistan. In L. *Learning from international public management*, 353-375. 10.1016/S0732-1317(01)11006-7
- Torres, M. (2007). El municipio y sus aportes al desarrollo local. *Revista Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en Ciencias Sociales*, 62-70. <https://revistafacso.ucecentral.cl/index.php/rumbos/article/view/200/194>
- Whittingham Munévar, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, 219-2235. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>



# Burocracia a nivel de calle en la Seguridad municipal: desafíos y dilemas

Valentín Valdés Zenteno<sup>4</sup>

## 1. Introducción

Actualmente, 8 de cada 10 municipalidades en Chile tienen al menos un inspector dedicado a tareas de seguridad preventiva, y 9 de cada 10 cuentan con un vehículo para patrullajes preventivos. Esta realidad contrasta con la situación de 2019, cuando solo 4 de cada 10 municipalidades contaban con vehículos y una proporción similar de inspectores de seguridad (AMUCH, 2024).

Las acciones municipales, se enmarcan en un contexto de incremento de los delitos (Fiscalía Nacional, 2024; Domínguez, Duce, & Fugellie, 2023), un ejemplo representativo de esta situación es el caso de los homicidios, que para el 2023 la tasa alcanzó 6,3 víctimas por cada 100 mil habitantes, siendo la segunda cifra más alta desde el año 2018 (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2023). En lo que respecta a la percepción de inseguridad, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) del año 2023, revela que un 87,6% de las personas percibe que la delincuencia ha aumentado en el país; además un 53,3% en su barrio y un 76,4% en su comuna. Sobre la victimización, 1 de cada 5 hogares en Chile ha sido víctima de algún delito de mayor connotación social.

El debate en torno a las medidas necesarias para la gestión del delito ha sido álgido. Sin embargo, hay consenso sobre la necesidad de potenciar y mejorar los mecanismos de coordinación y gobernanza entre las instituciones del Estado para la prevención del delito. Los municipios, como instituciones descentralizadas, desempeñan un rol relevante en las comunas donde ejercen sus funciones, y es por esto por lo que se busca fortalecer su rol, actualmente en el Congreso Nacional se debate el rol municipal y de los inspectores de seguridad a través de la refundición de mensaje presidencial y proyecto parlamentarios (boletines 15940 y 15984).

Es en este contexto que se hace fundamental conocer el trabajo actual que realizan los inspectores de seguridad municipal, a través de su propia experiencia en el ejercicio de funciones. Los inspectores municipales, por el ejercicio de sus funciones tienen alto nivel de discrecionalidad, pues enfrentan desafíos únicos al aplicar normativas y procedimientos en contextos diversos y dinámicos. Que está en función de la capacidad para tomar decisiones inmediatas y adaptarse a las particularidades de cada situación, determina en gran medida la efectividad de la intervención gubernamental en materia de seguridad.

---

<sup>4</sup> Magister en Ciencia Política (U. de Chile), Cientista político (U. Central). Diplomado en Participación Ciudadana para el Desarrollo Local y Regional (U. Austral), Postítulo en Diseño, Evaluación y Gestión de Proyectos de Interés Público (U. de Chile).



Sobre este rol discrecional, la literatura especializada los denomina burócratas a nivel de calle (Lipsky, 1980). Por este motivo, la presente investigación exploratoria indagará en las opiniones, visiones, dilemas y desafíos que enfrentan los inspectores de seguridad en el desarrollo de su labor en las comunas de Chile. A través de este artículo, se busca comprender mejor su papel y contribución a la seguridad pública, con un enfoque analítico en las percepciones de los propios inspectores municipales sobre las políticas preventivas delictuales, incivildades y faltas, considerando su condición de burócratas a nivel callejero del sistema municipal.

El análisis pondrá especial énfasis en identificar los principales desafíos que enfrentan los inspectores de seguridad en su labor cotidiana, caracterizando, en caso de que existan, los dilemas que pueden enfrentar y describir sus percepciones respecto a su rol preventivo en el nivel subnacional.

La investigación tiene un enfoque cualitativo de carácter exploratorio, la unidad de estudio corresponde a inspectores de seguridad Municipal desplegados territorialmente para el ejercicio de funciones preventivas delictuales, incivildades y faltas.

El método de recolección de información fue mediante entrevistas semiestructuradas (no estructurada o no formalizada) con 3 inspectores municipales, la entrevista semiestructurada es aquélla en que existe un margen más o menos grande de libertad para formular las preguntas y las respuestas (Díaz-Bravo, et. al, 2013) y permite que el entrevistado pueda otorgar información de la experiencia personal, como testigo relevante u otro tipo de información considerada importante para el análisis. Se considera por tanto la entrevista cualitativa como un “caballo entre el campo de la conducta (el orden del hacer) y el orden de lo lingüístico (el orden del decir). Un lugar fronterizo (...)” (Valles, 2009, p. 55).

La selección de las municipalidades se realizó considerando tres comunas que fueron reconocidas en el concurso de buenas prácticas en seguridad municipal de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) en 2024.

La entrevista se realizó a través de la plataforma zoom en un día y horario disponible por los funcionarios municipales.

1. “Inspector 1” de Seguridad Municipal, de la zona oriente de Santiago.
2. “Inspector 2” de Seguridad Municipal, de la Provincia de Valparaíso, Región de Valparaíso.
3. “Inspector 3” de Seguridad Municipal, de la Provincia de Linares, Región del Maule.

## **2. Marco conceptual**

La seguridad como concepto es amplia, tiene diversas interpretaciones y el rol de las instituciones es diverso, donde se combinan factores preventivos, por ejemplo, situacional a políticas estratégicas contra el crimen organizado. La gestión del delito involucra

necesariamente una pertinencia respecto al tipo de delito y su propia dinámica, siendo un concepto elástico, que va en dos ejes, aquellas reformas de política pública de seguridad y aquellas estrategias policiales de carácter punitivo (Blanco & Tudela, 2010).

Desde el año 2006, los gobiernos en Chile han desarrollado diversas políticas nacionales de seguridad pública que han relevado la necesidad de articular la intervención de los múltiples actores en el territorio, en sus diversos niveles que diez años después, se ha materializado en la Ley 20965 que permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública (González del Riego, 2016).

Sin embargo, durante los últimos años, la seguridad ciudadana se ha convertido en uno de los temas más relevantes en la agenda pública. La ENUSC 2023 muestra que el 87,6% de los encuestados cree que la delincuencia ha aumentado en el país, el 53,3% en su barrio y el 76,4% en su comuna. Esta situación se enmarca en el coste de la idea del delito, donde el miedo como sensación subjetiva se vincula con los patrones socioculturales de la sociedad de aprehensión de las variables socio simbólicas de su expresión y socialización (Narváez, 2009), siendo relevante conceptualizar el concepto de inseguridad, en estas encuestas, respecto a qué se entiende, pues el concepto de criminalidad es amplio y su operativización es recomendada a partir del tipo de delito en sí mismo (Quinteros, et.al, 2019).

Por su parte, Curbet (2005) indica que la delincuencia es un elemento socialmente construido que constituye uno de los elementos de la inseguridad. Esta situación dual entre el costo de la seguridad con los hechos como tal dan cuenta de la subjetividad y el curso de lo real al imaginario que acontece en las relaciones sociales en las modernas sociedades y lo complejo de gestión de la inseguridad.

Sin embargo, la percepción de inseguridad se manifiesta tanto como una demanda ciudadana por mayores niveles de protección, como también en la necesidad de reducir las variables de riesgo asociadas a dicha inseguridad. Esta percepción parte de la premisa de que es fundamental contar con la anticipación, confianza y certeza de que es posible realizar determinadas actividades o alcanzar objetivos en el futuro sin obstáculos que comprometan la tranquilidad o la seguridad personal y colectiva (Dammert, 2004).

Lo anterior es de especial relevancia en los municipios, donde la gestión del territorio se focaliza en tres principales áreas: 1) prevención del delito mediante intervención socio comunitaria, que se realiza por medio de dispositivos preventivos focalizados, 2) la intervención territorial, a través del Programa de Mejoramiento Urbano y equipamiento Comunal, PMU / Programa de Mejoramiento de Barrios, PMB) y 3) la disuasión del delito, mediante inspectores municipales y uso de tecnología aplicaciones para celular y cámaras).

La disuasión del delito como eje municipal resulta relevante dada la naturaleza descentralizada de la institución, cuya cercanía con el territorio le otorga una ventaja comparativa con otros niveles gubernamentales (Lunecke, 2005). Sin embargo, la autonomía y descentralización en un contexto de desigualdad también conlleva a que el accionar municipal sea distinta pesar de que existen altos niveles de institucionalización en la

seguridad pública municipal, esto no implica una ejecución coordinada de las políticas públicas preventivas ni que sus alcances entre comunas sean equitativos.

Uno de los principales problemas ha sido que estos desequilibrios se profundizaban debido a la concursabilidad de los fondos públicos, los cuales no priorizaban necesariamente la equidad territorial entre las comunas (Uttamchandani Mujica, 2020). En respuesta a esta problemática, en 2023 se crea el Sistema Nacional de Seguridad Municipal, que pone fin a la concursabilidad de los recursos de la Subsecretaría de Prevención del Delito, apuntando a distribuir conforme criterios técnicos y de equidad entre las comunas.

Aunque este cambio representa un avance significativo, aún es incipiente para potenciar la laboral municipal en seguridad. Persisten vacíos, como la falta de un marco jurídico que defina el rol de los inspectores municipales en seguridad que los diferencie de medidas que pueda realizar un ciudadano común ante un delito infraganti.

En este contexto, Velásquez (2006) plantea que la gobernanza local requiere coordinar actores públicos y privados para mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo colectivo, promoviendo la integración y la interdependencia. A pesar de la carencia del marco legal en seguridad municipal, las instituciones subnacionales han desarrollado proactivamente acciones de vinculación, principalmente con Carabineros de Chile, a través del convenio OS14 de patrullaje mixto, donde se da la paradoja que, un funcionario de Carabineros de Chile, con sus atribuciones de actuar establecidas, converge en un trabajo preventivo con un funcionario municipal, sin atribuciones legales de actuación de ningún tipo, pero que, está en procedimiento de situaciones con altos niveles de incertidumbre y con grados de peligrosidad propios de la labor preventiva.

Es así como el rol municipal es coadyuvante a la labor policial preventiva en el marco del convenio. Complementariamente, las direcciones de seguridad de los municipios tienen un relevante rol en su vinculación con la población que habita en la comuna y también con la de paso, debido a que la participación ciudadana constituye un mecanismo informal de control del temor del delito (Trebilcock & Luneke, 2019), sus expresiones son la formalización comunitaria como los Comité de Seguridad Vecinal y el uso de mecanismos de comunicación directo mediante WhatsApp y/o aplicaciones de celular con las centrales de seguridad municipal.

La vinculación entre el municipio y la ciudadanía permite afianzar lazos de confianza hacia la institucionalidad, a la vez de dotar contenido el trabajo de seguridad preventiva, obteniendo información relevante para el accionar local. Por un lado, la participación ciudadana es relevante para la gestión de las percepciones y también para potenciar el alcance de las acciones locales (Garland, 2005; Lee y Mythen, 2018).

El rol de los inspectores es relevante porque operan en barrios donde las relaciones sociales generan percepciones compartidas, definidas en función de la identidad particular del territorio. Estas percepciones influyen en cómo los habitantes interpretan su entorno inmediato desde una perspectiva subjetiva (Wilson-Doenges, 2000). En este contexto, el inspector representa una expresión material de la política pública preventiva, actuando como

vínculo entre la institucionalidad y las comunidades. Su función va más allá del control, ya que también implica comunicar, apoyar y adaptarse a las particularidades subjetivas de cada barrio, las cuales se encuentran estrechamente relacionadas con la percepción de la delincuencia y la incertidumbre sobre cómo actuar frente a ella.

Es así como la discrecionalidad en el concepto de burócratas nivel de calle, es relevante para comprender la implementación de políticas públicas, se ha demostrado en estudios aplicados como este factor discrecional da cuenta que el diseño no necesariamente tiene plena pertinencia con el actuar de la administración pública a través de sus actores. Una investigación propone que hay dos principales campos de actuación, el seguimiento de los lineamientos establecidos, mientras que, en otros, existen factores territoriales y externos que influye en la modificación del actuar, obligando a funcionarios(as) actuar con más flexibilidad, pero con menor acceso a recursos públicos y en un contexto de alta presiones políticas (Casas Arango et. al, 2021).

De manera complementaria, respecto a actores privados y su implicancia como burócratas nivel de calles, Leyton Navarro (2020), sugiere que la discrecionalidad puede ser abordada aumentando las herramientas de gestión y los sistemas de control de las instituciones y que si bien, la flexibilidad puede ser una fortaleza para la adaptabilidad de las realidades locales, debe estar respaldada por las instituciones, con conocimiento de las jefaturas y monitoreo constante para detectar problemas que puedan surgir de aquello.

En esta lógica, el trabajo desarrollado por Castro Salazar (2019) sobre el rol de inspectores ambientales, tiene especial importancia, debido a que los funcionarios deben interpretar normativas para su implementación en territorio, donde las regulaciones concretas deben concretizarse en la realidad social. El autor sugiere que la especialización de los inspectores permite desarrollar las habilidades técnicas avanzadas y mejorar su capacidad para el desarrollo de su labor. Aunque en el caso que él estudia, afirma que las especializaciones y experiencia no siempre son consideradas por las instituciones como un factor relevante en los perfiles de cargo o continuidad de la labor de estos funcionarios, produciendo desconexión entre las normas y la efectiva implementación.

Es en este contexto que se vuelve relevante profundizar en el rol de los inspectores de seguridad municipal, pues su labor se encuentra estrechamente vinculada con la implementación efectiva de las políticas públicas de seguridad preventiva a nivel territorial. Estos funcionarios desempeñan un rol clave en la traducción práctica de las normativas en terreno, enfrentando desafíos que requieren no solo la interpretación adecuada de los lineamientos establecidos, sino también la capacidad de adaptarse a las particularidades de cada barrio y situación. Su trabajo, expresado principalmente a través del despliegue territorial, caminando/patrullajes, la vinculación comunitaria y la toma de decisiones inmediatas, representa una expresión concreta de la burocracia a nivel de calle que actualmente no ha sido estudiada desde las impresiones de sus protagonistas.

### 3. Análisis de las entrevistas

Los inspectores enfrentan una serie de desafíos que varían dependiendo del contexto socioeconómico, socio delictual y territorial de cada comuna, pero que comparten ciertos puntos en común. Este apartado aborda dichos desafíos desde una perspectiva comparativa, basada en el análisis de entrevistas realizadas a inspectores municipales en tres comunas chilenas.

Uno de los principales desafíos que indican los inspectores en las tres comunas es la limitación de atribuciones legales que restringe, acorde su opinión, la capacidad de los inspectores para actuar de manera eficaz en situaciones de seguridad pública. En la Entrevista N°1, el entrevistado afirma que gran parte del trabajo de los inspectores está relacionado con la seguridad, pero que carecen de facultades suficientes para llevar a cabo controles preventivos o solicitar la identificación de los ciudadanos, lo que debilita su capacidad de intervención preventiva.

De forma similar, en la entrevista N°3, el inspector destaca que, aunque suelen estar involucrados en procedimientos de seguridad, deben depender de la intervención de Carabineros, lo que genera demoras en las respuestas. Debido a que, se indica que el personal de Carabinero no cuenta con la dotación suficiente en la comuna.

El entrevistado N°2, indica un escenario comparable, donde el inspector menciona que, a pesar de ser un actor relevante en la fiscalización del comercio ambulante y el tránsito, las intervenciones directas en situaciones de riesgo son limitadas por la falta de atribuciones legales.

Estas limitaciones generan una tensión recurrente entre las expectativas de la ciudadanía y las capacidades reales de los inspectores. Este desafío de la falta de facultades legales se ve agravado por la expectativa ciudadana de que los inspectores actúen como figuras de autoridad inmediata en situaciones de conflicto o delito. Sin embargo, los alcances y opiniones de las atribuciones que les gustaría tener se enmarcan en un debate más amplio sobre el rol del municipio en la prevención considerando la propia naturaleza de la institución y la gobernanza en seguridad del país.

En la entrevista N°1 se señala que muchas veces los ciudadanos se frustran al ver que los inspectores no pueden detener a una persona en flagrancia, lo que lleva a cuestionar su utilidad como agentes de orden público. En la entrevista N°3, se indica que no se percibe una tensión directa, pero sí se menciona que la comunidad frecuentemente busca orientación en los inspectores sobre procedimientos legales, y los inspectores deben gestionar las expectativas de manera cuidadosa para evitar conflictos. En la entrevista N°2, el desafío se materializa en situaciones conflictivas en sectores vulnerables, donde la comunidad espera que los inspectores intervengan en enfrentamientos armados o disturbios, situaciones en las que su rol está claramente limitado.

Estos casos reflejan la necesidad de una mayor claridad en la comunicación hacia la ciudadanía sobre las competencias del inspector municipal, a fin de ajustar las expectativas y evitar el desgaste de su imagen pública. Toda vez que da cuenta de la urgencia y necesidades cotidianas de las personas del Estado en seguridad y prevención.

Cabe destacar, que, ante situaciones de extrema gravedad, existe, en los tres inspectores, la claridad de no actuar cuando la integridad física está en peligro y la naturaleza de los hechos sobre pasa las escasas atribuciones municipales. Quedando relegados a acciones de articulación, solicitando la presencia de las instituciones correspondiente y posicionando como facilitadores de éstos, más no como protagonistas. Esta acción racional de no intervenir genera frustración en los inspectores, debido al conocimiento de la complejidad que afecta a la comunidad.

Las estrategias de prevención de las direcciones de seguridad son fundamentales para enmarcar el procedimiento de los inspectores de seguridad cuando están en la calle. De ese modo, el rol preventivo en el cumplimiento de las normas vigente está en esta institución en marco altos niveles de formalización del trabajo, lo que involucra distintos niveles de acción para apoyar el trabajo en la calle. Una ventaja comparativa en los casos de entrevista N°1 y N°3, es que la experiencia previa de los inspectores como ex funcionarios de carabineros de Chile, al asumir el rol municipal, su accionar disminuido respecto a las acciones de la policía, genera mejor conocimiento de los procesos y los límites de acción municipal. Manejando en su opinión de mejor manera la incertidumbre propia de las labores preventivas.

En la actualidad no existe información a nivel nacional sobre la experiencia profesional de los actuales inspectores municipales, sin embargo, es cada vez más frecuente, que personal en retiro de Carabineros de Chile y las Fuerzas Armadas, asuman roles directivos o de inspectores en los municipios, siendo una oportunidad relevante en la modernización de la accionar municipal, considerando la experiencia previa de las personas.

El rol preventivo del inspector también emerge como un desafío en la práctica cotidiana. Se informa como espacio común la relevancia de los procesos internos que existen en las direcciones de seguridad y sus capacitaciones, donde se indican las actuales atribuciones y sus limitantes. Acciones como recorridos a través de parejas, donde un inspector con mayor experiencia va con uno con menor, es una práctica habitual para a través del ejercicio en el territorio puedan dar a conocer cómo actuar y gestionar la incertidumbre. Se reconoce que puede suceder en ocasiones extralimitaciones de algunos inspectores respecto a acciones de control de identidad y revisión de pertenencia, estas se destacan quedan limitadas a aspectos discrecionales de quien las ejerce y que una vez conocidas por la institución municipal, rápidamente se refuerza los procesos respecto a que no se puede proceder de aquella manera. Sin embargo, estas se desarrollan en sujetos conocidos por algunos inspectores que cometen delitos y que han sido en reiteras ocasiones retenidos y que vuelven a delinquir, siendo el accionar de revisión de pertenencias y control de identidad, un mecanismo efectivo a delinquentes frecuentes en los territorios.

Esta discrecionalidad es de las más complejas de abordar, debido a que es parte de las zonas grises de actuar en el territorio con personas que delinquen, cuyas dinámicas relacionales con

la institucionalidad no están vinculados a procesos institucionales de un civil sin prontuario. De los entrevistados, es quizás la tensión más potente, aunque es reconocida que tiende a suceder principalmente en inspectores que han asumido hace poco el cargo y que son parte del mundo civil.

Otro desafío destacado en las entrevistas es la actualización constante que demanda el cargo. Esto se vincula a las ordenanzas municipales y leyes que se actualizan continuamente, lo que exige un perfeccionamiento constante por parte de los inspectores. Este proceso de actualización se presenta como un desafío debido a la naturaleza cambiante de las normativas, lo que implica que los inspectores deben estar siempre al tanto de los últimos cambios para cumplir adecuadamente con su rol. En las entrevistas N°1 y N°3, aunque no se enfatiza tanto este aspecto, sí se menciona la importancia de las capacitaciones en áreas como primeros auxilios y atención a emergencias, lo que indica una necesidad de formación continua para enfrentar los diversos escenarios que enfrentan en su trabajo cotidiano. Esto tiene fundamental relevancia, porque si bien el rol es prevención del delito, en la práctica, acontecen como representante del gobierno local ante diversas emergencias en la comuna, desde accidentes vehiculares, peatonales u emergencias variadas que implica la presencia de personal municipal.

Un aspecto que se conecta estrechamente con el rol preventivo y las limitaciones legales es la presión psicológica y emocional a la que están sometidos los inspectores. Los entrevistados señalan que algunos colegas han sido afectados emocionalmente por situaciones de alto riesgo, particularmente cuando deben intervenir en procedimientos sin el respaldo inmediato de las fuerzas policiales, complejizado por la falta de atribuciones y que puedan ser denunciados por delincuentes por acciones preventivas de los inspectores.

Sobre ese punto, destacan que es común que las direcciones de seguridad trabajen en jornadas de autocuidado que buscan mitigar el impacto emocional del trabajo, lo que refleja una preocupación por el bienestar psicológico de los inspectores y cómo los municipios han otorgado cada vez mayor relevancia al área de seguridad. Son frecuentes las reuniones semanales en los equipos de seguridad, donde se discuten los desafíos y se revisan los procedimientos para mejorar la intervención y reducir el impacto emocional del trabajo diario.

La dimensión emocional del trabajo del inspector es, por tanto, un desafío subyacente que afecta no solo el desempeño individual, sino también el ambiente laboral general y la sostenibilidad del rol.

Un desafío común planteado es la percepción pública del inspector. En la entrevista N°1 se reconoce que en su comuna se mantiene un nivel de respeto hacia los inspectores, también observa que en otras comunas la situación puede ser distinta, debido a la falta de visibilidad del trabajo preventivo que realizan. Tiene especial relevancia considerando la heterogeneidad de los delitos en las comunas y el componente social de éstas.

En la entrevista N°3, afirman que el equipo de inspectores siente que hay un alto nivel de reconocimiento por parte de la comunidad, ya que son percibidos como figuras accesibles

para orientación en temas diversos, reflejado en su vinculación cotidiana con la comunidad a través de su estrategia comunitaria de líneas de acceso directo con los equipos municipales.

En la entrevista N°2, se ha producido un cambio en la percepción de los inspectores, quienes ahora son vistos como profesionales equipados y capacitados para manejar situaciones complejas, lo que ha mejorado su imagen pública. Este cambio en la percepción refleja un esfuerzo por parte de las municipalidades para profesionalizar y visibilizar el rol del inspector, pero también pone de manifiesto las diferencias contextuales entre comunas. Que tiene un componente simbólico respecto al uniforme que usan los inspectores.

Actualmente las municipalidades como entidades autónomas deciden cómo visibilizar el rol del inspector municipal en la calle, implementos de protección y resguardo, son cada vez más frecuente, que permiten posicionar subjetivamente un funcionario con mayor preparación y con mayor empoderamiento en el territorio. Marcando a través de chalecos antibalas, cascos, radios, elementos disuasivos, botas, entre otros. Elementos diferenciadores de un funcionario municipal y ciudadano. Sin embargo, paradójicamente, no tiene atribuciones distintas en el ejercicio de su rol que un común ciudadano. Es así como el rol preventivo tiene también un componente simbólico de disuasión y de transmitir seguridad, en tanto cómo se ve el inspector en la calle que en definitiva representa la presencia del Estado al servicio de la seguridad ciudadana.

En conclusión, los desafíos que enfrentan los inspectores municipales se articulan en torno a la falta de atribuciones legales, la presión comunitaria, la actualización constante, el rol preventivo limitado, la gestión emocional y la percepción pública. Estos desafíos son estructurales y reflejan no solo las limitaciones institucionales que enfrenta el personal municipal, sino también las expectativas sociales y políticas en torno a su rol en la gestión pública local.

#### **4. Conclusiones**

El presente estudio, centrado en los desafíos y percepciones de los inspectores municipales, evidencia una realidad compleja en la que estos funcionarios deben operar bajo limitaciones legales significativas, expectativas ciudadanas elevadas y situaciones de incertidumbre. A través del análisis de entrevistas a inspectores de seguridad en tres comunas chilenas, se confirma la pertinencia del concepto de burocracia a nivel de calle (Lipsky, 1980) en la seguridad municipal. Los inspectores representan un nuevo tipo de conexión más cercana del Estado con la comunidad, gestionando situaciones que demandan habilidades técnicas y la gestión de la discrecionalidad mediante capacitaciones y creación de manuales de procedimientos para adaptarse a escenarios cambiantes, siendo la educación y formación continua fundamental para los diversos desafíos que enfrentan.

El marco teórico destaca que los burócratas de nivel de calle ejercen un elevado grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, lo que influye directamente en la efectividad de las políticas públicas en su ejecución. Las entrevistas revelan que los inspectores enfrentan



esta dinámica, especialmente al operar en la intersección entre la ciudadanía, la legalidad y la municipalidad. La falta de atribuciones legales limita su intervención en situaciones críticas, pero al mismo tiempo los obliga a gestionar expectativas ciudadanas que ven en ellos una figura de autoridad inmediata. Hay un alto grado de interés en que se puedan fortalecer y expandir las atribuciones municipales, en específico las que se debaten en el Congreso Nacional.

Se evidencia que la capacidad de los inspectores para responder de manera eficiente depende de su autonomía y la flexibilidad en la toma de decisiones, lo que evidencia la importancia de su especialización y el reconocimiento institucional de su rol. De lo contrario, se corre el riesgo de una desconexión entre el diseño normativo y la realidad de su implementación, afectando la efectividad de las políticas preventivas locales en seguridad pública.

Esta tensión refuerza la noción teórica de que la discrecionalidad es tanto una herramienta como un desafío. Por un lado, los inspectores deben adaptar su actuar a cada situación particular, decidiendo cuándo intervenir o cuándo recurrir a Carabineros de Chile. Por otro lado, esta capacidad de acción limitada provoca frustración tanto en los funcionarios como en la comunidad, lo que da cuenta de la importancia de definir más claramente el rol y las competencias del inspector en el marco normativo chileno.

El trabajo de los inspectores requiere, además del enfoque territorial que desarrollan, flexibilidad, herramientas de gestión y sistemas de control adecuados. Estas condiciones garantizarían que su capacidad de adaptarse a las realidades locales esté respaldada por las Direcciones de Seguridad y la Municipalidad. Las entrevistas destacan que un monitoreo constante podría fortalecer y potenciar su rol de manera significativa.

Hay desafíos estructurales, que se vinculan a la descentralización y las desigualdades en la seguridad municipal. Las diferencias en los recursos y estrategias de seguridad entre las comunas estudiadas reflejan que, a pesar de los esfuerzos recientes, como la creación del Sistema Nacional de Seguridad Municipal en 2023, persisten desigualdades significativas en la capacidad de respuesta local. Que se vincula con el tipo de dinámica social de la comuna y la capacidad institucional del municipio (cantidad de vehículos, inspectores, presupuesto y estrategias preventivas tecnológicas) tenga para el despliegue. En la medida que las comunas tengan focos delictuales de mayor complejidad y violencia, el rol de los inspectores queda disminuido a tareas cuya accionar esté vinculado a la normativa legal vigente.

Las entrevistas revelan que comunas con mayores recursos, tienden a tener estructuras de trabajo en seguridad más desarrollado, considerando la capacidad de uso de tecnología y contratación recursos humanos. Esto incluye centrales de cámaras de televigilancia, comunicación en tiempo real, monitoreo por cuadrantes y un uso intensivo de herramientas tecnológicas que optimizan su labor. Sin embargo, esta situación no es la tendencia nacional. Esta información permite dar cuenta de la necesidad de que las políticas públicas de seguridad integren criterios de equidad para disminuir las desigualdades entre territorios y garantizar una respuesta eficaz en todo el país. Dado que los delitos y sus perpetradores pueden desplazarse de una comuna a otra, una gestión desigual del Estado genera brechas en

la capacidad de respuesta, en la intervención territorial y, también, en la calidad de vida de la ciudadanía, generando mayor desigualdad.

No obstante, si bien las limitaciones de recursos pueden afectar los alcances municipales, es destacable que mediante procesos municipales proactivos e innovadores han ido potenciando su rol en prevención, dando cuenta que el municipio como entidad autónoma tiene la capacidad de adaptarse a escenarios adversos, como es la actual crisis de seguridad, y gestionar creativamente sus recursos para entregar soluciones a la población de la comuna. Sobre la gestión de percepciones y coproducción de seguridad, el marco teórico señala que la percepción de seguridad es tanto un fenómeno objetivo como subjetivo, influenciado por la experiencia cotidiana de los ciudadanos. En este contexto, los inspectores tienen un rol central en la gestión de percepciones, ya que son la cara visible de la institucionalidad municipal en los territorios. Las entrevistas revelan que los inspectores, han logrado mejorar su imagen pública mediante profesionalización y mayor visibilidad, lo que valida las propuestas teóricas sobre la coproducción de seguridad. Donde su trabajo se vincula con la comunidad en tanto ciudadanos individuales cotidianos, como lo es también con organizaciones funcionales, de comité de seguridad y comunitarias como lo son las juntas de vecinos. Es del todo destacable la cercanía que se tiene transversalmente con las diversas organizaciones de la comuna, tanto públicas, privadas y comunitarias.

Sin embargo, también se observa que la falta de claridad en la comunicación sobre las competencias de los inspectores genera confusión y expectativas no ajustas a la norma legal por parte de la ciudadanía. Siendo necesario fortalecer la comunicación institucional para que los ciudadanos comprendan mejor el rol preventivo del inspector y sus limitaciones legales, contribuyendo así a reducir la tensión entre lo que se espera de ellos y lo que pueden realmente ejecutar.

Un factor relevante es la formación continua y el cuidado de la salud mental de inspectores. La literatura indica que los trabajos de alto riesgo, como los relacionados con la seguridad, requieren además de habilidades técnicas, también apoyo emocional constante. Las entrevistas muestran que las direcciones de seguridad implementan capacitaciones y jornadas de autocuidado, aunque aún es necesario profundizar en lo específico de estas iniciativas acorde las entrevistas, son recibidas de muy buena manera por parte del personal, existiendo la sensación un respaldo de la dirección y del municipio en su conjunto a su labor.

El estudio revela que la presión psicológica es una constante, especialmente cuando los inspectores deben intervenir sin respaldo policial inmediato, lo que genera desgaste emocional y riesgo de burnout.

Es así como la discrecionalidad está principalmente asociada al saber cuándo no actuar por la peligrosidad de la situación, la incapacidad de dar una respuesta, riesgo de vida del funcionario o falta de atribuciones como inspectores municipales. La toma de decisión es una fuente constante de conocimiento que en los tres casos ha sido tomado por los municipios como fuente para generar procedimientos en protocolos estandarizados que permite profesionalizar la actuación de los inspectores en dialéctica con el territorio.

Los inspectores de seguridad enfrentan desafíos estructurales y operativos que requieren tanto ajustes normativos como un fortalecimiento institucional. Elementos como la experiencia previa de actuales inspectores como personal de carabineros y fuerzas armados en retiro es una fortaleza, esta situación no necesariamente refleja la realidad tanto de todos los inspectores como de los municipios. La discrecionalidad, la gestión de percepciones y las brechas entre comunas son áreas que necesitan mayor atención en las políticas públicas para mejorar la eficacia de la seguridad municipal.

## 5. Bibliografía

- Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). (2024). *Tercer estudio nacional de caracterización de la gestión municipal en seguridad y prevención*. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).
- Blanco, J., & Tudela, P. (2010). Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad. *Conceptos*, 2-17.
- Casas Arango, G. I., Aguirre Henao, C. D., & Mancilla López,, L. P. (2021). Burócratas y ciudadanos. La burocracia de nivel de calle en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioqui. *Estudios Políticos*(61), 125-152. doi:<https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a06>
- Castro Salazar, J. I. (2019). “Burócratas a nivel de calle”: experiencias y percepciones de los inspectores al vigilar las regulaciones de. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*(8), 19–30. doi:<https://doi.org/10.15174/remap.v8i15.332>
- Curbet, J. (2005). Políticas locales de seguridad ciudadana en Europa: el caso de Barcelona. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, 95-109. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/58908145.pdf>
- Dammert, L. (2004). De la seguridad pública a la seguridad ciudadana. En O. Jarrín, *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadan. Primera fase*. (págs. 111-117). Quito: FLACSO Ecuador : Fundación Grupo Esquel.
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 162-167.
- Domínguez, P., Duce, M., & Fugellie, R. (2023). *Informe de Seguridad Pública Aumento del delito y percepciones: dimensionando tendencias recientes*. Santiago: Espacio Público. Obtenido de [https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2023/12/EP\\_Informe\\_Seguridad-dimensionando-tendencias-recientes.pdf](https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2023/12/EP_Informe_Seguridad-dimensionando-tendencias-recientes.pdf)
- Fiscalía Nacional. (2024). *Reporte N°2: Fenómeno criminales Secuestro*. Santiago: Ministerio Público de Chile. Obtenido de [http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/fiscalias\\_nacional/noticias\\_det.do?id=23619#:~:text=La%20Fiscal%C3%ADa%20Nacional%20emiti%C3%B3%20el,pasando%20de%20492%20a%20826](http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/fiscalias_nacional/noticias_det.do?id=23619#:~:text=La%20Fiscal%C3%ADa%20Nacional%20emiti%C3%B3%20el,pasando%20de%20492%20a%20826).
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*. doi:<https://doi.org/10.1177/107780040528436>
- Garland, D. (2005). *La cultura del control, crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa.
- González del Riego, O. (2016). Rol de la autoridad local en materias de seguridad: análisis de la ley que crea los consejos comunales de seguridad pública. En A. d. (UTEM), *Seguridad Pública en Chile: del fenómeno global a la acción local* (págs. 250-263). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana .
- Lee, M., & Mythen, G. (2018). *The Routledge International Handbook on Fear of Crime*. Routledge. doi:<https://doi.org/10.4324/9781315651781>
- Leyton Navarro, C. (2020). Profesionales a nivel de calle. Tensiones y desafíos en el proceso de implementación de las políticas sociales. *TS Cuadernos De Trabajo Social*(20), 37-56. Obtenido de <https://www.tscuadernosdetrabajosocial.cl/index.php/TS/article/view/173>

- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 682 - 693. doi:<https://doi.org/10.2307/1955513>
- Lipsky, M. (1980). *La burocracia en el nivel callejero. La función crítica de los burócratas*. Londres: Russell Sage Foundation.
- Lunecke, A. (2005). La prevención local del delito en Chile: experiencia del programa comuna segura. En FLACSO, *Ciudad y Seguridad en América Latina* (págs. 151-171). Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42223.pdf>
- Narváez, M. (2009). El miedo al delito no es un supuesto de victimización indirecta. *International e-Journal of Criminal Science*. Obtenido de <https://ojs.ehu.es/index.php/inecs/article/view/261/258>
- Quinteros, D., Medina, P., Jiménez, M., Santos, T., & Celis, J. (2019). ¿Cómo se mide la dimensión subjetiva de la criminalidad? Un análisis cuantitativo y cualitativo de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana en Chile. *Política Criminal*, 269-322.
- Subsecretaría de Prevención del Delito & Instituto Nacional de Estadísticas. (2024). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2023*. Santiago: Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Subsecretaría de Prevención del Delito. (2023). *Informe Nacional de Víctimas de Homicidios Consumados en Chile 2023*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Trebilcock, M., & Luneke, G. (2019). Crime prevention and the coproduction of security: Outcomes of citizen participation at the neighbourhood level in neoliberal Chile. *Latin American Perspectives*, 56-72. doi:<https://doi.org/10.1177/0094582X18803681>
- Uttamchandani Mujica, S. (2020). Rol Municipal en la Gestión de la Seguridad Ciudadana en Chile ¿Qué ha cambiado entre 2014 y 2018? *Revista Estudios De Políticas Públicas*, 83–98. doi:<https://doi.org/10.5354/0719-6296.2020.57156>
- Valles, M. (2009). *Cuadernos Metodológicos*. Madrid: Cis.
- Velásquez, E. (2006). Gobernabilidad y seguridad ciudadana. En R. Arnaudo, & L. Martin (Edits.), *Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas. Programa UR-BAL* (págs. 60-87). Unión Europea – Programa.
- Wilson-Doenges, G. (2000). An exploration of sense of community and fear of crime in gated communities. *Environment and Behavior*, 597-611. Obtenido de <https://doi.org/10.1177/001391600219726>



# Gobierno (municipal) de la Seguridad

Roberto Lagos Flores<sup>5</sup>

## 1. Introducción

El asunto público (*issue*) de la “seguridad ciudadana” en Hispanoamérica ha sido un tema problemático y complejo, sujeto a múltiples consideraciones jurídicas, políticas, técnicas, sociales y geoestratégicas. Ha sido un problema público relevante, con un impacto significativo en las políticas de seguridad regionales, en el desarrollo democrático de los países, en la cooperación interestatal y ha impactado, durante un largo tiempo, en otros ámbitos como, por ejemplo, en los derechos fundamentales, las libertades civiles y el orden público de las grandes ciudades. Además, es justo reconocer que el concepto de seguridad ciudadana, como tópico o preocupación pública, ha presentado mutaciones, inexactitudes y vacíos de interpretación. En cierto sentido, este concepto ha sido usado para referirse a la priorización de la calidad de vida y dignidad humana en las ciudades (Rodgers, 2013) como para proteger a las instituciones estatales, resguardar la seguridad y los derechos de las personas (Muggah, 2017). Del mismo modo, preferentemente ha integrado enfoques preventivos, comunitarios y físico-ambientales, respondiendo mediante estas combinaciones a la posibilidad de enfrentar escenarios y contextos políticos complejos (Ramos y Muggah, 2014).

La mayoría de los estudios en la región muestran que la seguridad ciudadana implicó una respuesta a los altos niveles de violencia de los países y a la evolución de la criminalidad durante las últimas décadas, sin embargo, esta respuesta abarcó conceptos mayores relacionados con la seguridad pública y la justicia criminal. Para implementarla se incorporaron estrategias de prevención del delito, de participación ciudadana y de gestión de riesgos, tanto a nivel personal como comunitario (Muggah, 2017; Chinchilla y Vorndran, 2018; Aray, Macías y Aray, 2021). Ahora bien, estas variaciones conceptuales y prácticas reflejan la incorporación de la seguridad ciudadana como un componente crucial de las políticas públicas de seguridad, impulsado por la reforma del Estado (PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Este enfoque u orientación destaca la importancia de un sistema integrador de la seguridad, a nivel local y nacional. En este punto se incorpora la *seguridad ciudadana municipal*, ampliamente reconocida, centrada en la protección y el bienestar de los ciudadanos a nivel territorial, lo que requiere para su consumación variedad de estrategias, incluido el liderazgo político local, el diseño de políticas para prevenir y contener la inseguridad, el uso de tecnologías, la participación y la inclusión de agentes de seguridad privados (PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014; Chinchilla y Vorndran, 2018).

---

<sup>5</sup> Cientista Político por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Sociología y Diplomado en Seguridad Ciudadana. Doctor por la Universidad del País Vasco (UPV-EHU), España. Profesor visitante de la Universidad Pontificia de Salamanca (UPSA), España.

No obstante, después de todo este devenir histórico, las cifras que resumen los resultados de este enfoque en seguridad no resultan alentadoras, para ninguno de los niveles, tanto a nivel regional, como nacional y local. De hecho, esta región sigue siendo la más violenta del mundo. La agencia independiente ACLED, organización sin fines de lucro que publica datos y análisis sobre violencia, desarrolló un *índice de gravedad* de los conflictos socio políticos para analizar a los diversos países del mundo, usando cuatro indicadores: tasas de mortalidad por violencia política; eventos violentos dirigidos contra civiles; propagación subnacional del conflicto y presencia y carácter de los grupos no estatales violentos organizados. Dentro de ese análisis, en la región hispanoamericana, Haití y México tienen un posicionamiento de “gravedad extrema”; Brasil es catalogado de “gravedad alta”; Honduras, Jamaica y Venezuela son ubicados en “gravedad moderada”; y El Salvador, Guatemala, Puerto Rico y Trinidad y Tobago, son caracterizados como de “gravedad limitada” (ACLED, 2023).

Cabe recordar que América latina en la actualidad contiene altas dosis de beligerancia y de conflictividad, observadas desde la aparición y despliegue de grupos medianos y pequeños que se dedican al tráfico de sustancias y de bienes ilegales, hasta las grandes mafias u organizaciones transnacionales, con quienes se establecen lazos o alianzas sólidas o semiformales, aumentando el poder del crimen organizado, que sigue siendo considerado como el principal problema regional. Conjuntamente, la violencia homicida sigue estallando a diario, en momentos impensados, ya sea impulsada por contextos de lucha entre pandillas o entre grupos rivales, como por el combate en contra de las fuerzas de orden; incluso, sujetos aislados propensos a la acción antisocial y delictual se potencian actuando en conjunto y son capaces de secuestrar, fusilar y asesinar a otras personas. Individuos que pueden llegar a ser tanto unos locos coléricos como rebeldes y milicias que son capaces de detonar un conflicto armado de la mano de un puñado de otros seres radicales, tanto hombres anónimos que generan inseguridad como sujetos terroristas ideologizados que terminan siendo guiados por líderes frenéticos que responden a la misma motivación visceral. Elementos que permiten dimensionar las condiciones de seguridad pública de los países y tener un punto de comparación entre ellos.

Es más, desde una perspectiva cualitativa, para el 43% de los latinoamericanos consultados por la encuestadora Latinobarómetro la violencia más frecuentemente vivenciada por las personas es la “violencia en las calles”, luego le sigue la “violencia verbal” (36%), como también resultan de importancia “la violencia de maras o pandillas” (22%) y “la violencia del crimen organizado” (19%); en respuestas múltiples (que suman sobre el cien por ciento) producto de más 19 mil entrevistas cara a cara y 1.200 entrevistas online en 17 países de la región (Latinobarómetro, 2021).

No solo Latinoamérica es el continente más violento del mundo, también Chile asumió una nueva categoría dentro del marco regional del narcotráfico, de la violencia y de la criminalidad continental, como también respecto del fenómeno de la insurgencia radical (Toro, 2022; ENACT, 2023; Lagos, 2023). Esto último se condice con la posición que ocupa el país en el ranking internacional sobre la presencia del fenómeno del terrorismo a nivel global, puesto que se ubica en la posición número 17° en el mundo con una puntuación de 5.679 (siendo el máximo puntaje 10), solo bajo Colombia (posición 16° del ranking) en el marco de los países latinoamericanos más afectados por esta problemática, junto a naciones



como Mozambique o Kenya (Instituto para la Economía y la Paz, 2024). Su alta puntuación y ubicación en el listado mundial es particularmente grave ya que Chile no mantiene un conflicto armado regular como sí lo tienen el resto de las naciones con las que comparte tan negativa posición, es más, entre 2012 y 2022, según la misma fuente, experimentó 1.170 ataques terroristas con el resultado de 20 personas muertas: “la mayoría de los ataques y la mitad de estas muertes ocurrieron en los últimos dos años” (Instituto para la Economía y la Paz, 2024, p. 33). Es más, siguiendo a Toro (2022), Chile mantiene un conflicto armado de “baja intensidad”, dentro de los estudios del conflicto al interior de los países. Esto se explica por una larga duración temporal del conflicto, y por las estrategias de confusión social y de manipulación informativa para presionar al sistema político (pues vale la pena recordar que según el filósofo y estratega chino Sun Tzu el arte de la guerra es en esencia “el arte del engaño”), y, evidentemente, por la intensificación de asaltos, destrucción, quema y sabotajes en contra de símbolos y entidades tradicionales no expuestos a estas agresiones en el pasado, o realizadas con tanto encono o persistencia, como, por ejemplo, ataques incendiarios y con armas de fuego hacia escuelas, jardines infantiles, templos e iglesias, generando un numeroso saldo de heridos (especialmente ancianos, niños e incluso recién nacidos) y de muertos civiles y uniformados. Hay ciertos lugares donde abunda la radicalidad, la violencia y la delincuencia, al nivel de que sobrepasan por mucho a los del resto de las ciudades del país, de hecho, en su seno se han identificado y desactivado redes de criminalidad organizada y de radicalidad insurgente.

Sin necesidad de identificar ni de caer en estereotipos, existen barrios, sectores poblacionales, dentro de las metrópolis y zonas rurales en los cuales estalla la locura homicida como manifestación del crimen organizado y como lucha simbólica de pandillas, sicariato motivado por afán de lucro y también por la persistencia de la violencia sin propósito y sin límites, fortuita, libre, difusa. Existen lugares donde surgen conflictos derivados de la radicalidad violenta expresados en sucesos como saqueos de turbas, robos y asaltos domiciliarios y callejeros de extrema violencia, disparos en la vía pública. En Francia, Bélgica, Suecia, Reino Unido, entre otros países, existen aplicaciones de teléfonos que avisan a los usuarios de este tipo de zonas (tildadas en la literatura como zonas “No Go”) y les previenen a las personas de transitar por ellas evitando riesgos de agresiones sexuales, robos, hostigamientos o ser víctima de tiroteos, una aplicación muy utilizada especialmente por mujeres.

Especialmente, Chile enfrenta, tal como Ecuador, Uruguay o Costa Rica, el derrumbamiento de un mito: conformar un país pacífico, es decir, una característica atribuida históricamente a un contexto regional que ha sido completamente sobrepasado por los acontecimientos (Cevallos y Vélez, 2024). Es más, existen hechos que reafirman el incremento de la criminalidad organizada, ya de rasgo permanente, que genera preocupación debido al aumento de la violencia, por ejemplo, el alza de la tasa de homicidios que alcanzó a 6,7 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2023, representando un crecimiento del 66% de casos y 83% de víctimas en comparación con el año 2021 (Subsecretaría de Prevención del Delito y Ministerio Público de Chile, 2023). En cinco años la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes, creció de 4,5 en 2018 a 6,7 en 2022, lo que se traduce en que, si en 2018 se cometieron 845 asesinatos, en 2022 llegaron a 1.322. En todo este período el 89% de las víctimas fueron hombres y con un promedio de edad de 37,2 años. Cabe indicar que los

homicidios por arma de fuego pasaron de 42% en 2018 a un 53,9% en 2022. Estas son las cifras más altas que ha tenido el país en su historia reciente (Subsecretaría de Prevención del Delito y Ministerio Público de Chile, 2023).

Ahora bien, de acuerdo con el Índice Global de Crimen Organizado, Chile registra un alza en su puntaje de criminalidad al pasar de 4.6 en el año 2021 a 5.18 en 2023 (ENACT, 2023). A eso se suma el notorio aumento de la sobrepoblación penal, pues en el país la población penal privada de libertad, o sea, sujetos reclusos, sobrepasó las 53 mil personas a nivel país el mes de diciembre de 2023, llegando a un máximo histórico (Gendarmería de Chile, 2023) y todo indica que ese indicador seguirá incrementándose. Esto resulta llamativo al contrastarlo con la escasa capacidad de aprehensión y condena de individuos que cometieron algún delito grave, en efecto, de acuerdo con el estudio de España (2023) el costo de delinquir en Chile es considerablemente bajo debido a las bajas probabilidades que tiene el sujeto perpetrador de ser aprehendido y condenado, por ejemplo, según este autor el delito de “robo con violencia de un automóvil de \$15 millones, por ejemplo, tiene una probabilidad de aprehensión y sentencia definitiva condenatoria de apenas 0,8%” (2023, p. 4). También se debe considerar el alza de delitos como sicariato, trata de personas, secuestros y tiroteos en la vía pública. Igualmente resulta considerable el aumento en la percepción de inseguridad de la población, indicador que llegó a un máximo histórico de 90,6%; variable que en regiones es aún mayor, por ejemplo, la percepción de aumento es de 94,8% en la región de Arica y Parinacota y de 95,1% en Tarapacá, y solo en el caso de las entrevistadas mujeres cabe sostener que 9 de cada 10 consideran que la delincuencia “aumentó” en 14 de las 16 regiones del país (siendo 91,4% el promedio nacional); en tanto, el 71% de las personas en todo el país se siente inseguro al caminar solo por la calle cuando está oscuro (Subsecretaría de Prevención del Delito e Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, 2023).

En una línea de indagación similar, aunque más próxima en el tiempo, se ha establecido que para el 85,2% de la población hay una percepción de que aumentó la delincuencia en el país; y en el ámbito de las incivildades para el 39,3% de los consultados “siempre o casi siempre” ve consumo de alcohol y drogas en la vía pública, para un 33,3% la presencia de fuegos artificiales también se advierte “siempre o casi siempre” y un 26,9% de los encuestados afirma que “siempre o casi siempre” escucha balaceras o disparos en sus barrios (Centro UC. Encuestas y Estudios Longitudinales, 2023).

## **2. Escenario de seguridad ciudadana en el nivel local**

Durante los últimos años el aumento y la complejidad de la violencia, el alza delictual y del crimen organizado trastocaron el escenario de seguridad pública en el ámbito local hasta ahora conocido. En esta esfera, barrios, vecindarios, localidades y comunas expresan nuevas dinámicas de conflictividad, tensiones sociales y actividades ilícitas que coexisten con formas tradicionales de vida cotidiana. Asimismo, han surgido conflictos de mediana o baja intensidad, derivados de incivildades, delitos leves, desorden y faltas a la convivencia social, que, acumulativamente, han empeorado el panorama local y las emociones y vivencias que ocurren al interior de los hogares y en la vida comunitaria.

Durante años, las crecientes demandas sociales por mayor seguridad han sido canalizadas hacia las autoridades políticas más cercanas a la población, es decir, a los alcaldes o alcaldesas del país. Los reclamos colectivos, las protestas y movilizaciones ciudadanas han impactado fuertemente en las administraciones locales. En ocasiones, estas autoridades han actuado con vehemencia, solicitando que la seguridad y las políticas de prevención se implementen a nivel local, reforzando las labores de seguridad que ellos proveen desde lo municipal. Este fenómeno responde al proceso de “responsabilización”, descrito por Sozzo hace más de quince años, en el sentido que los gobiernos locales surgen como actores clave en la producción de seguridad, desafiados a “hacer algo”, en un contexto de transferencia de responsabilidades desde las estructuras estatales centralizadas (Sozzo, 2009). En Chile, pese a los avances legislativos, los mecanismos y recursos disponibles impiden una prevención cabal y un control efectivos de los hechos delictivos y desórdenes a nivel local. Básicamente lo que ocurre es que muchos municipios han actuado por cuenta propia, en coordinación o alianza, naturalmente, con otras instituciones, pero careciendo de autonomía institucional y de respaldo jurídico. En la mayoría de los casos no poseen ni la facultad ni los recursos financieros suficientes para organizar sus propios sistemas de seguridad e infraestructura de prevención local. Tampoco hay un funcionariado municipal capacitado o entrenado en asuntos de seguridad pública más graves y especializados, similares a los que se enfrentan diariamente debido a la nueva criminalidad que vive Chile en la actualidad. Los municipios chilenos no tienen estas facultades expresas. En la mayor parte de los casos actúan de manera independiente en virtud de sus recursos o del liderazgo de los alcaldes. Eso puede ser visto desde la filosofía política como un ejemplo clásico de la “burocratización” de la vida social, de la racionalización de las estructuras estatales y de la predictibilidad mecánica del funcionamiento de lo público, un engranaje que, por su naturaleza y funcionamiento, limita, frena y agobia la vida diaria de las personas, pues mediante el predominio de lo administrativo no se toman decisiones de relevancia, no se permite un cambio de enfoque y se impide que la política vaya con presteza a resolver estos problemas, cuestión que en términos weberianos conduce a la desilusión y apatía de las personas ante las débiles capacidades del Estado como protector de su comunidad. La “inacción” e indecisión se muestran tan inefectivas como la “delegación” de funciones, en especial, cuando esta última no se corresponde con la urgencia y la excepcionalidad del fenómeno que se enfrenta.

Para revertir este escenario resulta clave desarrollar dispositivos normativos, políticos y técnicos que permitan estas atribuciones, aseguren un cumplimiento de los deberes inherentes a la naturaleza de dicha atribución en seguridad y que las autoridades tomen medidas oportunas. En la práctica, de modo natural y empatizando con las comunidades, las autoridades municipales han superado sus competencias y han colaborado con actores locales, asociaciones de vecinos, empresas y sectores sociales en iniciativas de seguridad pública, pero sin el adecuado apoyo financiero y logístico, ni menos con el despliegue de las fuerzas policiales, que sigue siendo limitado debido a su estructura tradicional. Aunque se han ensayado convenios de colaboración, planes de prevención, consejos comunales de seguridad, patrullajes mixtos (policía-municipio) y modelos de prevención internacional adaptados, los resultados no han sido satisfactorios y pueden ser discutidos desde el punto de vista de las estadísticas basadas en los incrementos de hechos delictivos y de incivilidad, homicidios y el alza del crimen organizado, que contrastan con el aumento presupuestario central y con los esfuerzos preventivos desplegados durante años. Esta demanda social por

protección ciudadana frente a la violencia y el delito persiste y el ámbito municipal sigue teniendo un rol crucial, todavía inmerso en un proceso de “gobernanza en seguridad”, impreciso y aun insatisfactorio, el que puede catalogarse como un símbolo de crisis.

### **3. Gobernanza en seguridad como símbolo de crisis**

Se ha dicho formal e incluso coloquialmente que “la seguridad es tarea de todos”. Una premisa que se ha materializado en las políticas públicas que bien valdría la pena, al menos, debatir. Y esto es así porque, de alguna forma, contradice otra premisa, que la seguridad es un derecho provisto por el Estado, un derecho ineludible e indelegable que debe ser garantizado de acuerdo con la Constitución y las leyes, un derecho humano básico inscrito en la Declaración Universal. Esta posibilidad de contradicción es algo estudiado, de hecho, López (2020) en su análisis de la realidad mexicana afirmó que “la seguridad es un bien público coproducido por la sociedad y el Estado, sin embargo, ello no excusa al Estado de brindar condiciones mínimas para tal coproducción ni tampoco lo exime de ejercer el monopolio de la violencia” (2020, p. 164). Esta afirmación permite hacer notar que el penetrante “discurso de la participación”, que está amalgamado al de “seguridad ciudadana”, no debe eximir ni apartar al Estado de su tarea primordial. Para algunos, esta noción básica ha permitido que la instalación de una narrativa participativa y ciudadanizada sea perjudicial, porque ha provocado que otros actores sustituyan o remplacen a las entidades del Estado mandatadas para estas labores, generando daños colaterales, como el *vigilantismo* (comprendido como una organización informal de personas que se ocupa de la seguridad de un territorio o comunidad, sin el respaldo gubernamental) o la *gobernanza criminal*, es decir, que entes criminales provean, paradójicamente, seguridad y otros bienes y servicios en lugares postergados donde el aparato estatal fue sustituido. Una cuestión evidentemente contraproducente que se extrae de los abundantes estudios sobre expresiones criminales, autoritarias o ineficaces de la gobernanza (Porrás, 2016; Chávez Becker, 2023).

Es posible señalar que este énfasis por la coproducción de seguridad ha creado un discurso público que sitúa a las víctimas de la delincuencia como responsables de su seguridad, como actores que deben “producir” seguridad sin contar con soportes, herramientas, condiciones, ni el apoyo de las entidades mandatadas constitucionalmente para ello, sustituyendo así competencias estatales (López, 2020). Esta narrativa naturalmente explica el auge de formas sociales como las autodefensas comunitarias, la autotutela individual, la justicia por mano propia, el vigilantismo, el paramilitarismo, es decir, actuaciones y roles donde las personas se posicionan como una “primera línea” de defensa contra el crimen y la inseguridad. El aumento de estas formas sociales contraproducentes -como las anteriores- a menudo crea áreas grises de la seguridad, las que han sido promovidas, entre otras razones, por una buena parte de expertos e intelectuales que han inspirado la premisa de la seguridad participativa. Como resultado, el Estado se ha restado de darle prioridad al asunto de la seguridad, dañando sus propias atribuciones de manera factual y simbólica. Entidad política que ha visto lesionada su soberanía, reducido su monopolio de la violencia y cuestionado su legitimidad para abordar este problema público. Conviene señalar, siguiendo a Mesa (2017), que en América Latina no se ha adoptado ningún modelo puro de prevención del delito, ya sea anglosajón o europeo, sino que se han hecho adaptaciones y mixturas, sin embargo, el

paradigma predominante ha sido pasar de lo nacional-Estatal hacia el ámbito ciudadano, local y multi agencial. Este razonamiento ha permitido que investigadores, académicos y tomadores de decisiones expandan ese concepto difuso de seguridad ciudadana y de prevención del delito. Concepto que se ha concretado en una *gobernanza de la seguridad*, que no es otra cosa que gerenciar los problemas públicos desde una perspectiva empresarial, ejecutiva y negociadora, dejando de lado el rol fundamental de la política como ente dirimente en los conflictos y como único actor con el legítimo uso de la fuerza. Esta gobernanza de la seguridad ha terminado por confundir a las sociedades.

Estas afirmaciones se respaldan en algunos resultados de Luneke y Trebilcock (2023), quienes indican que durante las últimas décadas se “construyó la seguridad ciudadana” en Chile bajo el amparo de una visión hegemónica en la política criminal, tal cual, vale la pena reconocer, ocurrió en otros países. Las características de esta *construcción* de la seguridad ciudadana son el predominio de las acciones de prevención de la delincuencia, su enfoque participativo y la incorporación de múltiples actores para proveer seguridad, cuestiones calificadas como laxas y de imprecisión conceptual. Además, destacan que esta construcción de la seguridad, larga y sostenida en el campo de las políticas públicas, ha conducido a una falta de continuidad, escasa sostenibilidad de los programas y estrategias, descoordinación, una coexistencia de los esfuerzos participativos con un enfoque reactivo en la política criminal, y, fundamentalmente, una limitada capacidad de los gobiernos locales y organizaciones sociales para ocupar un rol relevante en la provisión de seguridad (Luneke y Trebilcock, 2023). En efecto, cabría agregar que este giro participativo de las políticas carece de resultados comprobables, de hecho, afirman que

existe bajo nivel de conocimiento ciudadano de estas estrategias en los territorios, que algunas iniciativas tuvieron una baja adecuación de los diseños a los contextos locales (...) y que sus procesos de implementación y sus efectos sobre el crimen y la percepción de inseguridad son difíciles de establecer (2023, p. 370).

En materia de resultados de este giro participativo, cabe recordar que Vergara (2012) demostró en su estudio que el “Plan Comuna Segura”, un ejemplo palpable de la construcción de la seguridad ciudadana no tuvo ningún impacto sobre la delincuencia. Fue un programa diseñado para implicar a la comunidad en iniciativas para prevenir la delincuencia, pero que, aunque haya sido razonable, lo que ocurrió fue que el gobierno central no dispuso de herramientas para identificar los proyectos que podían tener efectos sobre la delincuencia, pero que se concentró en repartir recursos a las comunidades que, en muchas ocasiones, respondieron a una asignación simple de proyectos favoritos de la autoridad. A diferencia del “Plan Cuadrante” de Carabineros, también una política local de amplio asidero y vigencia, que proporcionó más vigilancia en el territorio basado en que los recursos policiales se utilizaron de manera más eficiente (Vergara, 2012).

#### **4. Inseguridad: síntoma de la sociedad globalizada**

Peña (2022) en su lectura del connotado doctor en ciencia política y especialista en teoría del Estado, Francis Fukuyama, sostiene:

la pérdida de seguridad en el mundo globalizado y urbano es el síntoma más peculiar de las sociedades contemporáneas. El miedo al otro y el miedo a la indigencia (...) son ahora pan de cada día y el Estado, antes llamado a ser el sujeto de la historia universal, entiende que su función primordial es sofocar ese miedo (2022, p. 501).

Peña señala que la magnitud de este fenómeno explica que la inseguridad pública se haya erigido en un tema clave de la agenda pública, se ha convertido -en sus palabras- en un tema “cósmico”, y lo estudia a la luz de lo que Fukuyama ha escrito en sus diferentes obras. Lo comprende sobre la base de que se trata de un asunto público vinculado a valores como la libertad o la igualdad, condiciones humanas que hacen a los seres humanos y especialmente a los habitantes de las ciudades sentir que han perdido algo, que hay un vacío en sus vidas, que las preocupaciones los nublan, por eso, es que se hace relevante este giro hacia el Estado, una dimensión que implica una recuperación de sus facultades de orden y seguridad. Este análisis forma parte de la tradición democrática puesto que sitúa a la (in)seguridad en un primer lugar de preocupación pública, ya que, a fin de cuentas, es lo que permite la paz en la vida colectiva y hace a los sujetos libres. No solo es la inseguridad, cabría agregar, lo que está detrás de todo este escenario, es también una sensación de desprotección, de abandono y de impunidad.

De hecho, esta tradición de pensamiento, enunciada a la luz de los escritos de Fukuyama, se puede rastrear en autores tan variados como connotados: Weber, Scruton, Sartori, Tocqueville o incluso antes en Thomas Hobbes, pensador que ubica al Estado como la unidad política por excelencia de la modernidad, en un sitio privilegiado a la hora de pensar en la paz y en la seguridad de las comunidades humanas. En tiempos actuales, no solo Fukuyama, sino que muchos otros teóricos de la democracia, sociólogos e intelectuales han salido en defensa del rol de las instituciones estatales con el fin de recobrar y recomponer un equilibrio disuelto por mucho tiempo y poner en su sitio la provisión estatal de la seguridad pública. Como también por su capacidad para enfrentar las causas básicas de la delincuencia contemporánea y de sus múltiples manifestaciones. En efecto, conviene recordar que Fukuyama (1999) comprobó que entre las causas de la delincuencia se encuentran la escasa confianza social e interpersonal, así como el empobrecido rol de la familia y de sus integrantes en la crianza, el apego y el respeto a las normas sociales para las nuevas generaciones. Durkheim (2012) afirmó que los problemas sociales acuciantes como la delincuencia y el desorden social son más comunes en sociedades con altos niveles de anomia (condición en que las normas y valores sociales se desvanecen y conducen hacia una disminución de la cohesión social). Hirschi y Stark (1969) desarrollaron la teoría del control social y sostuvieron que los lazos sociales, como el apego a la familia y la escuela, inhiben la delincuencia. En fin, factores como la pobreza, la exclusión, la falta de control estatal o la falta de justicia también son causas originarias del delito, sin embargo, ciertos énfasis e imprecisiones conceptuales, entre otras materias, han impedido visiones y propuestas alternativas que refuercen las capacidades estatales, como, de hecho, son las administraciones municipales. Esta narrativa ha hecho crisis porque se han perdido puntos de vistas o posturas científicas que pueden enriquecer las políticas públicas actuales.

Ahora bien, la seguridad pública municipal, al tratarse de un tema multifacético, se puede beneficiar significativamente del conocimiento que surge de buenas prácticas o experiencias

prometedoras levantadas y construidas desde el plano local, como se ha dicho anteriormente, siguiendo la lógica de la “responsabilización municipal”, cuya actuación independiente ocurre en la práctica en virtud de recursos propios o según el liderazgo alcaldicio en particular. Pues bien, elementos positivos se pueden extraer del uso estratégico e intensivo de las tecnologías de seguridad, del profesionalismo de los agentes de seguridad privada coordinados con la seguridad municipal (con el control y supervigilancia de las policías nacionales). No obstante, sería recomendable superar la lógica anglosajona del *partnerships*, de la retórica comunitaria, del individualismo metodológico coproductor de seguridad, para adoptar transformaciones institucionales de relevancia. Entre las principales cabría proponer, para el caso chileno, una reforma policial y judicial, fortalecer las instituciones de seguridad y justicia para que operen de manera transparente y democrática, y, evidentemente, un salto cualitativo en materia de atribuciones para las administraciones municipales. En este plano, sería recomendable asumir paulatinamente un estatuto de responsabilidad de las administraciones locales en que la seguridad pública sea concebida como un sistema integrado de servicio a la ciudadanía. En este ámbito municipal, por ejemplo, se debería asumir con mayor rigor labores de control local, como programas continuos de revisión y limitación de patentes de alcoholes; sistemas de control y fiscalización de ferias libres para evitar el contrabando, la venta de productos robados e ilegales; aumentar la presencia del gobierno municipal en poblaciones, tomas o zonas de alta marginalidad y la aplicación de programas de emergencia para población y comunidades en alto riesgo o con criminalidad desbordada. Las políticas de seguridad no solo deben ser flexibles y participativas, o que conecten a agentes públicos y privados, deben en lo principal estar orientadas a entregar una respuesta más decidida contra la violencia criminal. Con una atención especial en las siguientes materias: percepción de la criminalidad, ocurrencia de crímenes violentos, acceso a armas letales y no letales, evaluación de las fuerzas de seguridad municipales y policiales, vigilancia de puntos críticos, uso de tecnologías con rendición de cuentas y monitoreo de la corrupción política local. Acciones concretas que también pueden estar alineadas con las propuestas de Pinzón y Mila-Maldonado (2024) puesto que estos autores proponen mejorar la asistencia técnica, el rediseño de metodologías y estrategias basadas en la evidencia empírica, la inversión social, y, en primera instancia, una mejor comprensión de las particularidades de los grupos criminales que operan en el plano local. Además, siempre será necesario el recurso a un “diálogo sostenido en el tiempo entre la academia, el sector público, las fuerzas de seguridad, el sector privado” (2024, pp. 4-5). En lo municipal también es dable profundizar en la vigilancia del cumplimiento de la ley en el territorio, aplicar medidas de coerción estatal y de protección del orden público en coordinación con la policía y garantizar la seguridad de los ciudadanos y sus derechos (Faradzhov, 2021; Chinchilla, y Vorndran, 2018; Gomis-Balestreri y Falck, 2015; Moreira, Cardoso y Nalla, 2015). Materias que a estas alturas abundan en muchos trabajos, pero que por circunstancias imprecisas no están en la hoja de ruta de las autoridades.

## **5. Conclusión: robustecer la decisión**

Lo más común sigue siendo, y así lo demuestran las mediciones y comparaciones estadísticas, asegurar que se han radicalizado las formas de violencia, numerosas y transfronterizas, y que los efectos generados son el deterioro de las instituciones, la corrupción y el derrumbe de los

sistemas políticos. La sensación general es que la política se ha quedado incapacitada para incidir. El discurso público, en los distintos niveles, ya sean locales y regionales, y con mayor razón, dadas sus facultades, en el nivel nacional, carece de convicción, coherencia y decisión política para actuar. La falta de proposición y de determinación frente a este tema no hacen más que exteriorizar las manifestaciones de violencia criminal, política y anómica, confirman la perspectiva trágica de las sociedades. Cuestión que no apareció de un momento a otro, claro está; en otras palabras, somos testigos no tan solo de un “suceso” crítico en términos politológicos más bien se trata de un “proceso” de larga data, un acontecimiento cuyos factores causantes se estuvieron gatillando por varios años.

La discusión permanente, la proclama político-partidista dirigida a los propios militantes, el debate parlamentario acerca de más o menos facultades, el “activismo” de los expertos en seguridad, el eternizado diálogo sobre proyectos de ley y sus articulados, entre otras cosas, hacen invisible al gobierno de la seguridad en el plano local. El debate continuo permite que los resultados nunca se alcancen y ni siquiera exista la posibilidad de evaluarlos, porque las cosas simplemente nunca ocurren. El tratamiento de esta problemática, que resulta dificultosa por sus particularidades, debe enraizarse en una perspectiva multisectorial, eso es muy claro, pero también debe afianzarse en torno a políticas de seguridad cuyo respeto al Estado de derecho sea irrestricto. En esa sintonía, cabría esperar una delegación de funciones, dentro del orden legal vigente, para que mucho del poder decisorio quede radicado definitivamente en la figura de alcaldes y alcaldesas, distinguiéndolos como elementos ejecutivos locales, que cuentan con la asesoría técnica de su administración, como por su Concejo de Seguridad Municipal y basados en instrumentos técnicos locales (políticas, planes y programas), así como por las entidades nacionales responsables de esta tarea. Todavía más cuando existen poderes públicos locales como el Consejo Municipal y otros órganos de control que pueden ayudar en esta tarea decisoria y ser efectivos contrapesos. Lo importante es reconocer que ante un escenario complejo e inusual resulta justificable el empleo de recursos y de nuevas medidas (en un primer momento excepcionales) mediante su apelación a situaciones de conflictividad y de emergencia al tratarse de un asunto público que se ha convertido en un problema país. Obviamente, que esta situación implica adaptarse a las necesidades y delegar facultades ad hoc o, en cambio, hacer normal la crisis y permanecer en medio de la burocracia indecisoria, del statu quo, de la parálisis, que mantiene debates abiertos, con abstracciones intelectuales, pero que es incapaz de asumir un carácter ordinativo, decisorio, orientado a la normalidad fáctica y consciente de un problema que erosiona y que amenaza la estabilidad del orden institucional chileno, desde sus bases. La tarea es, en fin, gobernar políticamente.

## 6. Referencias

- ACLED. (2023). *ACLED Conflict Severity Index a New Measure of the Complexities of Conflict. Armed Conflict Location & Event Data Project*. Armed Conflict Location & Event Data Project. <https://acleddata.com/conflict-severity-index/>
- Aray, K., Macías, P., y Aray, G. (2021). Estado responsable y participación en la seguridad ciudadana en América Latina. *SAPIENTIAE: Revista de Ciencias Sociais, Humanas e Engenharias*, 6, 2, 169-179. <https://doi.org/10.37293/SAPIENTIAE62.04>.



- Bailey, J. (2014). *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México: Debate.
- Buscaglia, E. (2014). *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*. México: Debate.
- Centro UC. Encuestas y Estudios Longitudinales. (2023). *Barómetro de la Seguridad en Hogares UC 2023*. Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cevallos, D. P., y Vélez, F. R. (2024). Cinco perspectivas interpretativas sobre el incremento de la violencia en Ecuador. *Sociología y Política HOY*, (9), 139-167.
- Chávez Becker, C. (2023). Surcando los mares de la gobernanza: Cinco coordenadas de lectura de un concepto babélico. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 7, 33-65. <https://doi.org/10.30827/polygob.i7.28896>
- Chinchilla, L. y Vorndran, D. (2018). *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: desafíos e innovación en la gestión y las políticas públicas en los últimos 10 años*. Documento para discusión N° IDB-DP-640. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001426>.
- Durkheim, É. (2012). *La división del trabajo social*. España: Ediciones Akal.
- ENACT. (2023). *Índice Global de Crimen Organizado 2023*. Iniciativa Global contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Recuperado 4 de septiembre 2023, de: <https://ocindex.net>
- España, A. (2023). *Crimen y ¿castigo? Una estimación de los costos y beneficios de la delincuencia en Chile*. Mayo, 2023. Horizontal. Recuperado 4 de septiembre 2024, de: <https://horizontalchile.cl/assets/uploads/2023/07/Crimen-y-castigo-2.pdf>
- Faradzhev, S. (2021). Ensuring social security at the level of local self-government. *Reality of Politics*. 22-33. <https://doi.org/10.15804/rop2021102>.
- Fukuyama, F. (1999). *La Gran Ruptura*. España: Ediciones B.
- Gendarmería de Chile. (2023). *Caracterización de Personas Privadas de Libertad*. Estadística general. Recuperado 30 de diciembre de 2023, de: [https://www.gendarmeria.gob.cl/car\\_personas\\_pp.html](https://www.gendarmeria.gob.cl/car_personas_pp.html)
- Gomis-Balestreri, M., y Falck, F. (2015). De ficción a realidad: drones y seguridad ciudadana en América Latina. *Ciencia y Poder Aéreo*, 10(1), 71-84. <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.430>
- Hirschi, T., y Stark, R. (1969). Hellfire and delinquency. *Social problems*, 17(2), 202-213. <https://doi.org/10.1525/sp.1969.17.2.03a00050>
- Instituto para la Economía y la Paz. (2024). *Índice Global de Terrorismo. Midiendo el impacto del terrorismo*. Enero 2024. Sídney. Recuperado 3 de marzo 2024, de: <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/02/GTI-2024-web-290224.pdf>
- Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021. Adiós a Macondo*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Lagos, R. (2023). La Metamorfosis: una exploración al narcotráfico, crimen organizado e insurgencia en Chile. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa-CAEN*, 4(1), 16-37. <https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.96>
- López, A. (2020). Vigilantismo, vigilancia y coproducción de Seguridad Pública en Tamaulipas-Texas. En Caballero, J. y León, A. *Vigilantismo y crimen organizado en Tamaulipas*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

- Luneke, A., y Trebilcock, M. P. (2023). Prevención del delito, la construcción de la seguridad ciudadana y los cambios en la política criminal en Chile. 1990-2017. *Política criminal*, 18(35), 352-377. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992023000100352>
- Mesa, M. C. (2017). *Seguridad y ciudadanía: un análisis del impacto de los modelos de vigilancia comunitaria en las nociones y la gestión de la seguridad pública en Bogotá*. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/59880/Seguridad%20y%20ciudadan%c3%ada.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Moreira, S., Cardoso, C., y Nalla, M. (2015). Confianza ciudadana en los vigilantes de seguridad privada en Portugal. *Revista Europea de Criminología*, 12, 208-225. <https://doi.org/10.1177/1477370815571946>
- Muggah, R. (2017). El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. *Revue Internationale de Politique de Développement*, 9, 291-322. <https://doi.org/10.4000/POLDEV.2377>.
- Peña, C. (2022). *Ideas de perfil*. Santiago: Penguin Random House.
- Pinzón, É. R., y Mila-Maldonado, A. (2024). La seguridad en América Latina: desafíos actuales y perspectivas futuras. *Documento de trabajo* N° 12, Madrid, Fundación Carolina. [https://doi.org/10.33960/AC\\_12.2024](https://doi.org/10.33960/AC_12.2024)
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Informe regional de desarrollo humano, 2014-2014.
- Porrás, F. (2016). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto Mora.
- Ramos, M., y Muggah, R. (2014). Foreword for “Making Brazilian Cities Safer: A Citizen Security Dialogues Special Edition”. *Stability: International Journal of Security and Development*, 3, 1, 1-4. <https://doi.org/10.5334/STA.DN>.
- Rodgers, D. (2013). Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 15(1), 5-10. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/2522>
- Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. 6, 58-73. <https://doi.org/10.17141/urvio.6.2009.1104>
- Subsecretaría de Prevención del Delito e Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2023). *19° Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*. ENUSC 2022. Santiago de Chile. <https://cead.spd.gov.cl/estudios-y-encuestas/>
- Subsecretaría de Prevención del Delito y Ministerio Público de Chile. (2023). *Primer Informe Nacional de Homicidios Consumados: una visión integrada e institucional 2018-2022*. Santiago de Chile, 2023. <https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2023/07/Informe-homicidios-2018-2022.pdf>
- Vergara, R. (2012). Crime Prevention Programs: Evidence From Chile. *Developing Economies*, 50(1), 1–24. <https://doi.org/10.1111/j.1746-1049.2011.00152.x>



# Inseguridad y urbanismo: un debate en torno a la prevención local del delito

Felipe Caro Pozo<sup>6</sup>

“Si las calles de una ciudad están a salvo de la barbarie y el temor, la ciudad está tolerablemente a salvo de la barbarie y el temor”

Jane Jacobs, (2013), *Muerte y Vida de las Grandes Ciudades*

## 1. Introducción

Pareciera ser que el problema de la seguridad se ha tomado todas las agendas. Lo vemos en los medios de comunicación, en las propuestas de gobernantes y políticos, en las políticas públicas y en distintas encuestas. En los últimos años se ha convertido en una de las mayores preocupaciones, sino la mayor, de la ciudadanía en distintos países. Se trata de un tema muy relevante precisamente porque involucra diversos aspectos de la vida en sociedad: elementos de seguridad y cohesión social, salud, económicos, acceso a la vivienda, confianza en las instituciones y desarrollo urbano, entre otros; y por supuesto, seguridad frente al delito y a las transgresiones de las normas que nos hemos impuesto para vivir de forma armónica. El conjunto de estos factores le da forma a lo que podríamos llamar “sentimiento de seguridad”, y la ausencia o disminución de ellos afecta las relaciones entre las personas, los espacios y barrios donde habitan y transitan y su comportamiento en privado y en sociedad.

A las necesidades en seguridad social, salud, económicas y de vivienda, se suma la seguridad frente al delito y la violencia, particularmente en Latinoamérica donde en las últimas décadas se han vivido diversos cambios socio-políticos: entre ellos, malestar e inestabilidad social, aumento de la desconfianza en las instituciones, crimen organizado, protestas populares contra la corrupción, distintos procesos migratorios y la paradoja de la disminución de la pobreza unida a un aumento de la desigualdad:

La percepción ciudadana de impunidad, inseguridad y práctico abandono por parte del Estado inunda a una ciudadanía que recurre a la seguridad privada, a los mecanismos de justicia por la propia mano y a los discursos cada vez más autoritarios que buscan castigo para aquellos que violan la ley (Dammert, 2009, p.11).

Asimismo, mientras que la tendencia internacional desde la década de 1990, particularmente en Europa y Estados Unidos, es a la baja en la tasa de homicidios y en distintos tipos de delitos, actualmente en América Latina vivimos un aumento de la criminalidad, los delitos contra las personas y los homicidios. En Chile, por ejemplo, la tasa de homicidios pasó de 2,3 por 100 mil habitantes en 2015 a una tasa de 6,7 por 100 mil habitantes en 2022 (Centro

---

<sup>6</sup> Licenciado en Ciencias Criminalísticas por la Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile. Magíster en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana, Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.

para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos, 2023); y en cuanto a la percepción de inseguridad, un 90,6 de los consultados en la última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Enusc, 2022) consideró que la delincuencia había aumentado en el país, incluso cuando la victimización reportada es menor a la época prepandemia (Instituto Nacional de Estadísticas, 2023).

En este escenario, y para hacer frente al delito, el crimen y las violencias, las sociedades han utilizado históricamente diversas estrategias: desde el Derecho, se han normado y establecido penas para los comportamientos que se consideran transgresores, disruptivos o antisociales; desde las políticas públicas y la gobernanza, se ha pasado de los modelos de seguridad nacional y seguridad ciudadana al paradigma de la seguridad humana, concepto integral que incorpora una visión democrática y con perspectiva de derechos humanos aplicados al ámbito de la seguridad, donde muchos países han tomado medidas para establecer el derecho a la seguridad como una necesidad básica para el coexistir.

Desde el punto de vista del control social, se ha dotado a las fuerzas de orden y seguridad, las policías, con el privilegio de cautelar estas normas, estableciendo distintas formas de policiamiento que han transitado desde la tolerancia cero al paradigma de la policía comunitaria; y desde la criminología, se han estudiado las distintas variables del fenómeno delictual: a los individuos transgresores, al delito y la reacción de la sociedad frente a los mismos para intentar dilucidar por qué las personas delinquen y qué factores inciden en la criminalidad; y otras tantas variables sociales, económicas, individuales o del entorno. Con los aportes de la sociología, nuevas herramientas nutrieron una serie de teorías que buscaron encontrar una relación entre estos comportamientos y los lugares o espacios físicos donde ellos ocurren, es decir, la relación entre la ciudad, el entorno urbano, y el delito.

Este último aspecto resulta de interés, pues más allá de los aspectos teóricos, las nociones sobre la importancia del entorno físico, como variable precipitadora del comportamiento desviado y los delitos, relevan el rol de los habitantes de los espacios como coproductores de prevención y la seguridad, al incorporar ideas como la vigilancia natural, el control informal y las áreas protegidas o defendibles, junto a la importancia del trabajo conjunto con autoridades y policías.

A partir de la década de 1920, principalmente en Estados Unidos, se desarrollaron una serie de estudios sobre este aspecto de la seguridad, donde destacan las teorías ecológicas del delito y la desorganización social, la prevención situacional del delito y la criminología ambiental, ideas que a lo largo del tiempo han sido incorporadas en diversas políticas públicas de prevención de los delitos y las violencias.

## 2. Algunos antecedentes históricos

Uno de los elementos más interesantes de estas perspectivas es su análisis de distintos elementos sociales, demográficos, arquitectónicos y urbanísticos del entorno donde habitamos, la ciudad, y su relación con el comportamiento transgresor de normas y los delitos. La ciudad es una realidad ambigua: a veces considerada fuente de las peores corrupciones, a veces considerada factor principal de la civilización y la cultura. Es el espacio donde nos relacionamos y realizamos todas nuestras actividades y aspiraciones. Históricamente, el estudio moderno del delito coincide con el crecimiento e industrialización de las ciudades: a través del estudio de distintos cambios urbanos, como los flujos migratorios, la movilidad entre barrios o zonas, la heterogeneidad u homogeneidad poblacional de los mismos y las renovaciones urbanísticas y su impacto en el declive de los barrios, los primeros investigadores fueron verificando la importancia de algunas variables, como el control informal y la cohesión comunitaria en los vecindarios, para mejorar la seguridad y disminuir ciertos tipos de delitos.

Dentro de los primeros investigadores que estudiaron esta materia, en la primera mitad del siglo XIX, el francés André-Michel Guerry y el belga Alphonse Quetelet, utilizando métodos estadísticos, buscaron por primera vez relacionar datos sobre delitos con aspectos ambientales o ecológicos en sus respectivos países: demografía, elementos socioeconómicos, educacionales, geográficos y climáticos, presentando sus resultados en mapas con distintas tonalidades de gris. A partir de estos estudios, pudieron determinar que el delito no se distribuía equitativamente en las distintas provincias de Francia, sino que variaba según el tipo de delito: “Su objetivo era trazar mapas para marcar los patrones delictivos a nivel regional, comparar las diferencias entre el ámbito rural y urbano y observar la relación entre delincuencia y otras condiciones socioeconómicas” (McLaughlin y Muncie, 2011, p. 279).

Así, por ejemplo, la ocurrencia de delitos violentos contra las personas era mayor en las zonas más pobres, mientras que el crimen contra la propiedad era más alto en las zonas más ricas e industrializadas. Esto contradecía la idea popular, en ese momento histórico, que era la pobreza la que originaba el crimen contra la propiedad; más bien, los autores consideraron que eran las mayores oportunidades para el robo que ofrecían las zonas más ricas lo que determinaba una mayor ocurrencia de este tipo de delito en esos lugares: “...los autores razonaron que la pobreza no era la causa del delito contra la propiedad, sino que era la oportunidad. Las provincias más ricas tenían más cosas para robar” (Townsend y Wortley, 2017, p. 4).

Los estudios de Guerry y Quetelet fueron pioneros en establecer este principio de oportunidad para la comisión de delitos y en expresar las tasas de criminalidad en mapas según frecuencia o tipo de delito, herramienta muy utilizada actualmente para focalizar recursos para combatir la delincuencia y en la prevención según *hotspots* (puntos calientes) y mapas de calor. Serían los iniciadores de las llamadas escuelas cartográficas de criminología, nociones que serían aplicadas en otros países como Inglaterra, donde investigadores como Charles Booth (*Life and Labour of the People in London*, 1902) realizan mapas de la pobreza y criminalidad en Londres. Y serían, finalmente, un antecedente de los enfoques criminológicos urbanos prevalentes durante el siglo XX.

### 3. La teoría ecológica y la Escuela de Chicago

El desarrollo de la sociología como área del conocimiento y la utilización de estadísticas fomentó el avance de las teorías criminológicas desarrolladas en Estados Unidos a partir de la primera mitad del siglo XX; y dentro de estas, surge la preocupación por verificar la influencia del entorno donde habitan las personas, las ciudades y barrios, en su comportamiento, particularmente los delitos y violencias.

Particularmente, los estudios realizados por sociólogos de la Escuela de Chicago como Robert Park, Ernest Burgess y Clifford Shaw y Henry McKay (en su obra *Juvenile delinquency and urban areas*, de 1942), que se interesaron por estudiar tendencias migratorias en la ciudad, el crecimiento y los cambios producidos por la rápida industrialización de las grandes ciudades, expresado en el traslado de personas desde el campo hacia las urbes, y su relación con los delitos. Dichos estudios se enmarcan en la teoría criminológica ecológica, esto es, el estudio de los organismos individuales como partes de un todo más complejo, tal como mencionan Cid y Larrauri (2001):

Por teorías ecológicas entendemos aquellas aportaciones a la criminología que examinan la influencia que tiene el medio o contexto en que las personas habitan sobre la delincuencia. La hipótesis de estas teorías es que, con independencia de la clase de personas que viven en una determinada agrupación territorial, existen formas de organización humana que producen más delincuencia que otras (p. 79).

Así, los autores analizan fenómenos propios de las grandes ciudades como, por ejemplo, los flujos migratorios que se asentaban en los sectores más baratos de la ciudad, predominantemente situados en las áreas centrales, donde se ubicaban industrias y fábricas, mientras que la población más acomodada se trasladaba a las zonas periféricas más alejadas del centro, junto a la aparente desorganización social que dominaba los barrios más pobres:

La idea principal de la Escuela de Chicago es que, en estas áreas centrales, caracterizadas, entre otros factores, por la pobreza de sus habitantes, la heterogeneidad cultural y la movilidad, son desorganizadas, pues en ellas es más difícil que la comunidad consiga realizar sus valores, canalizando a las personas hacia un tipo de vida convencional (Cid y Larrauri, 2001, p.79).

Surge así el concepto de desorganización social, entendido como falta de cohesión o unión entre los individuos que habitan una zona o barrio, tanto entre ellos mismos como con las instituciones o asociaciones que forman parte del tejido social: organizaciones comunitarias, iglesias, clubes, centros culturales, comercios, líderes locales, organismos de seguridad o gobiernos locales. De acuerdo a estos autores, la desorganización urbana se produciría principalmente por la constante movilidad de los habitantes de estos sectores más empobrecidos, que al momento de mejorar sus condiciones económicas se trasladan a barrios considerados mejores, lo que debilita el control informal que puede hacer la comunidad sobre sus residentes, control que encauza a las personas a valores tradicionales aceptados por la

sociedad y evitaría, hasta cierto punto, las conductas desviadas de la norma, sean delitos o incivildades, entendidas estas últimas como faltas o comportamientos transgresores que inciden en la percepción de inseguridad y la organización de un barrio: acumulación de basura, edificaciones deterioradas o abandonadas o espacios públicos, como parques, descuidados.

De esta forma, a medida que la comunidad y los lazos de las personas que la componen se van debilitando, se pasa de un control basado en las costumbres y valores comunitarios y familiares, hacia un control más impersonal basado en las leyes y en quienes tienen la facultad de hacerlas cumplir, como las policías, jueces o administradores. Es importante destacar que la desorganización social identificada por estos autores no era equivalente a desorden absoluto, ausencia de patrones o caos en un barrio; más bien, expresaba un desajuste entre el control social y los objetivos, necesidades y recursos de sus habitantes (Sampson, 2013).

Al igual que Gerry y Quetelet, los autores observaron que la delincuencia se distribuía desigualmente por la ciudad, cuyo crecimiento estaba dado por distintas zonas, del centro a la periferia, y que los factores característicos de las áreas con mayor delincuencia juvenil, las zonas centrales, eran estar habitadas predominantemente por gente con bajos ingresos económicos, el deterioro físico del entorno, alta movilidad y alta heterogeneidad cultural, lo que fomentaba la desorganización social, la posibilidad de estilos de vida que tendieran al delito y por lo tanto más oportunidades para la aparición de crímenes.

Otro aspecto interesante es que cuando los habitantes de zonas desorganizadas se cambiaban a áreas mejores, social y urbanamente, las conductas disruptivas no se iban con ellos, es decir, podían adecuarse armónicamente a sus nuevas realidades en barrios más cohesionados y de ingresos medios o altos. Esto llevó a los investigadores a considerar que las problemáticas presentes en dichas áreas no eran inherentes de quienes los habitaban, las personas, sino de los mismos barrios.

Con esto, los enfoques sobre el delito fueron pasando de la preocupación por el individuo y sus rasgos particulares, al efecto que tenían los distintos factores ambientales en el desarrollo de comportamientos desviados o delictuales, los barrios y espacios que habitaban. Todos estos elementos son destacados por Cid y Larrauri (2001) en los siguientes términos:

En las condiciones ecológicas antes señaladas (pobreza general de la población, deterioro físico, movilidad, heterogeneidad étnica y delincuencia adulta) la comunidad se encuentra obstaculizada de llevar a la práctica sus valores comunes por tres razones principales: primero, menor capacidad de asociación (o de cohesión social); segundo, menor posibilidad de control sobre las actividades desviadas; y tercero, mayor exposición de los jóvenes a valores desviados. Las asociaciones existentes en un barrio son importantes porque una de sus principales funciones consiste en canalizar a los jóvenes hacia motivaciones convencionales. Pero estas asociaciones son más difíciles que existan en barrios que la gente sólo piensa en dejar cuando mejoren sus ingresos (p. 85).



Frente a todas estas situaciones de desorganización social, y de acuerdo con estos autores, la delincuencia resultaría una actividad más probable y se explicarían las diferentes tasas de delincuencia entre barrios de una misma ciudad.

#### **4. Jane Jacobs y la defensa de los barrios**

La principal obra de Jacobs, *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas* fue publicada por primera vez en 1961 y basa sus reflexiones en las distintas problemáticas derivadas de los procesos urbanísticos que se desarrollaron en Estados Unidos durante la década de 1950. Si bien Jacobs no fue urbanista o arquitecta de profesión, desarrolló su trabajo observando y escribiendo sobre los cambios sociales provocados por la renovación urbana en distintos barrios de su país y actuó como activista por la conservación de espacios y la mantención y protección de lo que consideraba uno de los aspectos más importantes de la vida en comunidad: el complejo tejido social de las aceras, calles y barrios de una ciudad moderna que se veían amenazados por la reconstrucción urbana, basada en concepciones idealistas alejadas de las personas y su realidad. Las principales ideas de Jacobs giran en torno al sentimiento de comunidad; el uso que se le da a las calles, aceras y espacios públicos; y la seguridad.

Al observar la vida en distintos barrios, la autora identificó un complejo entramado de relaciones e interacciones entre los distintos usuarios de la calle y que, sin embargo, se expresaba y discurría con total fluidez, incluso a niveles mayores que el micro físico de la calle/acera. Frente a las concepciones caóticas de las ciudades y vecindarios modernos, la autora reconocía cierto orden subyacente que influenciaba las percepciones de los habitantes: “Bajo el aparente desorden de la vieja ciudad, circula un orden maravilloso que conserva la seguridad en las calles y la libertad de la ciudad” (Jacobs, 2013, p. 77).

Se trata de las relaciones e interacciones entre vecinos, que podían conocerse íntimamente o no; relaciones entre padres que cuidaban a sus hijos mientras éstos jugaban; relaciones entre los dueños de negocios y comerciantes con sus compradores; las relaciones entre gente que sólo se ubicaba de vista pero que de todos modos se reconocía; relaciones entre visitantes y gente que vivía en el barrio; las relaciones entre los que se paraban a descansar en un banco o a conversar en un portal o unos escalones; en fin, las múltiples y ricas interacciones que uno podría esperar de un vecindario donde la calle es un espacio vital para el encuentro y la convivencia humana. Jacobs (2013) asemejaba este tejido a una especie de baile:

No una danza precisa y uniforme en la que todo el mundo levanta la pierna al mismo tiempo [...] sino un intrincado ballet donde cada uno de los bailarines y los conjuntos tienen papeles diversos que milagrosamente se refuerzan mutuamente y componen un conjunto ordenado (p. 78).

De aquí se desprende otra de las ideas fundamentales de Jacobs: para que un barrio fructifique debe ofrecer multiplicidad de opciones a sus usuarios, tan múltiples como los diferentes tipos de personas que los habitan. La multiplicidad de espacios y usos estimula la participación de la gente y previene la monotonía y el desinterés, que finalmente son los que ocasionan el

deterioro de los espacios físicos: “las ciudades necesitan una muy densa y muy intrincada diversidad de usos que se apoyen mutua y constantemente, tanto económica como socialmente. Creo que las áreas urbanas malogradas lo son porque carecen de esta especie de intrincado apoyo mutuo” (Jacobs, 2013, p. 40).

Cafés, negocios y almacenes, centros comunitarios y de entretenimiento, librerías, parques equipados para entusiasmar a distintos tipos de personas, deben convivir armónicamente con las viviendas, pues esto estimula los usos y la interacción entre sus habitantes. Para Jacobs este era el motivo por el que las renovaciones urbanas caían en la decadencia y la desorganización, pues establecían modelos ideales de construcción, bellos estéticamente, pero sin funcionalidad e interés para sus vecinos, salvo la obligación.

La gente debía salir para hacer sus compras y las interacciones eran mínimas, por lo que se terminaban aislando y se producía el descontrol, particularmente por la falta de conocimiento entre vecinos y la imposibilidad de estimular la vigilancia informal de dichos barrios. Y a partir de la desorganización, y la ausencia de control, era más probable que se produjeran delitos.

Con lo anterior, la autora advertía que, si bien ciertos barrios podían verse muy ordenados y homogéneos, esto no aseguraba la seguridad ni la cohesión; y del mismo modo, barrios que se veían caóticos o desorganizados, en realidad escondían profundas relaciones que estimulaban la cohesión, el sentido de pertenencia y la seguridad en sus habitantes, lo que se veía ratificado, por ejemplo, al estudiar las tasas de delincuencia de dichas zonas, que eran menores que otras áreas menos organizadas.

Al reflexionar sobre la seguridad en los barrios la autora dilucidaba que el problema era un círculo vicioso: si las personas se sentían inseguras, dejaban de utilizar las calles y se aislaban, lo que generaba aún más inseguridad en esos espacios vacíos que la gente ahora evita y que pueden convertirse en focos de delitos o incivildades; por lo tanto, había que regresar a lo más básico: “El atributo clave de un distrito urbano logrado es que cualquier persona pueda sentirse personalmente segura en la calle en medio de todos los desconocidos. No debe sentirse automáticamente amenazada por ellos” (Jacobs, 2013, p. 56).

Sin embargo, esto no se realizaba por la presencia policial o por mecanismos de protección, como cierres o enrejados. Al contrario, los cierres o los puntos ciegos estimulaban el aislamiento y disminuían las posibilidades de vigilancia natural y vigilancia informal por parte de la comunidad en su entorno. Y en cuanto a la policía o guardias de seguridad, la autora comprendía que era dejar una labor propia de los vecinos, la mantención y protección del vecindario, en otras manos: “las aceras y quienes las usan no son beneficiarios pasivos de la seguridad o víctimas indefensas de su peligro. Las aceras, sus usos adyacentes y sus usuarios son partícipes activos en el drama” (Jacobs, 2013, p. 55).

Esta última reflexión de la autora contraviene la mirada, muy popular actualmente, de que las comunidades cerradas o que restringen el paso a los transeúntes o extraños, son más seguras que las calles abiertas. Como menciona Jacobs, las personas que están de paso por un barrio pueden muy bien sumar sus esfuerzos a la vigilancia de la comunidad, hacer uso de

sus espacios y gozar de la libertad o el derecho a la ciudad; a diferencia de las comunidades amuralladas donde las instancias de vigilancia han sido entregadas a guardias privados que no necesariamente tienen el mismo compromiso que los habitantes con su entorno. La autora lo describe en estos términos:

Jacobs abogaba por aceras y calles fluidas, limpias de obstáculos, bien iluminadas, pero por sobre todo, con multiplicidad de usos y opciones para que sus habitantes las utilicen. A través de esto se podía lograr lo que ella concibe como los “ojos en la calle”, es decir, los ojos de las diversas personas que utilizan los espacios, y que sienten pertenencia por él, al servicio de la seguridad y la prevención: “una densa y casi inconsciente red de controles y reflejos voluntarios y reforzada por la propia gente” (Jacobs, 2013, p. 58).

Así, Jacobs recoge algunas cualidades que deben reunir las calles para estimular la seguridad. Primero, debe existir una delimitación clara entre espacios públicos y privados, esto es, un equilibrio entre la existencia de espacios comunitarios que den cabida para usos múltiples (para niños, padres, adultos mayores) y la libertad de utilizarlos (que no estén cerrados) y el espacio para la privacidad y la intimidad de los habitantes, que pueden profundizar o no en sus interacciones con otros, pero no están obligados por el espacio para hacerlo. Segundo, las construcciones y fachadas deben dar siempre a la calle, para estimular la presencia de los “ojos en la calle” en todo momento y de diversos tipos: de los comerciantes, de las personas que salen a comprar, a hacer trámites o están en sus hogares o de las que están utilizando las calles. Finalmente, y con las ideas mencionadas anteriormente, se debe asegurar que las aceras tengan usuarios casi constantemente, pues las personas, aunque estén de paso, agregan ojos a la calle y al mismo tiempo estimulan a que otras los observen pasar:

Cuando una calle está bien equipada para tratar con los desconocidos, cuando ha establecido una buena y eficaz demarcación entre espacios privados y públicos, y además posee una provisión básica de actividades y ojos, entonces cuantos más desconocidos haya más divertida es (Jacobs, 2013, p. 67).

La autora también destaca en su obra la presencia de distintos factores provechosos en los barrios y que deben estimularse y protegerse, como la presencia de organizaciones comunitarias, tales como iglesias, clubes, o juntas de vecinos, que con sus actividades potencian el uso de los espacios y generan identidad con el barrio; y de personas que actúan como líderes o individuos con conocimiento de lo que pasa en su vecindario, y que muchas veces actúan como difusores de conflictos y mediadores entre la comunidad y las policías o autoridades locales.

## **5. La preocupación por la inseguridad**

Mientras se desarrollaban estas investigaciones sobre la ciudad, el aumento de la preocupación por la seguridad se vio potenciado por el aumento de recursos que los estados destinaron al control social y a técnicas para recabar información delictual, al tiempo que se realizaban las primeras encuestas de opinión pública sobre delito, victimización y temor. Kessler (2009) resume este periodo de la siguiente forma:

Luego de la Segunda Guerra Mundial se produjo un periodo de disminución de los delitos en los países centrales, que volvieron a aumentar a fines de los años cincuenta con la difusión del automóvil, que, al ser un bien de carácter privado y de alto valor que se dejaba solo en la vía pública, supuso un incremento en los robos [...] en la década siguiente, durante el fin de las políticas de segregación de los afroamericanos en Estados Unidos, se producirían picos de inquietud y se realizarían los primeros estudios del tema. Con tendencias distintas, en los años ochenta se registra en diversos países centrales un aumento del delito urbano y el sentimiento de inseguridad se transforma en un problema público (p. 24).

En efecto, es en este período cuando surgen las encuestas de victimización y percepción de inseguridad, herramientas creadas para apoyar la gestión y elaboración de políticas públicas de los estados y que se convirtieron en un recurso fundamental para evaluar problemáticas como los delitos no denunciados. la llamada cifra negra, el motivo por el que no se denuncia, nivel y causas del temor al delito en la población, grupos sociales más victimizados y percepción de confianza en las instituciones encargadas de la seguridad, entre otros, con la intención de alcanzar un conocimiento sobre la criminalidad real, es decir, de datos que no estuvieran manipulados por los agentes encargados de dar cuenta de ellos, como los agentes policiales y judiciales, que hasta este momento, eran los encargados de suministrar información sobre denuncias y tipo y ocurrencia de delitos. Así, esta dimensión fue adquiriendo cada vez mayor fuerza, ya que:

constituye un recurso relevante para los responsables de la prevención de la delincuencia y la violencia. Las encuestas proporcionan información descriptiva sobre la magnitud, la distribución y las consecuencias de la victimización, así como datos sobre las actitudes y percepciones de los encuestados con respecto al sistema de justicia criminal. Dicha información es un elemento vital para la toma de decisiones en materia de política pública, ya que permitiría monitorear los efectos de su implementación o utilizarse como insumo para la formulación de nuevas políticas. El monitoreo permitiría tener un punto de referencia con el que comparar la implementación de una política y también poder indagar en aquellas intervenciones que logran producir cambios (Montt y Salazar, 2011, p. 3).

Durante la década de 1960, los criminólogos comenzaron a comprender las debilidades de las fuentes administrativas y buscaron métodos alternativos que pudieran ofrecer una descripción más precisa e informativa de los problemas delictivos. Las primeras encuestas de victimización se realizaron en las décadas de 1960 y 1970, y estaban diseñadas para examinar lo que se acabó llamando la ‘cifra negra’ del delito, es decir, delitos que no se denunciaban o que no eran registrados por la policía. Ya hacia la década de 1970, estas encuestas se vieron influenciadas por el crecimiento de la victimología, que enfatizaba la importancia de las opiniones de las víctimas y la ‘invisibilidad’ de ciertos tipos de delito en las estadísticas oficiales, como la agresión sexual, la violencia doméstica y los delitos de cuello blanco (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2009, p. 11).

Así, Estados Unidos desarrolló su primera encuesta en 1972, la Encuesta Nacional sobre Delito, con el objetivo de investigar la victimización real de la población. Le seguirían Holanda y Finlandia en 1973, Australia en 1975 y Gran Bretaña, que ya venía desarrollando algunas encuestas más pequeñas, desarrolla la *British Crime Survey*. Sin embargo, como existían diferencias en las definiciones de los delitos para cada país, se hacía difícil realizar estudios comparativos a nivel internacional. Para llenar este vacío, en 1987 se desarrolla la Encuesta Internacional para Víctimas de Delitos (ICVS por sus siglas en inglés), que incorpora una metodología en la que se han comparado los índices delictuales de hasta 80 países, realizándose en 1989, 1992, 1996, 2000, 2004 y 2010. En el caso Latinoamericano, los países fueron ingresando a esta tendencia de forma tardía e irregular, principalmente debido a limitaciones institucionales, metodológicas y al alto costo que significa realizar un estudio de esta naturaleza. Chile, por ejemplo, comenzó a aplicar la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) en el año 2002, y a partir de 2003 de forma anual, la que es realizada por el Ministerio del Interior en conjunto con el Instituto Nacional de Estadísticas.

## **6. La prevención situacional y la criminología ambiental**

La preocupación por el aumento de la criminalidad, particularmente en Estados Unidos e Inglaterra durante la década de los 60's, produjo una búsqueda de nuevas alternativas en el campo del control de los delitos. Por un lado, se comenzó a fomentar la participación de la ciudadanía, a través de la denuncia y en actividades de cuidado en el ámbito de la prevención, entendida como el conjunto de “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” (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2011, p. 9).

Por otro lado, el trabajo de los investigadores de la Escuela de Chicago y de Jane Jacobs fue reconocido por investigadores y tomadores de decisiones, tanto por la claridad de sus ideas como por la vigencia que tenían años después de su publicación. Así, se considera a Jacobs como una precursora tanto del modelo de prevención situacional del delito como de otras teorías que proponen la manipulación del entorno físico de los barrios para disminuir la desorganización y la comisión de incivildades y delitos, tal como destacan Townsley y Wortley (2017): “Jacobs presagió la explícita misión de prevención del delito de la perspectiva ambiental de la criminología” (p. 6).

La primera continuación de estas observaciones urbanas y ecológicas se presentaría en 1971 en el artículo de C. Ray Jeffery “*Crime Prevention Through Environmental Design*” (o CPTED). En este trabajo el autor examina el rol que juegan los espacios circundantes a las personas (o ambientes inminentes) en la comisión de delitos, sugiriendo distintas estrategias para reducir el delito modificando este entorno físico: “Jeffery estableció una visión del control del delito a través del rol de la arquitectura, la planeación urbana y los sistemas sociales [...] No hay criminales, sólo circunstancias ambientales que resultan en comportamiento delictual” (Townsley y Wortley, 2017, p. 9).

Posteriormente, en 1972, el arquitecto Oscar Newman desarrollaría la teoría del “espacio defendible” en su obra *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, que materializó las ideas sobre la vigilancia y el control informal en el diseño y construcción de entornos y ambientes barriales. Las estrategias de construcción de Newman buscaban fomentar el sentido de pertenencia de los habitantes de los barrios a través de la apropiación de los espacios y la instalación de demarcadores o símbolos para la comunidad, eliminando puntos ciegos o considerando cómo se instalaban las ventanas de un edificio o casa, con el propósito de que, con una mejor vigilancia natural, los habitantes de un barrio ejercieran un mejor control de su entorno y disuadieran a posibles transgresores:

[Newman] criticó los espacios públicos y complejos habitacionales a gran escala que desincentivaban los instintos protectores de sus habitantes y hacían imposible que sus residentes identificaran a los extraños, con una multiplicidad de puntos de acceso que facilitaban el ingreso de ofensores o que estos escaparan por ahí al cometer un delito (Clarke, 2010, p. 7).

Luego, y desde una perspectiva micro analítica, Ron Clarke desarrollaría en su obra de 1976, *Crime as Opportunity*, la idea de la prevención situacional del delito, esto es, que en el ambiente físico existirían ciertos precipitadores que aumentarían las oportunidades para cometer delitos, particularmente contra la propiedad. Algunos de estos precipitadores ya habían sido reconocidos, por ejemplo, en la obra de Jane Jacobs: la existencia de puntos ciegos en las calles que imposibilitan la vigilancia natural, falta de iluminación, vegetación abundante que crea espacios oscuros, y la ausencia de obstáculos o guardianes que protejan los bienes, relacionado con la poca posibilidad de ejercer controles informales por parte de los habitantes de un determinado espacio. Así, la prevención situacional desarrolla estrategias para disminuir las oportunidades para cometer ciertos tipos de delitos, aumentando tanto los esfuerzos como los riesgos para llevar a cabo el acto, así como reducir las ganancias esperadas por el ofensor; al tiempo que se estimulan los valores de vigilancia natural del entorno y la vigilancia informal realizada por la comunidad:

En sus elementos prácticos, incorpora medidas para reducir la oportunidad en delitos específicos contra la propiedad y las personas, e involucra la administración, diseño o manipulación del entorno inmediato en una manera sistemática y permanente, para que las transgresiones sean más dificultosas, riesgosas u ofrezcan menores recompensas y excusas al infractor (Clarke, 2010, p. 4).

Algunos ejemplos de iniciativas situacionales son la instalación de barreras físicas para obstaculizar el acceso a ciertos bienes: puertas, vidrios y cerraduras de materiales reforzados o disponer pilones de acero o bolas de cemento para evitar que las vitrinas de tiendas sean embestidas por vehículos; mejorar los controles de acceso a viviendas o edificios, ya sea a través de métodos de identificación biométrica, guardias o circuitos cerrados de televisión; el marcaje de bienes de valor con elementos identificadores, como computadores y partes de vehículos; negar los beneficios de un robo a través de tinta que se derrama en los billetes y mejorar las posibilidades de vigilancia natural de un vecindario, a través de mejor iluminación, áreas verdes o parques limpios de obstáculos y bien mantenidos, reduciendo el follaje de árboles cuando bloquean la luz, entre otros (Clarke, 2010).

Todas estas teorías reseñadas pasan a complementar el modelo de prevención situacional del delito, con el que, como destacan Cid y Larrauri (2001): “podemos disminuir el número de oportunidades para evitar la realización de delitos influyendo sobre el espacio físico que rodea a la persona y en donde desarrolla sus actividades” (p. 48).

El modelo de prevención situacional del delito se nutriría luego de la teoría de las actividades rutinarias de Marcus Felson, en su obra 1979 *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*, que asume al ofensor como un ser racional que actúa en función de los costes y beneficios que obtiene a través del delito y que los cambios en las actividades cotidianas influyen en las tasas de delitos al producirse una convergencia de tres elementos indispensables para que este exista: un infractor motivado, un objetivo adecuado y deseable y la ausencia de guardianes o vigilancia.

El autor analizó el aumento de las tasas de delitos luego de la Segunda Guerra Mundial, en un periodo en el que las condiciones económicas de la sociedad inglesa habían mejorado sustancialmente. Alejándose de las teorías que unían el delito con la pobreza, Felson argumentó que el aumento de los delitos, especialmente aquellos contra la propiedad, podía explicarse por los cambios de patrones conductuales y actividades de una sociedad más próspera: el mayor poder adquisitivo aumentó la cantidad de automóviles y objetos de lujo al alcance de las familias, lo que generó mayores objetos deseables tanto en los hogares como en los espacios públicos y la consecuente ausencia de guardianes para resguardarlos todos; asimismo, el incremento de la participación de la mujer en la fuerza laboral significó, desde esta perspectiva, mayor cantidad de viviendas solas durante el día que podían ser robadas. Con esto, el análisis de los cambios en las actividades rutinarias de las personas, como los desplazamientos a los trabajos, permitió establecer patrones y generara mapas de delitos o victimización, a la manera que lo había hecho la escuela cartográfica en el siglo XIX (Townsley y Wortley, 2017).

Luego, en 1982 se incluiría la teoría de las ventanas rotas, expuesta por James Wilson y George Kelling en su trabajo *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*. Los autores se cuestionaron por qué los residentes de ciertos vecindarios se sentían más seguros que otros, particularmente cuando las tasas de delitos se mantenían o incluso aumentaban. Para Wilson y Kelling, la respuesta a esta interrogante tenía que ver con los elementos que frecuentemente atemorizaban a las personas en los espacios públicos: más allá del delito, identificaron otras fuentes para la percepción de inseguridad, como la presencia de individuos impredecibles (consumidores de alcohol y drogas en la calle, vagabundos, prostitutas, personas solicitando limosna) y elementos de desorganización, como basurales, plazas descuidadas o edificios abandonados; en suma, elementos que funcionan como indicadores del nivel de orden y organización en un barrio y que dieron el nombre a su teoría: “si una ventana en un edificio se rompe, y se deja sin reparar, todas las otras ventanas serán prontamente rotas” (Wilson, 2013, p. 66).

Así, según estos autores, si en los barrios comenzaba un proceso de decadencia y aislamiento por parte de sus habitantes, y este no se detenía, sería mucho más probable que en ese espacio se produjeran incivildades como rayados y grafitis, presencia de basura o micro basurales,

espacios deteriorados o abandonados y consumo de alcohol y droga en la vía pública, entre otros; y como consecuencia, la probabilidad de delitos cada vez mayores. La desorganización social reflejada por espacios abandonados o *rotos*, funciona como una señal para que otras personas reconozcan que a nadie le importa lo que ahí ocurre y se conviertan en espacios propicios para la comisión de transgresiones y delitos.

Aquí aparecen nuevamente las ideas de la escuela ecológica y Jacobs sobre la importancia de estimular la cohesión, la organización comunitaria y evitar que se llegue a este punto de no retorno donde se pierde el control de los espacios públicos y privados. Y más importante aún, la teoría de las ventanas rotas colocó el foco de atención en los elementos, distintos del crimen mismo, que generaban inseguridad en los residentes de los barrios, como el desorden y las incivildades. Esto abrió un nuevo campo de estudio para intentar comprender por qué el sentimiento de inseguridad se comporta de forma distinta a la victimización: por ejemplo, muy elevados índices de inseguridad, cuando la tasa de delitos o victimización reportada se mantiene estable o incluso disminuyen, como es el caso de muchos países latinoamericanos. Así, de acuerdo a estos estudios, el desorden o las incivildades socavan los mecanismos con los cuales las comunidades ejercen control sobre las actividades locales, fomentan el aislamiento de la vida pública e inhiben la cooperación entre vecinos, desestabilizando el sentimiento de comunidad y los esfuerzos de las personas por proteger su vecindario (Skogan, 1992). Finalmente, en 1985 se incluiría la perspectiva de la teoría de la elección racional, desarrollada por Derek Cornish y Ronald Clarke en su trabajo *Modeling Offenders Decisions: A Framework for Research and Policy*, que postula que el delito es una opción racional para el ofensor, luego de sopesar los riesgos del acto, como dificultad para cometerlo, posibilidad de ser aprehendido y severidad de la pena; frente a los posibles beneficios, tales como facilidad para cometer el acto, ausencia de vigilancia o guardias y bajas penas asociadas:

El delito es un comportamiento con propósito, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades del ofensor en cuanto a dinero, estatus, sexo o entretenimiento; y el lograr este objetivo involucra la toma de decisiones y opciones limitadas por el tiempo o la disponibilidad de información relevante (Clarke, 2010, p. 10).

## **7. Actualidad de las teorías urbanas de prevención del delito y la inseguridad en Chile**

Las ideas sobre seguridad y prevención comunitaria, la utilización de la calle y los espacios públicos y sobre la vida y muerte de los barrios se mantienen totalmente vigentes en las políticas públicas actuales, tanto en su enfoque situacional como comunitario. Tal como destaca Jock Young:

El interés por la prevención situacional y social del delito ha crecido en forma paralela al aumento de los índices delictivos en las sociedades industriales, así como el reconocimiento de la escasez de recursos y la eficacia limitada de la justicia penal (McLaughlin y Muncie, 2011, p. 430).



Tomando como referencia la corriente de la criminología ecológica a principios del siglo XX, estas ideas alcanzan una renovada popularidad durante los años 70' y 80' en Estados Unidos e Inglaterra, teniendo su mayor desarrollo en los 90's con la implementación del modelo de prevención situacional y las distintas estrategias para disminuir las oportunidades para delinquir, incidiendo en el espacio físico y fomentando la cohesión comunitaria, aportando a las oportunidades de incrementar el control informal y reduciendo la percepción de inseguridad: "La iniciativa (en pleno auge del "nada funciona") era una respuesta a la insatisfacción que producía la limitada efectividad de la prevención del delito por medios convencionales, en especial los que intentaban modificar la disposición del delincuente" (McLaughlin y Muncie, 2011, p. 426).

Estas iniciativas fueron vistas positivamente por políticos y tomadores de decisiones, ya que surgieron como propuestas prácticas, frente a teorías estructurales sobre las causas de la delincuencia que involucran intervenciones del sistema social a largo plazo; y esto, particularmente en un período donde las iniciativas para disminuir el delito estaban muy cuestionadas y se consideraba que nada funcionaba, por lo que la prevención situacional se posicionó como un modelo novedoso y popular:

La novedad de las propuestas agrupadas bajo el rótulo de prevención situacional estriba en que estas pretenden incidir sobre la oportunidad y no sobre la motivación a delinquir. [...] la originalidad de sus propuestas es asumir que siempre hay delincuentes motivados y que alterar la motivación es un proceso más dificultoso (Cid y Larrauri, 2001, p. 51).

En Chile, estos esfuerzos de prevención, implementados a partir de la década de 1990, se han asociado con la llegada de la democracia, el paso de un paradigma de seguridad nacional al de la seguridad ciudadana, la búsqueda de incorporar la experiencia internacional en la problemática del delito y establecer nuevas formas de administrar y gestionar la delincuencia, que incluyera las ideas de prevención comunitaria y coproducción de los distintos actores que participan en este ámbito. Así, serían características de la implementación de estos modelos en Latinoamérica y Chile las asociaciones colaborativas entre el Estado, la sociedad civil y distintos proveedores de seguridad que operan en base a la competencia; la instalación de la prevención del delito como política pública en los territorios, entendida como un modelo práctico orientado a reducir las oportunidades en la comisión de delitos mediante la modificación de los entornos físicos; y la emergencia de la comunidad, tanto como actor relevante en el control y prevención como catalizador de estos esfuerzos (Vanderschueren, et. al, 2021; Luneke y Trebilcock, 2023).

Así, a través de distintas políticas públicas, como los Planes Comunales de Seguridad Pública (2016) o programas de prevención enfocados a barrios como Juntos Más Seguros (2015-2017) las instituciones encargadas de la seguridad en el país, el Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Prevención del delito, ofrecieron una carpeta de proyectos a los gobiernos locales, las Municipalidades, para que implementaran distintos proyectos de prevención situacional, que incorporaron el componente de modificación del entorno, las ideas de control informal y vigilancia natural, junto a un componente comunitario, fomentando la

participación de la ciudadanía a través de la idea de coproducción, esto es, que la seguridad es una problemática compartida y que debe ser resuelta en conjunto por autoridades, policías, organizaciones sociales y privadas, y la comunidad en general. Actualmente hay cinco iniciativas relacionadas con las intervenciones de prevención situacional: Barrios Prioritarios, Barrios Comerciales Protegidos, Fondo Nacional de Seguridad Pública, Calle Segura y Red Nacional de Seguridad.

Estas tipologías de proyectos siguen desarrollándose en el país, tanto a nivel regional como municipal, e incluso a través de fondos públicos a los que pueden postular organizaciones comunitarias, como el Fondo Nacional de Seguridad Pública o el Fondo Regional de Seguridad Pública. Es interesante destacar que las orientaciones técnicas para la formulación de proyectos situacionales establecen distintos criterios para su ejecución, como atingencia del diagnóstico e identificación de problemáticas locales de seguridad, sean delitos o incivildades; coherencia entre los objetivos del proyecto, la estrategia de intervención y el territorio focalizado; y consistencia entre el diseño del proyecto y su ejecución. Asimismo, se destacan, dentro de su marco conceptual, los principales aportes de la criminología ambiental y sus teorías: ventanas rotas, actividades rutinarias, elección racional y el aporte de Jane Jacobs, entre otros, mencionándose:

La concentración de delitos, incivildades o violencia en conjunto con la existencia de percepción de inseguridad permite justificar la pertinencia de diferentes líneas de intervención situacional, donde la modificación de las condiciones espaciales junto a una potencial mayor coproducción de seguridad por parte de la comunidad, contribuyen a disminuir las oportunidades para la comisión de delitos, incivildades o violencias, y a reducir la percepción de inseguridad (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2022, p. 3).

Así, los distintos proyectos de prevención situacional que se consideran actualmente, como por ejemplo mejorar la iluminación peatonal, patrullaje preventivo, recuperación de espacios públicos como plazas, dotar de equipamiento a sedes comunitarias o el cierre de pasajes o complejos habitacionales, resultaron de interés para las autoridades regionales y locales, que vieron en ellos una extensión favorable a sus labores de mejoramiento territorial y político, soluciones de bajo costo y relativamente a corto plazo para afrontar problemáticas de inseguridad, incivildades o desorganización social en sus comunas. Junto a lo anterior, se podría argumentar que en la experiencia estas iniciativas permiten la complementariedad entre sí, pues comúnmente se realizan combinaciones de proyectos situacionales en los territorios: por ejemplo, recuperación de espacio público junto con iluminación peatonal, donde ambas intervenciones fomentan el uso del espacio público, aumentando el control informal ejercido por los habitantes del sector.

Junto a lo anterior, las ideas ecológicas y del modelo de prevención situacional han generado otras iniciativas relevantes para las políticas públicas y el análisis delictual. En primer lugar, los estudios sobre la geografía del delito, unidos a las nuevas tecnologías, han posibilitado nuevas estrategias destinadas a identificar la distribución espacial del delito, territorios o localidades criminógenas y zonas vulnerables, a través de la geolocalización, el policiamiento según hotspots y la focalización de recursos según datos y zonas calientes. En

segundo lugar, y relacionado con lo anterior, análisis sobre la distribución de la victimización y el riesgo de ser víctima de distintos tipos delitos, según tipo de población; luego, cómo se distribuye el temor al delito en una región, comuna o barrio: por ejemplo, según las características socio económicas de sus habitantes. Finalmente, estudios sobre la movilidad de ciertos delitos o incivildades en los territorios o entre países (McLaughlin y Muncie, 2011).

Desde la perspectiva de la teoría de las ventanas rotas y la preocupación por los elementos de desorden e incivildades en los barrios que generan inseguridad, se generaron dos iniciativas desde el ámbito policial: por un lado, modelos de policiamiento comunitarios o de proximidad con la ciudadanía, que buscan acercar la labor policial a la comunidad, realizando una labor colaborativa. Se trata de experiencias favorables en el ámbito internacional y, en Chile, por parte de Carabineros, se ha desarrollado la estrategia del Modelo de Integración Carabinero Comunidad (MICC). Por otro lado, políticas de tolerancia cero (*zero tolerance*) a los comportamientos identificados como desordenados o inciviles, aumentando los controles, las penas y, en algunas experiencias, el encarcelamiento. Distintos estudios sistemáticos internacionales han mostrado que esta última iniciativa no ha tenido un efecto significativo en disminuir los delitos, aunque sí ciertos efectos para disminuir la percepción de inseguridad (Braga, et. al, 2019).

Otros estudios más actuales parecen continuar ampliando y actualizando las ideas de Jane Jacobs, la teoría ecológica y la prevención situacional en los entornos urbanos modernos. El sociólogo Robert Sampson estudió la importancia de los procesos colectivos en el espacio urbano de la ciudad de Chicago entre las décadas de 1990 y 2010, identificando cómo los barrios, bajo el llamado efecto del vecindario, se relacionaban y protegían frente a las instancias de inseguridad, desorganización, deterioro y decadencia propias de las súper pobladas ciudades modernas. A partir de las ideas de desorganización social, el autor desarrolla el concepto de eficacia colectiva en los barrios, entendida como la activación de recursos latentes en la comunidad para lograr los efectos deseados en prevención, ayuda mutua, acceso a información o beneficios estatales y otros. Así, la eficacia colectiva une dos mecanismos: la cohesión social y las expectativas compartidas de control en el entorno:

[...] el control social es un desafío colectivo que no puede atribuirse sólo a las características de los individuos, y constituye una de las fuentes principales en la variación de las tasas de delitos y del bienestar general en los vecindarios (Sampson, 2013, p. 152).

Sampson amplía las ideas de la teoría ecológica y detalla que, en los entornos urbanos modernos, no son necesarios los lazos profundos o íntimos de familiaridad entre vecinos, ya que resulta imposible relacionarse a ese nivel con todos quienes nos rodean, sino que bastaría con interacciones cotidianas o estrategias de relación comunes al día a día para generar una percepción de seguridad y cercanía suficientes, tanto con vecinos como autoridades. Ejemplos de estas relaciones serían el cuidado mutuo de niños que juegan en un espacio público por parte de padres que no se conocen o la capacidad de actuar en favor de un vecino cuando ocurre algún acto disruptivo, ideas que también fueron destacadas por Jane Jacobs.

En cuanto a los resultados obtenidos por los proyectos de prevención situacional, durante las últimas décadas ha existido una gran preocupación, tanto internacional como nacional, por evaluar la efectividad de los mismos a través de distintos parámetros: desde su efecto en la percepción de inseguridad, disminución de ciertos tipos de delitos y mejoramiento de la cohesión comunitaria, hasta el buen uso de los recursos utilizados por organizaciones sociales, instituciones públicas y gobiernos locales. (Departamento de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal, 2023) Dentro de las evaluaciones sistemáticas para determinar el efecto en percepción de seguridad y disminución o disuasión de ciertos tipos de delito, distintas iniciativas situacionales aparecen efectivas o prometedoras: por ejemplo, un estudio sobre la utilización del diseño urbano para reducir la percepción de inseguridad en un complejo habitacional de condominios sociales en la zona sur de Santiago, registró un aumento del 200% en la percepción de seguridad de los habitantes, respecto a la situación base, luego que se mejoraran los accesos a los bloques de viviendas, mejorando el control de quienes ingresaban (Navarrete, et. al, 2020); mientras que otras revisiones basadas en evaluaciones realizadas en Estados Unidos e Inglaterra han encontrado que la mejora del alumbrado público conduce a una reducción de hasta un 21% del crimen contra la propiedad en los espacios intervenidos, lo que podría aumentar aún más en casos que se combine con otras iniciativas situacionales como cierre de pasajes o, en el caso internacional, de patrullaje por parte de vecinos (*Neighborhood Watch*) Esta integralidad de los proyectos incentiva el uso de la calle por parte de la población y la cantidad de ojos en la calle, o controles informales que se puedan realizar con la visibilidad mejorada (Morales, 2021).

Por otro lado, dentro de las críticas al modelo, algunos autores como Jock Young han apuntado a que responden a una versión economicista o con fuerte influencia del *management* para controlar el delito, asociada a contextos políticos neoliberales. (McLaughlin y Muncie, 2011); o que incorporan una visión donde se ve al delito como una amenaza externa a la comunidad, privilegiando el distanciamiento, identificación y control hacia los “extraños” que no pertenecen al barrio, lo que repercutiría en aislamiento, sobre todo en la población menos favorecida de la sociedad (Wacquant, 2023). Finalmente, otras críticas se centran en el desplazamiento delictual que podría ocurrir cuando los ofensores pasan de un lugar resguardado o controlado, a otro que no lo es; sin embargo, las evidencias sobre este fenómeno son mixtas, y en algunas experiencias incluso se han encontrado efectos beneficiosos de difusión, en los que el control y la disuasión se extienden más allá del sector intervenido (Clarke, 2010).

## **8. Hacia una conclusión**

Las propuestas urbanísticas surgen en un periodo de crecimiento y cambio de las ciudades, donde los investigadores buscaron entender el crimen y los cambios delictuales según los fenómenos ambientales que rodeaban a los habitantes de un barrio y resultaron novedosas frente a las perspectivas que intentaban encontrar el origen de la criminalidad en las características de los individuos o en las estructuras sociales de una cultura. Con el paso del tiempo, y debido a distintos cambios sociales, estas ideas cobraron renovada fuerza e incorporaron distintas áreas del saber a su marco conceptual, como la sociología, la geografía, la antropología, la psicología y la economía.

Dichos proyectos pusieron en práctica las observaciones realizadas por la Escuela de Chicago, Jane Jacobs y otros autores asociados con los aspectos ambientales y situacionales del delito: aquellas referidas a la vigilancia natural, calles limpias de obstáculos, el control informal de los vecinos con los “ojos en la calle” y el fortalecimiento de la cohesión o eficacia comunitaria.

Particularmente en el periodo donde los Estados de Bienestar recibían críticas por su aparte inefectividad para abordar la creciente problemática del delito y la inseguridad, durante la década del 1960 y 1970 en Estados Unidos e Inglaterra, y surge la prevención como política criminal, los estados y gobiernos locales vieron en las distintas herramientas que ofrecía el modelo de prevención situacional, una alternativa sugerente para los problemas locales y para trabajar y visibilizar a las comunidades, que son las que mejor conocen su realidad. Estas nociones fueron importadas a Latinoamérica y Chile, durante la década de 1990, en un momento histórico de paso a un gobierno demócrata que deseaba implementar un modelo de seguridad ciudadana en consonancia con las visiones modernas en seguridad que fueran armónicas con las ideas de democracia.

Así, la prevención situacional del delito se ha posicionado, hasta nuestros días, como una de las principales herramientas para gestionar la percepción de inseguridad y disminuir la ocurrencia de ciertos tipos de delitos, especialmente a nivel local, pues dichas iniciativas se alinean con las características de los gobiernos locales, tanto en su sustento teórico y práctico como en sus limitaciones de tiempo de gobernanza y recursos.

Si bien en algunos casos la evidencia, sobre todo internacional, ha arrojado resultados mixtos o promisorios, queda por analizar el resultado de estos proyectos aplicados a la realidad Chilena, particularmente en casos cuando se aplican recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, en cuanto a los desafíos de la institucionalidad en materia de seguridad ciudadana: Integralidad, Multisectorialidad, Rigurosidad y Sostenibilidad y Escalabilidad de los proyectos de prevención del delito y las violencias. Y para esto no se necesitan sólo más recursos, sino profesionales capacitados que releven las necesidades particulares de cada barrio y su idiosincrasia.

Finalmente, es importante volver a destacar las palabras de estos autores sobre que, al tratar la problemática del urbanismo y la seguridad, no basta con entregarle a la comunidad nuevos y modernos complejos habitacionales o áreas verdes si estos no cumplen con ciertos estándares mínimos para asegurar su uso y civilidad. Basta con reflexionar cuantos proyectos de plazas, espacios comunitarios u otros quedan totalmente abandonados y son relegados al vandalismo y a la destrucción.

## 9. Bibliografía

- Arriagada, Irma y Godoy, Lorena. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Serie Políticas Sociales, Santiago, Cepal.
- Braga, Anthony, Welsh, Brandon y Schnell, Cory. (2019). *Disorder policing to reduce crime: a systematic review*, Vol.15, Issue 3, Philadelphia, Campbell Systematic Reviews.
- Cid, José y Larrauri, Elena. (2001). *Teorías Criminológicas*, Barcelona, Bosch.
- Chinchilla, Laura y Vorndran, Doreen. (2018). Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe, desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años, *Documento para discusión* N°IDB-DP-640, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Clarke, Ronald. (Ed.) (2010.) *Situational Crime Prevention, Successful Case Studies*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Dammert, Lucía (Editora). (2009). *Crímen e inseguridad: políticas, temas y problemas en las Américas*, Santiago, Flacso Chile-Catalonia.
- Departamento de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal. (2023). *Programas de prevención situacional del delito, evaluación focalizada de ámbito*, Santiago, Ministerio de Hacienda.
- Felson, Marcus y Clarke, Ronald. (1998). “La ocasión hace al ladrón, teoría práctica para la prevención del delito”, traducción de Maite Díaz, *Serie Claves del Gobierno Local* n°6, México, Fundación Democracia y Gobierno Local; pp. 193-234.
- Jacobs, Jane. (2013). *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid, Capitán Swing.
- Kessler, Gabriel. (2009). *El sentimiento de inseguridad*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Luneke, Alejandra. (2021). “Inseguridad urbana, participación ciudadana y cuidado vecinal: la búsqueda por protección en los barrios”, *Rev. INVI*, Vol. 36, N°102, Universidad de Chile; pp. 302- 327.
- Luneke, Alejandra y Trebilcock, María Paz. (2023). “Prevención del delito, la construcción de la seguridad ciudadana y los cambios en la política criminal en Chile. 1990-2017”, *Rev. Política Criminal*, Vol. 18, N° 35, Universidad de Talca; pp. 352-377.
- McLaughlin, Eugene y Muncie, John. (comp.). (2011). *Diccionario de Criminología*, Barcelona, Gedisa.
- Montt, Cristóbal y Salazar, Felipe. (2011). *Información para la prevención de la delincuencia: alcances y limitaciones de las encuestas de victimización*, Serie Policy Briefs, n.º 17, Santiago, Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad
- Morales, Hugo. (2021). “La prevención situacional del delito: evidencias de su efectividad y discusión”, en *Rev. Politeia*, Año XVIII, Portugal; pp. 65-81.
- Navarrete, Pablo, Luneke, Alejandra, Fuentes, Luis y Trufello, Ricardo. (2020). *Diseño urbano como herramienta para reducir la percepción de inseguridad. Una metodología para medir el impacto de intervenciones en el espacio público*, Síntesis de investigación N°07, Santiago, Centro de Desarrollo Urbano Sustentable.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2009). *Manual para encuestas de victimización*, México.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito*, México.

- Sampson, Robert. (2013). *Great American City, Chicago and the enduring neighborhood effect*, Chicago, University of Chicago Press.
- Skogan, Wesley. (1992). *Disorder and Decline, crime and the spiral of decay in American neighborhoods*, Los Angeles, University of California Press.
- Townsley, Michael y Wortley, Richard. (comp.). (2017). *Environmental criminology and crime analysis*, New York, Routledge.
- Vanderschueren, Franz, Díaz, Germán y Guajardo, Carlos (comp.). (2021). *Prevención del Delito y la Violencia, Reflexiones desde la academia y los territorios*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Wacquant, Loïc. (2023). *El diablo en la ciudad, la invención de un concepto para estigmatizar la marginalidad urbana*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Wilson, James y Kelling, George. (1982). “Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety”, *Atlantic Monthly Magazine*, Marzo, New York, pp. 1-10.
- Wilson, James. (2013). *Thinking about crime*, New York, Basic Books.

## 10. Recursos Electrónicos

- Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos. (2023). *1er Informe Nacional de Homicidios Consumados: una visión integrada e institucional 2018-2022*, Chile, Subsecretaría Prevención del Delito. Disponible en: <https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2023/07/Informe-homicidios-2018-2022.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2023). *19 Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana Enusc*, Chile. Disponible en: [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/seguridad-ciudadana/publicaciones-y-anuarios/2022/nacional/s%C3%ADntesis-de-resultados-19-enusc-2022---nacional.pdf?sfvrsn=2854ad13\\_2](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/seguridad-ciudadana/publicaciones-y-anuarios/2022/nacional/s%C3%ADntesis-de-resultados-19-enusc-2022---nacional.pdf?sfvrsn=2854ad13_2)
- Subsecretaría de Prevención del Delito. (2022). *Orientaciones Técnicas Prevención Situacional*, Chile, Ministerio del Interior. Disponible en: <https://www.seguridadpublica.cl/orientaciones-tecnicas/>





## **Autores**

### **SR. ANDRÉS CHACÓN ROMERO**

Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Central de Chile.

Diplomado en Estudios Políticos, Universidad de Chile.

Magíster en Gerencia y Políticas Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez.

Magíster en Psicología Organizacional, Universidad Adolfo Ibáñez.

Diplomado de Estudios Avanzados (DEA) de la Universidad de Sevilla.

Se ha desempeñado como profesor de las cátedras de Derecho Municipal, Administrativo y otras, en las universidades Central, Autónoma, De las Américas y Cardenal Raúl Silva Henríquez de Chile. Ha sido exponente y conferencista en las áreas de liderazgo y gestión pública. Panelista y comentarista en diversos medios nacionales sobre reforma municipal y otras temáticas locales. Es editor del libro *Análisis y perspectiva del derecho municipal chileno* (2013), del libro *Buenas prácticas municipales: innovación para el desarrollo local* (2014) y del libro *Manual de asociativismo municipal* (2015).

Ha dirigido instituciones ligadas al estudio y modernización de las municipalidades.

En la actualidad es director ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH.

### **SR. ESTEBAN DÍAZ URBINA**

Administrador Superior en Seguridad Pública.

Oficial graduado en Ciencias Policiales.

Ingeniero en Prevención de Riesgos Mención En Medio Ambiente.

Magister en Inteligencia Comunicacional.

Analista de Inteligencia, Contrainteligencia y prospectiva de organizaciones criminales.

Ex Subdirector de Carabineros de Chile.

Prestó servicios como Agente Antidrogas por más de 15 años. Fue Jefe del Departamento Antidrogas Os7, luego Director de la Dirección de Drogas e Investigación Criminal donde dependen los órganos investigativos de Carabineros. Luego fue Director Nacional de Orden y Seguridad de Carabineros que es la Alta Dirección operativa de la Institución donde se dirigen las más importantes operaciones policiales del país.

Actualmente dirige el Observatorio Territorial de Seguridad y la Academia de Seguridad de la Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH

Es profesor de la Escuela de Especialidades de Carabineros. Profesor en Post Grado en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Consultor nacional e internacional en materias de seguridad y crimen organizado.

### **SR. PABLO PIZARRO**

Gerente de Vertical de Gobierno Hikvision Chile.

Ingeniero en Computación e Informática, Universidad Andrés Bello.

Diplomados en Dirección de Proyectos, Universidad Católica de Chile.

Diplomado en Venta Estratégica, Universidad Católica de Chile.

Con más de 10 años de experiencia profesional en empresas líderes de seguridad electrónica apoyando a diferentes usuarios del mundo público y privado a mejorar la gestión sobre sus procesos y las tendencias tecnológicas.

### **SR. VALENTÍN VALDÉS ZENTENO**

Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile

Cientista político, Universidad Central.

Diplomado en Participación Ciudadana para el Desarrollo Local y Regional, Universidad Austral. Postítulo en Diseño, Evaluación y Gestión de Proyectos de Interés Público, Universidad de Chile. Diplomado en Estrategias de Implementación de la Nueva Institucionalidad Regional, Universidad de Chile. Diplomado en Mundo Árabe Contemporáneo, Universidad de Chile.

Coordinador del Área de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH.

### **SR. ROBERTO LAGOS FLORES**

Doctor con mención Internacional por la Universidad del País Vasco, UPV/EHU (España). Profesor Visitante, Universidad Pontificia de Salamanca (UPSA), España. Profesor adjunto, Universidad de Las Américas (UDLA). Profesor de la Maestría en Gestión Jurídica del Estado y Derecho Político, Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Miembro del Grupo de Investigación “Geopolítica Crítica, Sociología del Desarrollo y Fronteras, [GEOF]” (CNPq, Brasil).

Ha sido académico y director de tesis de postgrado en el Magíster en Gerencia Pública y en el Magíster en Políticas públicas y Seguridad Ciudadana, UTEM.

Cientista político de la Pontificia Universidad Católica (Chile), magíster en Sociología y diplomado en Seguridad Ciudadana por la Universidad Alberto Hurtado (Chile).

Sus últimas publicaciones son “Criminalidad organizada transnacional: de la seguridad pública a la amenaza geopolítica” *Politai: Revista de Ciencia Política*, Perú (2024); “Criminalidad, violencia, inseguridad y crisis del Estado: aproximaciones teóricas”, *Revista Científica en Ciencias Sociales*, Paraguay (2024); “La Metamorfosis: una exploración al narcotráfico, crimen organizado e insurgencia en Chile”, *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*, Perú, (2023) y “Conservación y progreso en la idea de comunidad”, *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Argentina, (2023).

<https://orcid.org/0000-0001-9523-3349>

### **SR. FELIPE CARO POZO**

Investigador Chileno, Licenciado en Ciencias Criminalistas, Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM), Magíster en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana por la misma universidad, Diplomado en Criminología Aplicada por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. Se ha desempeñado como ejecutor de proyectos de prevención del delito a nivel local y analista de datos del Instituto Nacional de Estadísticas. Ha colaborado en las revistas electrónicas *Thelos*, *Crítica.cl*, *Latin American Journal of International Affairs* y *Letralia.cl* y publicado investigaciones en medios nacionales e internacionales. Ha ejercido la docencia en el Magíster de Gerencia Pública de la Universidad Tecnológica Metropolitana y en el Diplomado en Seguridad Humana de la misma casa de

estudios. Sus líneas de investigación se orientan al estudio de las teorías criminológicas, los enfoques urbanos de seguridad y las políticas públicas de prevención del delito a nivel territorial.

<https://www.researchgate.net/profile/Felipe-Caro-Pozo>.

*Los desafíos de la seguridad. Buenas prácticas de seguridad municipal en Chile*, se terminó de imprimir y encuadernar en Enero de 2025.

Santiago de Chile

El tiraje consta de 400 ejemplares



Este libro tiene el propósito de abordar la gestión institucional de la seguridad ciudadana en Chile, especialmente desde el nivel local; destacando los principales desafíos que enfrentan los gobiernos municipales en esta materia y el diseño, implementación, efectividad y/o sostenibilidad de sus políticas de prevención y de contención del delito. Como también de programas, proyectos e iniciativas bajo el marco de una visión sistémica y multinivel de la seguridad pública, teniendo como eje central visibilizar la heterogeneidad de los municipios y la diversidad de las realidades comunales.

Para cumplir con este propósito se consideran tres dimensiones esenciales, en primer lugar, el uso de tecnologías y la innovación público-privada para potenciar el alcance de la seguridad a nivel municipal; en segundo lugar, el análisis de las potencialidades y límites de la utilización de buenas prácticas y casos de estudio implementados por municipios en Chile para mejorar la seguridad local; y, en tercer lugar, proyectar los principales desafíos que enfrentan los gobiernos municipales en materia de seguridad, tales como el aumento de la delincuencia y la violencia, la percepción de inseguridad, la penetración del crimen organizado, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la prevención situacional del delito, entre otras materias de interés.

Es importante señalar que en estas tres dimensiones persiste el desafío de profundizar en su nivel de comprensión, su rigurosidad y su impacto a nivel geográfico, integrando las necesidades locales, la heterogeneidad territorial y su sostenibilidad en el tiempo. Si bien el énfasis de esta publicación está en la necesidad de contribuir en reducir esta brecha de conocimiento, también se realiza un esfuerzo colectivo por analizar, compartir y difundir prácticas municipales que han demostrado ser efectivas o prometedoras. Este análisis se complementa con un análisis al conjunto de procesos y mecanismos mediante los cuales la sociedad chilena organiza, define y gestiona sus políticas en la materia, como también involucrando a diferentes actores, incluyendo a las autoridades municipales, la policía, la comunidad y el sector privado.