



ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA LEY N° 20.965: EL CASO DE LAS COMUNAS
DE LAS CONDES, LO BARNECHEA Y PROVIDENCIA

POR: VÍCTOR ALFONSO BOBADILLA RODRÍGUEZ

Tesina presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo
para optar al Grado de Magíster en Políticas Públicas mención en Economía y
Gestión Pública

PROFESOR GUÍA:

Sr. EUGENIO GUZMÁN ASTETE

Sr. RODRIGO ARELLANO FALCÓN

Julio 2022
SANTIAGO

© Se autoriza la reproducción de esta obra en modalidad acceso abierto para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

A Dios y a mi familia, sin ellos, todo sería imposible.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quisiera agradecer a mi profesor guía, Sr. Eugenio Guzmán Astete, y a todo el equipo de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo, particularmente a Patricia, por su constante ayuda, apoyo y consejos.

Agradezco especialmente a las personas que participaron de las entrevistas de esta tesina, por el tiempo, dedicación, seriedad y confianza, héroes y heroínas anónimos, ya que, sin ellos, este proyecto no se podría haber realizado.

ÍNDICE	
LISTA DE ABREVIATURAS	v
RESUMEN	vi
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO II: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA E INTERROGANTES DE INVESTIGACIÓN	3
CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO Y DISCUSIÓN BIBLIOGRÁFICA	10
CAPÍTULO IV: OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	32
1. Objetivo General	32
2. Objetivos Específicos.....	32
CAPÍTULO V: MARCO METODOLÓGICO	33
1. Enfoque.....	33
2. Tipo de Diseño.....	33
3. Tipo de investigación	33
4. Elaboración de Hipótesis	36
6. Técnica	37
7. Tipo de análisis	38
CAPÍTULO VI: DATOS	39
1. Análisis Cualitativo	39
2. Análisis de entrevistas	40
2.1. Identificar las principales características del concepto “Seguridad”, según los entrevistados, asistentes a los respectivos CCSP.	40
2.2. Describir las distintas percepciones que tienen los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública acerca de la implementación de la Ley N° 20.965.....	46
2.3. Identificar los resultados de la implementación de esta política pública, según la percepción de los entrevistados, asistentes a los CCSP.	48
CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES	56
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64
ANEXOS	68
Anexo 1: Pauta de Entrevista	68

LISTA DE ABREVIATURAS

CCSP = Consejos Comunales de Seguridad Pública

PCSP = Plan Comunal de Seguridad Pública.

PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PDI = Policía de Investigaciones.

RESUMEN

Teniendo en cuenta la permanente y creciente percepción de inseguridad que existe en la comunidad (o la que nos hacen ver los medios de comunicación social), elemento subjetivo que tiene, entre otras causas, la ocurrencia de hechos delictuales que afectan a las personas, así como también, el aumento del consumo y tráfico de drogas; además, del déficit de unidades policiales que no logran dar cobertura completa a las demandas por seguridad, cabe señalar que con el presente estudio, cuyo propósito, político y práctico y basado en dos tradiciones de investigación cualitativa, a saber, de diseño fenomenológico y de investigación-acción, se busca explorar los resultados que ha tenido la dictación de la Ley N° 20.965 sobre la seguridad ciudadana, según la percepción de los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública (CCSP) de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia, a cinco años de su publicación.

Para ello, con esta investigación se pretende, por una parte, identificar las principales características del concepto “Seguridad”, según los entrevistados (asistentes a los respectivos CCSP); por otra, describir las distintas percepciones que tienen los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública acerca de la implementación de la Ley N° 20.965; y finalmente identificar los resultados de la implementación de esta política pública, según los entrevistados señalados anteriormente.

De este modo, para lograr los mencionados objetivos se realizó una investigación con enfoque cualitativo, de tipo exploratoria-descriptiva y de diseño no experimental transversal, utilizándose como técnicas investigativas, entrevistas semiestructuradas a ciertos asistentes a los respectivos CCSP, analizando sus discursos mediante el levantamiento de frecuencias de palabras y de codificación inductiva, además, de efectuar una recopilación de documentación, vía transparencia activa de los municipios involucrados y solicitudes de acceso a la información pública.

Dentro de los principales hallazgos, se encuentra que la visión que tienen los entrevistados respecto al concepto de seguridad, está asociado al de seguridad ciudadana; por otra parte, cabe señalar que, se puede colegir que los entrevistados tienen una buena opinión y percepción acerca de la Ley N° 20.965. Pero, para que su implementación sea verdaderamente óptima creen que debe existir una mayor participación por parte de todos los integrantes de los respectivos CCSP, desde el primer minuto de su funcionamiento, lo que incluye la participación en la elaboración de los Planes Comunales de Seguridad Pública que correspondan, ya que, dicho plan es el que marcará la ruta de gestión que siga el respectivo municipio; y que finalmente, los entrevistados, tienen una buena percepción y miran con buenos ojos la creación de los CCSP, encontrándolos útiles. Sin embargo, estiman que es difícil poder determinar si estos tienen un impacto real en poder lograr una disminución objetiva de los delitos que se comenten en las respectivas comunas, por lo que, sus resultados, en relación con lo anterior son

difíciles de medir. Lo anterior, también, para muchos de ellos, se ve dificultado por la falta de recursos propios o entregados por el Gobierno Central para el funcionamiento de los CCSP, sobre todo en aquellas comunas que no cuentan con los ingresos o recursos que tienen las comunas que constituyen el contexto espacial de la presente investigación, por lo que, por el momento circunscriben su importancia o relevancia al hecho de ser una institucionalidad que sirve básicamente para la coordinación y participación de los órganos y miembros de la sociedad civil que tienen injerencia en materia de seguridad dentro de las comunas respectivas, teniendo su implementación varias oportunidades de mejora.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

La presente investigación denominada “Análisis cualitativo de la Ley N° 20.965: el caso de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia”, pretende explorar los resultados que ha tenido la dictación de la Ley N° 20.965 sobre la seguridad ciudadana, según la percepción de los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública de las comunas que componen el contexto espacial de este trabajo. Lo anterior, con el fin de determinar si los entrevistados en la presente investigación, reconocen que, a pesar de ciertas posibilidades de mejora, los resultados de esta política pública son adecuados, idóneos, positivos y valorados o si estos señalan que, a pesar de reconocer las buenas intenciones que tuvo el legislador al momento de darle sustento a esta política pública, sus resultados no han sido adecuados o los esperados, existiendo diferentes fallas en su diseño e implementación.

En cuanto al detalle de este estudio, en primer corresponde hacer presente que, en su Capítulo II se aborda el planteamiento del problema y se fijan las interrogantes de investigación. Respecto de lo primero, cabe comentar que, importancia de tratar esta temática radica en saber cómo abordar las demandas por mayor seguridad que imperan en el país. Lo anterior, en el entendido de que la seguridad ciudadana ha sido considerada desde comienzos de siglo como un derecho humano emergente, derecho complejo o de cuarta generación, el cual debe ser asegurado, promovido y resguardado por todas aquellas autoridades

que tengas atribuciones en materia de seguridad, entre ellas, los alcaldes, autoridades que, según como se verá más adelante, son las que tienen mayor cercanía con la población, pues son los ciudadanos quienes conocen mayormente cuál es su realidad cotidiana y cuáles son los problemas particulares que se plantean con mayor frecuencia en su territorio.

En el Capítulo III se desarrolla el “Marco teórico y Discusión Bibliográfica” de la presente investigación, presentándose, en primer lugar, una especie de evolución del concepto de “Seguridad”, pasando desde el concepto de Seguridad Nacional al de Seguridad Ciudadana, donde se revisan investigaciones nacionales como internacionales, para posteriormente analizar la normativa que rige a los Consejos Comunales de Seguridad Pública.

En el Capítulo IV se explicitan los objetivos de esta investigación, tanto el objetivo general como los objetivos específicos, para continuar en el Capítulo V “Marco Metodológico” señalando el enfoque, el tipo de diseño, el tipo de investigación, las hipótesis, la muestra, la técnicas de recolección de datos y el tipo de análisis.

En el Capítulo VI, por una parte, se expresa la forma en que se realizará el análisis cualitativo; y por otra, el análisis de las entrevistas propiamente tales, explayándose respecto de cada uno de los hallazgos encontrados en el mencionado análisis; para luego, dentro del Capítulo VII exponer las conclusiones de la presente investigación con las cuales se pretende contestar cada una de las interrogantes de este estudio.

CAPITULO II: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA E INTERROGANTES DE INVESTIGACIÓN

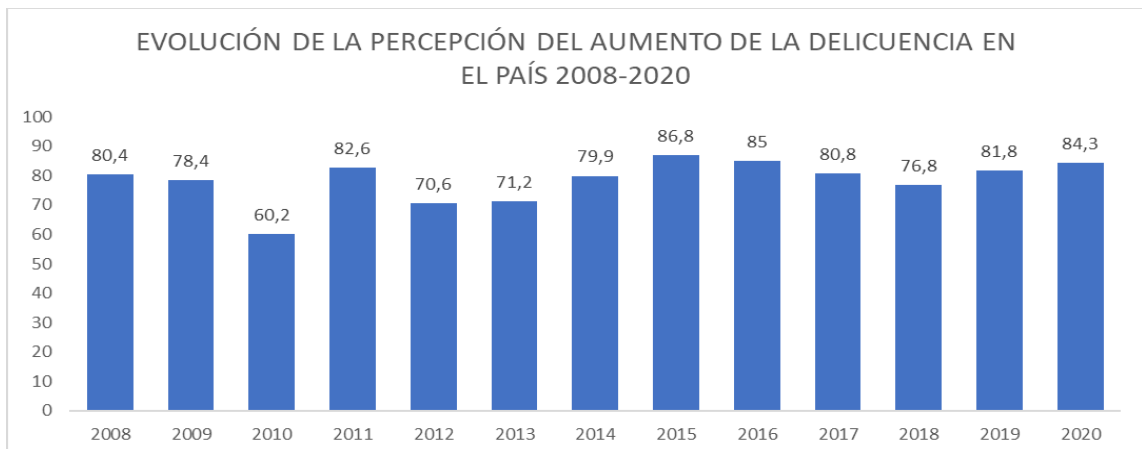
El presente diseño de investigación se refiere a la política pública plasmada en la **Ley N° 20.965**, publicada el 04 de noviembre de 2016, la cual, entre otras cosas, creó una nueva institucionalidad en materia de seguridad, **denominada Consejo Comunal de Seguridad Pública (CCSP)**, como un órgano consultivo del Alcalde que busca la coordinación de los actores relevantes en materia de seguridad a nivel local.

La importancia de tratar esta temática radica en saber cómo abordar la **permanente y creciente percepción de inseguridad que existe en la comunidad** (o la que nos hacen ver los medios de comunicación social), **elemento subjetivo que tiene, entre otras causas**, la ocurrencia de hechos delictuales que afectan a las personas, así como también, el aumento del consumo y tráfico de drogas; además, del déficit de unidades policiales que no logran dar cobertura completa a las demandas por seguridad. **Lo anterior, en el entendido de que la seguridad ciudadana ha sido considerada desde comienzos de siglo como un derecho humano emergente, derecho complejo o de cuarta generación** (UN-HABITAT, 2009, p. 31)¹.

¹ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos & Universidad Alberto Hurtado. (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Valente Limitada. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Gu%C3%ADa%20para%20la%20prevenci%C3%B3n%20local%20hacia%20pol%C3%ADticas%20de%20cohesi%C3%B3n%20social%20y%20seguridad%20ciudadana.pdf>

De este modo, al revisar los de la 17ª Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2020), en relación con la percepción de inseguridad, aparece que, en el año 2020, **un 84,3% de las personas declaró percibir un aumento de la delincuencia en el país en los últimos doce meses**, lo que significó un aumento de 2,5 pp. en comparación con el año 2019².

Gráfico N° 1



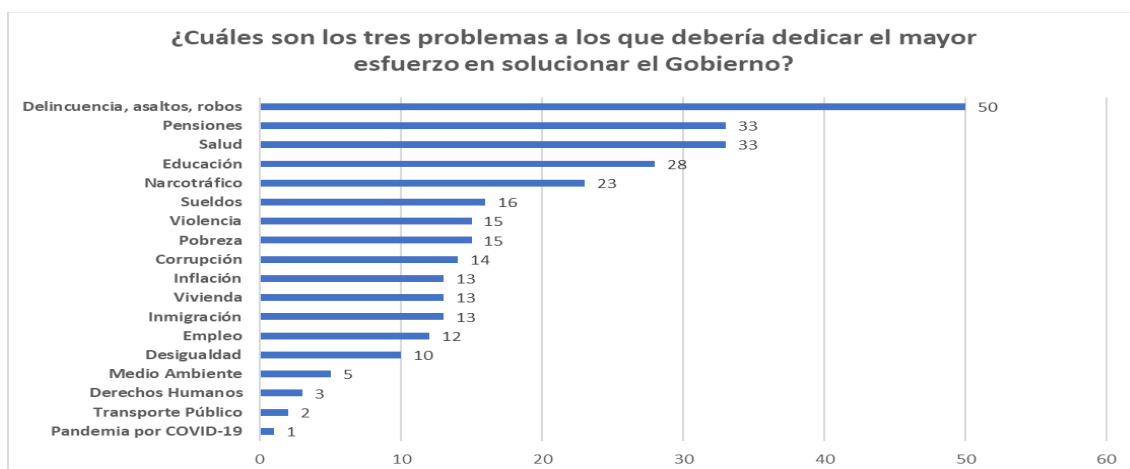
Elaboración propia en base a la 17ª Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2020)

Por su parte, si se observan los datos del Estudio Nacional de Opinión Pública Encuesta CEP 86 de Abril-Mayo 2022, aparece por una parte que, como respuesta a la pregunta “¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno?” la delincuencia, asaltos, robos, es la problemática que más preocupa a la ciudadanía, alcanzando un 50%, seguido por pensiones con un 33%, y por salud con un 33% igualmente del total de las menciones (total menciones: 300%); y por otra que, respecto a la confianza

² Instituto Nacional de Estadísticas (2020). 17ª Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2020) Presentación de Resultados. https://www.ine.cl/docs/default-source/seguridad-ciudadana/publicaciones-y-anuarios/2020/s%C3%ADntesis-de-resultados---17-enusc-2020.pdf?sfvrsn=f57d6dc6_2

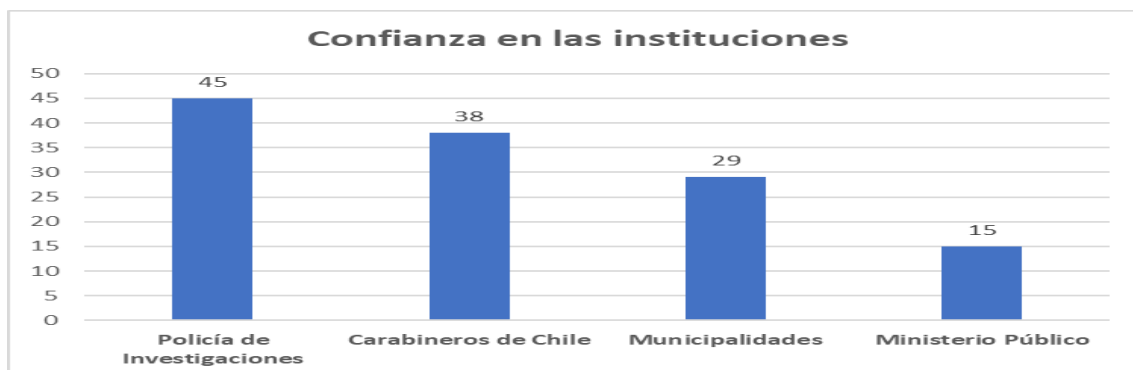
que se tiene sobre ciertas instituciones, dentro de una escala de 0 a 100, los encuestados señalaron que, entre otras instituciones, la Policía de Investigaciones logra un 45% de confianza, Carabineros de Chile un 38%, las municipalidades un 29% y el Ministerio Público un 15%³. Lo anterior, se puede apreciar en los siguientes gráficos:

Gráfico N° 2



Elaboración propia en base al Estudio Nacional de Opinión Pública Encuesta CEP 86, de Abril-Mayo 2022

Gráfico N° 3



Elaboración propia en base al Estudio Nacional de Opinión Pública Encuesta CEP 86 de Abril-Mayo 2022

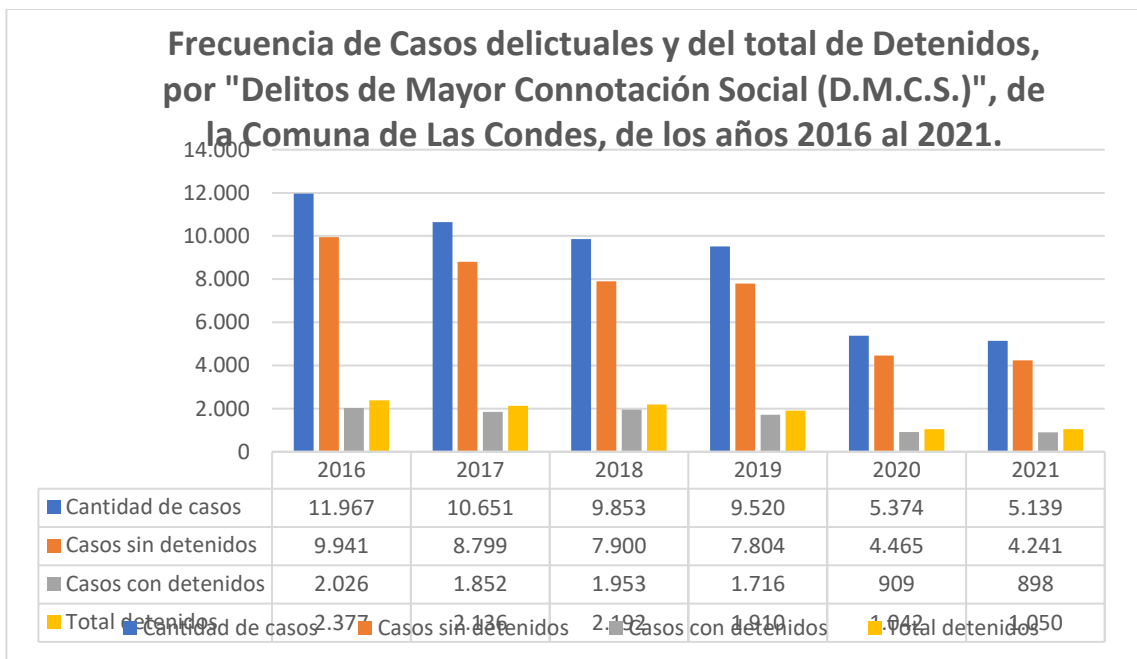
³ Centro de Estudios Públicos (2022). Estudio Nacional de Opinión Pública Encuesta CEP 86 de Abril-Mayo 2022. <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2010-2021/estudio-nacional-de-opinion-publica-n-86-abril-mayo-de-2022>

Ahora bien, sin perjuicio de lo dicho anteriormente, cabe señalar que una situación diversa sucede con la ocurrencia o comisión de los denominados “delitos de mayor connotación social”⁴, que son aquellos que pueden considerarse como los delitos que dadas determinadas características provocan una sensación generalizada de temor, inseguridad e incertidumbre respecto a la seguridad de los ciudadanos.

De esta manera, es posible señalar que, en el caso de las comunas de Las Condes y de lo Barnechea existe una tendencia a la baja, tanto en el número de casos de delitos de mayor connotación social, como en el caso de detenidos por la comisión de este tipo de delitos. Así, si se miran los siguientes gráficos, es posible observar que, en el caso de la comuna de Las Condes el número de este tipo de delitos pasó de 11.967 casos y de un total de 2.377 detenidos el año 2016 a un total de 5.139 casos y de 1.050 detenidos en el año 2021; por su parte, respecto a la comuna de Lo Barnechea, este número pasó de 2.546 casos y 640 detenidos el año 2016 a 1.120 casos y de 356 detenidos el año 2021.

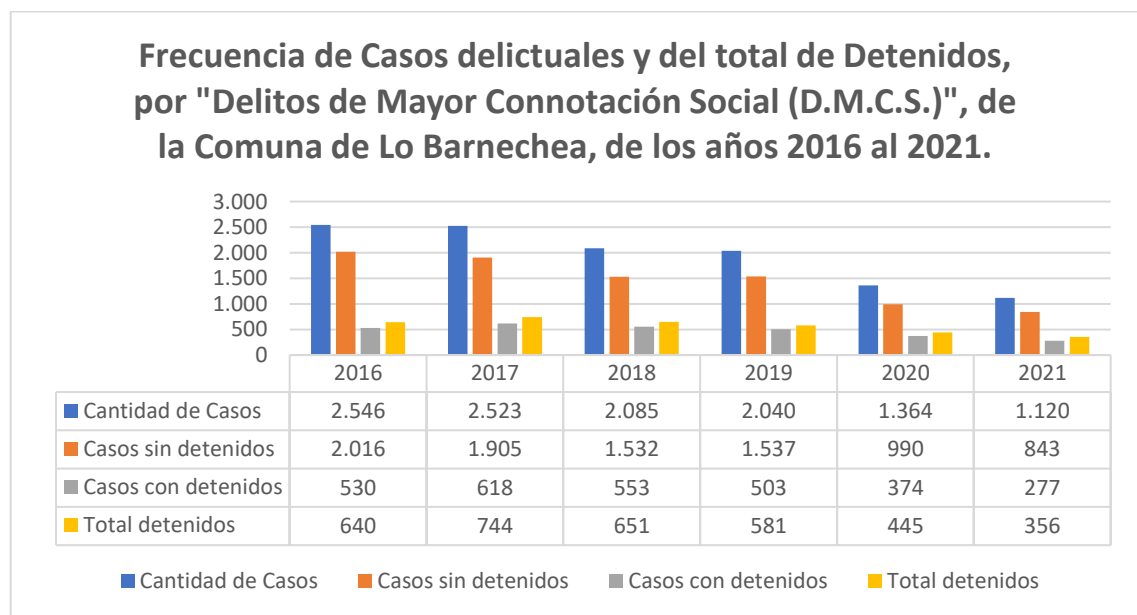
⁴ Según el Reporte Estadístico Mensual Acumulado de enero a febrero años 2019/2020 a nivel Nacional y Regional de Carabineros de Chile, los delitos de mayor connotación social corresponden a los grupos denominados como Robos Violentos (robo con violencia, intimidación y sorpresa), Robos Con Fuerza (robo de vehículo motorizado, robo de accesorio de vehículo, robo en lugar habitado, robo en lugar no habitado y otros robos con fuerza), Homicidios, Lesiones, Violaciones y Hurto.

Gráfico N° 3



Elaboración propia en base a respuesta de solicitud de acceso a la Información Pública de fecha 25 de abril de 2022, realizada a Carabineros de Chile

Gráfico N° 4



Elaboración propia en base a respuesta de solicitud de acceso a la Información Pública de fecha 25 de abril de 2022, realizada a Carabineros de Chile

En cuanto a la comuna de Providencia, cabe señalar que en el año 2021 fueron denunciados 6.307 delitos, el 72,9% de ellos contra la propiedad y el 27,1% contra las personas. Dentro de ese contexto, y en específico en relación con los delitos de mayor connotación social, corresponde indicar que el robo por sorpresa aumentó un 58% con relación al año 2020, con 312 casos más; y que el robo de vehículos aumentó en un 15%, con 62 casos más. Sin embargo, en cuanto al robo con lugar habitado, este disminuyó en un 41%, con 100 casos menos⁵.

Dicho lo anterior, entendiendo que las Municipalidades son los órganos públicos que tienen mayor cercanía con la población⁶, pues son los ciudadanos quienes conocen mayormente cuál es su realidad cotidiana y cuáles son los problemas particulares que se plantean con mayor frecuencia en su territorio (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s.f.); además, de que la seguridad ciudadana se ha transformado en una de las demandas de más relevancia para las autoridades, dentro de ellas los alcaldes, es que es importante analizar si esta política pública, a casi 5 años del comienzo de su implementación, ha cumplido con las expectativas que se tuvieron al momento de su creación, así como explorar las distintas percepciones de ciertas personas que asisten a los CCSP, a partir de la experiencia de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia, relacionadas con la valoración que estos tienen respecto de la mencionada

⁵ Datos obtenidos del Acta del Consejo Comunal de Seguridad Pública de la comuna de Providencia, de fecha 25 de enero de 2022.

⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). *Historia de la Ley N° 20.965*. <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/5758/>

política pública y qué resultados tuvo ésta en la seguridad ciudadana de la respectiva comuna.

De este modo, después de haber contextualizado la problemática analizada en esta investigación, se hace necesario entender lo siguiente:

- a) ¿Cómo los asistentes a los CCSP creen que debe ser el enfoque del tipo de seguridad que quieren para las comunas donde ellos participan?
- b) ¿Cómo creen los asistentes a los CCSP que pueda influir una mayor o menor participación en el funcionamiento, gobernanza y toma de decisiones de los CCSP?
- c) ¿Cómo los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia perciben los resultados que ha tenido la dictación de la Ley N° 20.965 sobre la seguridad ciudadana?

CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO Y DISCUSIÓN BIBLIOGRÁFICA

Sobre este punto, en primer lugar, cabe expresar que el presente estudio toma como referencia el siguiente marco referencial:

Imagen N° 1

(las referencias bibliográficas utilizadas en la presente imagen lo son solo a modo ejemplar)



Fuente: Elaboración propia en base a lo que se expresará en el presente capítulo.

Así, como se señaló al comienzo del capítulo anterior, esta investigación se refiere a la política pública plasmada en la Ley N° 20.965, publicada el 04 de noviembre de 2016, que permite la creación de Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública, por medio de la cual se establecieron funciones reforzadas, nuevos instrumentos de planificación a nivel local y se creó una nueva institucionalidad en materia de seguridad, cuál es, el Consejo Comunal de Seguridad Pública (CCSP), órgano, consultivo del Alcalde, que tiene como principal misión lograr la coordinación de los actores relevantes en materia de

seguridad a nivel local; por tanto, se relaciona con las temáticas de seguridad pública o ciudadana, dependiendo del enfoque que se le dé por cada Consejo Comunal de Seguridad Pública.

Por lo anterior, **corresponde indicar que para efectos de este estudio es primordial tener en claro el concepto de seguridad o qué se entiende por él.**

De esta manera, es menester hacer presente, en primer lugar, que la palabra seguridad viene del latín “securitas”:

Que representa la cualidad de seguro, que significa, a su vez, libre y exento de todo peligro, daño o riesgo que, cuando se aplica a un sistema de gobierno, se refiere a la obligación por parte del mismo de defender a sus habitantes en sus personas y en sus bienes (Paoli, 2013, p. 241)⁷.

Sin embargo, pese a esa primera aproximación del concepto, cabe expresar que, este ha ido mutando a través del tiempo, poniendo énfasis en distintas perspectivas, por ejemplo, seguridad nacional, seguridad humana, seguridad pública, seguridad ciudadana, etc. Mutación de la cual nuestro país no ha estado ajeno.

En ese contexto, cabe indicar que esta diversificación de conceptos incluso es posible de observar en el actual texto constitucional que nos rige, como también

⁷ Paoli, I. (2013). Seguridad Nacional, Pública y Ciudadana. Una aproximación a los conceptos que las definen y a las realidades en las que actúan en Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, *Derechos Humanos y Seguridad Pública*.

en las leyes atinentes en la materia, en particular la Ley N° 20.965, que modificó la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Así, por ejemplo, se puede mencionar lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 1° de la Constitución Política de la República, donde se establece como un deber del Estado el resguardar la **seguridad nacional**.

A su vez, el artículo 101 de la mencionada Carta Magna, indica, por una parte, que las Fuerzas Armadas son esenciales para la **seguridad nacional**, pero por otra, consagra constitucionalmente a las Fuerzas de Orden y **Seguridad Pública**, las cuales constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la **seguridad pública interior**.

Por otro lado, esta vez a nivel legal, es posible observar lo dispuesto en los artículos 4°, letra j) y 104 A de la citada Ley N° 18.695, según los cuales:

Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: (...) la adopción de medidas en el ámbito de la **seguridad pública a nivel comunal**, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad” y “En cada comuna existirá un **consejo comunal de seguridad pública**. Éste será un órgano consultivo del alcalde en materia de seguridad pública comunal y será, además, una instancia de coordinación interinstitucional a nivel local.

De esta manera, la diversificación anterior, se puede entender, tal y como lo ha señalado la Organización de las Naciones Unidas en su Informe Regional de Desarrollo Humano, de 1994 (PNUD, 1994)⁸, donde indica que:

El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente. Las Superpotencias estaban trabadas en una lucha ideológica, librando una guerra fría en todo el mundo (p. 25).

La noción de seguridad señalada previamente estaba mirada desde la **perspectiva de la seguridad nacional**, noción que tiene una carga de contenido político e ideológico que se originó durante la guerra fría en Estados Unidos, que pasó a transformarse en una política internacional, dando como resultado la doctrina de la seguridad nacional, "*que explica la importancia de la 'ocupación' de las instituciones estatales por parte de los militares*" (Leal, 2002, p. 1)⁹, indicándose que:

Esta variante mantuvo la idea de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad. Pero una de sus principales innovaciones fue considerar que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado. El otro cambio importante fue la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno (Leal, 2003)¹⁰.

Por su parte, cabe señalar que, en nuestro país, antes de que la norma fuese derogada el año 2010, **el concepto de seguridad nacional**, ahora como

⁸ Organización de las Naciones Unidas. (1994). *Informe Regional de Desarrollo Humano 1994 | PNUD en América Latina y el Caribe*. UNDP. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

⁹ Leal Buitrago, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva. Del frente nacional a la Posguerra Fría*. Editorial Alfaomega, Colombia. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=11664&tab=opac

¹⁰ Leal Buitrago, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur. *Revista de estudios sociales*. <https://journals.openedition.org/revestudsoc/26088?lang=fr>

definición propiamente tal, era posible de observar en el Decreto Supremo N° 261, de 1960, que contiene el Reglamento del Decreto con Fuerza de Ley N° 181, de 1960, que creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional, según el cual:

Se entenderá por seguridad nacional toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del derecho internacional, según corresponda.

De conformidad con lo anterior, **es posible entender que el concepto de seguridad nacional tiene dos dimensiones o elementos**, a saber, la defensa, que se preocupa de la seguridad exterior del país, propia de las Fuerzas Armadas, y la seguridad pública, que se preocupa de la seguridad interna que es propia del ámbito policial (Cea y Herrera, 2021)¹¹.

Lo señalado previamente, fue recogido en el **concepto de seguridad nacional** que se indicaba en el Libro de la Defensa Nacional, versión 1997, documento en el cual, se señalaba que este, *“Se trata de un concepto que engloba tanto la preservación de la seguridad interna como externa del Estado, de manera de asegurar su soberanía; soberanía que, en última instancia, permite libertad de acción para lograr eficazmente los objetivos nacionales”*¹².

¹¹ Cea, S. y Herrera, C. (2021). *Los Procedimientos Administrativos Disciplinarios de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile*. LEGAL PUBLISHING.

<https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=LALEY%2F2021%2F42923187%2Fv1.1&titleStage=F&titleAcct=68bd1fc542824db8b7427a7139173df7#sl=0&eid=1f19a4f8266c0d8fc12deb1a1d201818&eat=78124DD9-8638-C8FE-A942-C52A67E58A88&pg=&psl=e&nvgS=false>

¹² Libro de la Defensa Nacional de 1997. https://www.defensa.cl/media/LIBRO-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL_1997.pdf

Sin embargo, la versión actual de dicho libro **ya no utiliza el concepto de la seguridad nacional, sino que se refiere solo al concepto de seguridad** **indicando que:**

consiste en una condición que se desea alcanzar para que se realicen los fines del Estado y de la Nación, particularmente los del desarrollo social, económico y sustentable, y es resultado, en consecuencia, del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con los riesgos, amenazas o interferencias".¹³

Sin perjuicio de lo anterior, cabe indicar que, en la actualidad, para mucha gente la sensación de inseguridad deriva más de las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que del temor a un acontecimiento externo (PNUD, 1994, pp. 25)¹⁴.

Lo anterior, se puede explicar, en el entendido de que el **concepto de seguridad nacional** se presenta hoy como un concepto anacrónico que no se condice con la actual realidad imperante. Los acontecimientos históricos que le dieron vida, en relación con los sucesos que estaban ocurriendo a fines de la década de los sesenta y setenta en nuestro país, permitieron un desarrollo del concepto que, en la actualidad, no se justifica y, por lo tanto, no tiene sentido alguno que su contenido siga permeando con tanto ahínco nuestro texto constitucional (Cea y Herrera, 2021)¹⁵.

¹³ Libro de la Defensa Nacional de 2017. <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas. (1994). *Informe Regional de Desarrollo Humano 1994 | PNUD en América Latina y el Caribe*. UNDP. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

¹⁵ Cea, S. y Herrera, C. (2021). *Los Procedimientos Administrativos Disciplinarios de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile*. LEGAL PUBLISHING. <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=LALEY%2F2021%2F42923187%2Fv1.1&titleStage=F&titleAcct=68bd1fc542824db8b7427a7139173df7#sl=0&eid=1f19a4f8266c0d8fc12deb1a1d201818&eat=78124DD9-8638-C8FE-A942-C52A67E58A88&pg=&psl=e&nvgS=false>

Así, de este modo, cabe expresar que con posterioridad a las décadas señaladas en el párrafo anterior la seguridad empezó a ser considerada como un derecho humano llamado de cuarta generación, tanto de los individuos como de las comunidades, para alcanzar una calidad de vida acorde a la dignidad de ciudadanos. En este sentido la seguridad no es sólo un valor jurídico, normativo o político sino también social, pues es la base del bien común de las sociedades para su desarrollo equitativo y justo para todos sus integrantes. La seguridad es uno de los pilares del buen gobierno y está en la base de la libertad y la igualdad para el desarrollo pleno y equitativo de las personas (UN-HABITAT, 2009, p. 12)¹⁶, el cual, comenzó a dejar de ser entendido desde su perspectiva de seguridad nacional, para ser entendida como **seguridad humana**.

El concepto de seguridad humana, articulado por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, de las Organizaciones de las Naciones Unidas, fue concebido como una combinación de “libertad de temores” y “libertad de necesidades”. Se debe hacer presente en todo caso que, en este informe si bien no se entrega una definición propiamente tal, si se entrega una noción, indicándose que:

El concepto de seguridad humana destaca que la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida”¹⁷,

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos & Universidad Alberto Hurtado. (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Valente Limitada. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Gu%C3%ADa%20para%20la%20prevenci%C3%B3n%20local%20hacia%20pol%C3%ADticas%20de%20cohesi%C3%B3n%20social%20y%20seguridad%20ciudadana.pdf>

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas. (1994). *Informe Regional de Desarrollo Humano 1994 | PNUD en América Latina y el Caribe*. UNDP. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

agregando que, “El concepto de seguridad debe cambiar así en forma urgente en dos sentidos fundamentales: Del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población, [...] De la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible¹⁸.

Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos (PNUD, 2013, p. 5)¹⁹.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que la seguridad humana, es un concepto multidimensional, el cual, está compuesto, a lo menos, por siete elementos:

- Seguridad económica: ante la amenaza de la pobreza.
- Seguridad alimenticia: ante la amenaza del hambre.
- Seguridad de salud: ante la amenaza de las lesiones y la enfermedad.
- Seguridad medioambiental: ante la amenaza de la polución, deterioro del medio ambiente y agotamiento de los recursos.
- Seguridad personal: ante una amenaza que incluye distintas formas de violencia, elemento que comprendería la seguridad pública y la seguridad ciudadana.
- Seguridad comunal: ante la amenaza contra la integridad de las culturas.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas. (2013, noviembre). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013–2014 | PNUD en América Latina y el Caribe.* UNDP. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html

- Seguridad política: ante la amenaza de la represión política.

En definitiva, **la seguridad humana** se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y dignidad humana (PNUD, 1994, pp. 25)²⁰.

Así, como se ha podido observar, la tendencia arriba descrita se asocia a otra en la cual la noción de seguridad cambia sustantivamente a partir de situaciones que vienen viviéndose en todo el mundo, volcándose en un enfoque fuertemente asociado a la seguridad del individuo, los derechos humanos²¹, la gobernabilidad democrática y la convivencia social²².

Bajo estos parámetros, aceptar que la colectividad puede intervenir como coproductor de seguridad significa reconocer implícitamente que el Estado no es el único actor en la definición e implementación de la política de seguridad. Implica también asumir la **descentralización**, último concepto que constituye *“aquel sistema en que el servicio se presta por una persona jurídica pública, creada por el Estado, pero distinta de él, con un patrimonio propio y cierta*

²⁰ Organización de las Naciones Unidas. (1994). *Informe Regional de Desarrollo Humano 1994 | PNUD en América Latina y el Caribe*. UNDP. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

²¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. El Art. 3 declara que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

²² Tudela, P. (s.f.). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*. <http://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos-humanos-seguridad/Tudela%20Conceptos%20y%20orientaciones%20para%20pol%C3%ADticas%20de%20seguridad%20ciudadana.pdf>

autonomía del poder central" (Aylwin, 1996, p. 161)²³ y que según Jorge Bermúdez Soto (2014) en su libro *Derecho Administrativo General*:

[...] surge como consecuencia del crecimiento que experimenta la función administrativa y la expansión de la actividad del Estado, lo que obliga a implementar fórmulas de organización que logren aumentar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y la satisfacción de necesidades públicas (p. 370)²⁴.

Lo anterior, da cuenta de la diferencia que existe entre dos conceptos básicos: **la seguridad ciudadana**, que se distingue de la **seguridad pública** por la participación de nuevos actores sociales en su producción, por cuanto, la **seguridad pública** correspondió a un monopolio del Estado en materia de seguridad y su capacidad de mantener el control de la vida social y urbana, concretizado en las fuerzas de policías y los tribunales. En cambio, la **seguridad ciudadana** asume que otras instituciones locales y estatales y sobre todo la sociedad civil, es decir, los ciudadanos y sus organizaciones sociales o barriales, y el sector privado juegan un rol importante en la seguridad (UN-HABITAT, 2009, pp. 30-31)²⁵.

Así, primeramente, respecto del concepto de seguridad pública, es posible señalar que este puede definirse, según palabra de Ivan Paoli (2013), como:

Un servicio que el Estado debe brindar a los habitantes de un país para proteger su integridad física y sus bienes. De esta manera, las fuerzas de seguridad pública deben prevenir la comisión de los delitos, de reprimirlos

²³ Aylwin, P., & Azócar, E. (1996). *Derecho Administrativo*. Universidad Nacional Andrés Bello.

²⁴ Bermúdez, J. (2014). *Derecho Administrativo General*. Legal Publishing.

²⁵ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos & Universidad Alberto Hurtado. (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Valente Limitada. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Gu%C3%ADa%20para%20la%20prevenci%C3%B3n%20local%20hacia%20pol%C3%ADticas%20de%20cohesi%C3%B3n%20social%20y%20seguridad%20ciudadana.pdf>

si están en vías de ocurrir, perseguir a los delincuentes y entregarlos a la autoridad competente para ser juzgados y castigados de acuerdo con la ley (p. 245)²⁶.

Continúa dicho autor (Paoli, 2013), diferenciando este concepto con el de seguridad nacional, indicando que:

Mientras la “Seguridad Nacional” se ve obligada a combatir las amenazas vinculadas con el entorno internacional, y con el orden político, que desde luego tiene una repercusión, a veces muy grave, en el orden interno, la “Seguridad Pública” privilegia el orden interno y busca desestimular, frenar y combatir la acción de la delincuencia en ese entorno, el del país en su conjunto, pero que no necesariamente va más allá de nuestros límites territoriales ni busca apoderarse de la autoridad política.

Ambas concepciones de “Seguridad” están íntimamente vinculadas porque, en primera y última instancia, las dos buscan la misma finalidad que es la de resguardar a los habitantes de un país de las amenazas que pueden atentar contra su vida y su patrimonio de diferentes maneras. La diferencia de fondo se encuentra principalmente en la magnitud nacional, internacional y política del fenómeno de la delincuencia (pp. 245-246)²⁷.

Por su parte, el autor antes referido (Paoli, 2013), también entrega un concepto de seguridad ciudadana, definiéndola como:

La condición personal de encontrarse libre de violencia o amenaza de ésta, o de despojo intencional por parte de otros y en la que el ciudadano tiene una participación que contribuye a orientarla en aquellos aspectos que considera más apremiantes y en la que participa ya sea directamente en juntas vecinales donde se realice un intercambio de información entre los miembros de la policía y los ciudadanos, o a través de la representación de la comunidad vecinal.

No se trata de que el ciudadano común se convierta en policía y tome la ley en su mano, sino de que exista una vinculación tal entre los cuerpos de seguridad y la ciudadanía que permita que la función de seguridad se realice de la mejor manera posible, si se parte del supuesto de que buena parte de la actividad criminal tiene su punto de partida en la

²⁶ Paoli, I. (2013). Seguridad Nacional, Pública y Ciudadana. Una aproximación a los conceptos que las definen y a las realidades en las que actúan en Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, *Derechos Humanos y Seguridad Pública*.

²⁷ Ídem.

sociedad civil y es en ella donde puede originarse también la información necesaria para prevenirla y combatirla (p. 249)²⁸.

De este modo, de los conceptos señalados precedentemente, es posible considerar a la seguridad ciudadana como una de las dimensiones de la seguridad humana y, por lo tanto, del desarrollo humano —como bien lo ha planteado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo—, e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores. Por ello, **la seguridad ciudadana** debe entenderse dentro de un marco amplio, donde, la democracia, los derechos humanos y la gobernabilidad y gobernanza son elementos primordiales en su diseño como política pública; donde es menester mencionar que la gobernanza puede ser entendida como en su momento la entendió el Programa de las Naciones Unidas, según el cual, la **gobernanza** “*Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias*”, concepto amplio que trasciende al Estado e incluye el sector privado y la sociedad civil (PNUD, 2020, p. 15)²⁹, propendiendo a una mayor **participación ciudadana**, noción que ha sido definida en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (suscrita por Chile el año 2009 en la ciudad de Lisboa, Portugal) como:

²⁸ Ídem.

²⁹ *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe*. (2020). Undp.org. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/analisis-sobre-innovacion-en-seguridad-ciudadana-y-derechos-huma.html

[...] el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas³⁰.

Así, teniendo en cuenta lo señalado previamente, cabe indicar que, en comparación con la diversidad de amenazas que contempla la **seguridad humana**, la **seguridad ciudadana** resulta un concepto mucho más acotado. De hecho, tal y como se mencionó en el párrafo anterior, **la seguridad ciudadana** puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia (PNUD, 2013, p. 5)³¹.

De ahí que, en su abordaje como derecho humano, si bien **la seguridad ciudadana** no se encuentra consagrada en el ordenamiento jurídico internacional como un derecho humano en sí mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “*Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*”; del artículo 1° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “*Todo ser*

³⁰ Dirección Nacional del Servicio Civil (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=36d89285-95f4-4744-9caa-7ea17a18ab68>

³¹ Organización de las Naciones Unidas. (2013, noviembre). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013–2014 | PNUD en América Latina y el Caribe*. UNDP. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html

humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "*Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales*"; y del artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "*Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales*" (PNUD, 2020, p. 21)³².

De este modo, cabe expresar que, "*la seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna*" (PNUD, 2013, p. 5)³³; o como también la entiende Rigoberto Hernández (Hernández, 2016, p. 232), quien señala que **la seguridad ciudadana** es el "*conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana, garantizando una vida digna a todo ciudadano*"³⁴, por lo que, de las definiciones señaladas anteriormente, se puede apreciar que la seguridad ciudadana pone énfasis en que las personas puedan tener una vida digna.

³² Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. (2020). Undp.org. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/analisis-sobre-innovacion-en-seguridad-ciudadana-y-derechos-huma.html

³³ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos & Universidad Alberto Hurtado. (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Valente Limitada. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Gu%C3%ADa%20para%20la%20prevenci%C3%B3n%20local%20hacia%20pol%C3%ADticas%20de%20cohesi%C3%B3n%20social%20y%20seguridad%20ciudadana.pdf>

³⁴ Hernández Suárez. R. (2016). Lo local y la participación comunitaria en las políticas de seguridad pública en Chile. En R. Lagos Flores (Ed.), *Seguridad Pública en Chile: del fenómeno global a la acción local* (pp. 227-250). Ediciones Universidad Tecnológica y Extensión.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos plantea la seguridad ciudadana como:

[...] la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 207)³⁵.

Planteamiento que es compartido por Patricio Tudela (s.f.), quien hace presente que:

La seguridad ciudadana es aquel estado o condición socio-institucional que objetiva y subjetivamente (percepción) puede calificarse como óptima para el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos y que depende del conjunto de condiciones sociales y culturales, jurídicas, institucionales y políticas que, entre otras, posibilitan el adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas y los organismos del Estado, así como la convivencia pacífica y el desarrollo de la comunidad y la persona (p. 10)³⁶.

De esta manera, es posible señalar que **la seguridad ciudadana** se asocia al conjunto de condiciones jurídicas, sociales y culturales que substancian una convivencia pacífica y armónica de la sociedad en el marco de la tolerancia y la diversidad, donde se vele por el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos de todas las personas. Lo anterior, en palabras de Burgos y Tutela, “*la seguridad ciudadana se expresa en la sensación del ciudadano de sentirse protegido y resguardado en su integridad psíquica, física, patrimonial, a través de*

³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

³⁶ Tudela, P. (s.f.). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*. <http://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos-humanos-seguridad/Tudela%20Conceptos%20y%20orientaciones%20para%20pol%C3%ADticas%20de%20seguridad%20ciudadana.pdf>

un reconocimiento explícito de sus derechos individuales y colectivos” (Burgos y Tudela, 2002, p. 476)³⁷.

Así, siguiendo a Tudela (s.f.), de manera resumida, puede indicarse que el enfoque de la seguridad ciudadana se desplaza en sus cimientos hacia otras convicciones o aproximaciones que son más relevantes para ella, por ejemplo:

1. El objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral;
2. El orden político se caracteriza por la aspiración democrática, el desarrollo social y los derechos de las personas;
3. La institucionalidad de la seguridad y las formas de materializarla se resuelven en el marco del Estado democrático de derecho;
4. La agenda de seguridad se amplía e incorpora otras temáticas además de la tradicional noción vinculada a la defensa del Estado-Nación, producto de una ampliación de la noción de riesgo y amenaza; y
5. La noción y enfoque de la seguridad adopta un carácter integral, globalizador y dinámico (p. 8)³⁸.

De lo visto, es posible indicar que, la fortaleza del **concepto de seguridad ciudadana** para el abordaje de la criminalidad y la violencia es que este se enmarca de mejor manera con una concepción de Derechos Humanos que otras aproximaciones, **como seguridad pública, seguridad interior, orden público** (a veces vinculadas a gobiernos de facto y a la violación de los Derechos Humanos), **o seguridad humana** promovido por el PNUD (de carácter más amplio, donde la seguridad ciudadana representa un apéndice). De esta forma,

³⁷ Burgos, Jorge y Tutela, Patricio. (2002). Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública. En F. Carrión (Ed.), *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (1° ed., pp. 475-502). Imprenta RISPERGRAF.

³⁸ Tudela, P. (s.f.). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*. <http://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos-humanos-seguridad/Tudela%20Conceptos%20y%20orientaciones%20para%20pol%C3%ADticas%20de%20seguridad%20ciudadana.pdf>

la seguridad ciudadana se plantea como un enfoque centrado en la construcción de una ciudadanía democrática, con el ser humano como centro de las políticas (Rivera, 2011, p. 2)³⁹.

Por todo lo anterior, cabe señalar que para efectos de este estudio, **la seguridad ciudadana puede ser entendida o conceptualizarse** como un conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que aseguran el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana, que velan permanentemente por el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las personas, garantizándoles el disfrute de una vida digna, donde la democracia, los derechos humanos, la gobernanza y la participación ciudadana aparecen como sus pilares básicos.

Ahora bien, como resultado del cambio que se ha venido produciendo en el entendimiento del concepto de seguridad relatado en los párrafos anteriores, es posible señalar diversos ejemplos internacionales en su aplicación.

Así, es posible traer a colación lo implementado en la ciudad de São Paulo, Brasil, donde a comienzos del presente siglo se ejecutaron una serie de medidas que, en un periodo de siete años logró disminuir de manera notoria las tasas de homicidios en diferentes municipios de dicha ciudad. Dentro de todas las características de estas intervenciones, aparece como la más notable, el

³⁹ Rivera, F. (2011). *Seguridad ciudadana en el marco de los derechos humanos y el desarrollo. Una visión desde América Latina*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/12248/5/91618_N55-11-DDHH-Seguridad-Ciudadana-y-desarrollo.pdf

marcado protagonismo adoptado por las administraciones locales, las cuales, implantaron guardias municipales, desarrollaron acciones de prevención, incorporaron a actores de la sociedad civil y crearon puentes para lograr mejores niveles de coordinación entre distintos organismos (PNUD, 2020, p. 70)⁴⁰.

Otro ejemplo a observar es el ocurrido en la ciudad de Olavarría, Provincia de Buenos Aires, Argentina, lugar donde el gobierno local, durante los años 2004-2007, tuvo un alto grado de injerencia en el tema de la seguridad ciudadana, siendo una novedad, por cuanto, sus niveles de participación comunitaria se vieron aumentados y los resultados que tuvo dicha medida fueron óptimos para bajar los índices delictivos totales hasta más de la mitad; para mejorar la efectividad del trabajo policial; y para modificar el perfil delictivo de dicha ciudad (Palazzolo, 2008, p. 133)⁴¹.

Es en este contexto, donde se ha tratado de explicar la evolución del concepto de seguridad, en específico la noción de seguridad ciudadana, donde cabe mencionar que de la lectura de la Historia de la Ley N° 20.965, que modificó la mencionada Ley N° 18.695, permitiendo la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública, aparece que, dentro de la discusión de la

⁴⁰ Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. (2020). Undp.org. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/analisis-sobre-innovacion-en-seguridad-ciudadana-y-derechos-huma.html

⁴¹ Palazzolo, P. (2008). Gobiernos locales y seguridad pública: Olavarría, un caso práctico en Argentina. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 4, pp. 121-134. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/issue/view/81>

misma, se deliberó acerca de qué concepto o noción de seguridad era pertinente utilizar en la redacción de sus normas, señalándose que:

Con respecto al concepto de **seguridad ciudadana - seguridad pública**, señaló que el término **seguridad ciudadana** tiene varias virtudes como incorporar a la comunidad en su discusión y en la solución de los problemas, y a las policías en temas preventivos. Sin embargo, hizo presente que el concepto señalado nace en un determinado momento histórico posterior a períodos autoritarios en que se había perdido la **seguridad pública**, pero al mismo tiempo recalcó que lo que se pretende es que el término de **seguridad pública** se democratice, en el sentido que ella no puede ser producto de un proceso centralista a cargo de un ministro, sino que se plasme en un proceso democrático, transparente y con rendición de cuentas a través del territorio, tal como ocurre en las democracias modernas.

Por último, indicó que los sistemas anglosajones son mucho más democráticos que los modelos continentales como el francés, por lo que tienen policías mucho más orientadas a la protección de personas y no protección de instituciones (orden público), y según dijo, es ese el camino que se quiere transitar para hacer de la seguridad pública un concepto potente y no como es actualmente en que la Policía uniformada valora principalmente el orden público, ya que la idea es que poco a poco se transite a la protección de personas y bienes en virtud del contacto a nivel local de los recursos⁴².

Este es un punto relevante para considerar, ya que, si se revisan las modificaciones introducidas por dicha ley, aparece que se optó por seguir utilizando el concepto de seguridad pública e incluso dejar expresamente establecido que las nuevas facultades entregadas a los municipios en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal lo son, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad pública.

⁴² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). *Historia de la Ley N° 20.965*. <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/5758/>

Por ello, tal como lo señala Olga González (2016), es importante determinar los ámbitos de acción de cada uno de los actores públicos, cobrando relevancia lo hecho presente en relación con la distinción entre seguridad pública y seguridad ciudadana, ya que, la persecución delictual le corresponde a Carabineros y no a la autoridad local, sin perjuicio de lo que pudiere entender la comunidad (p. 260)⁴³.

Así, la referida autora (González, 2016) señala que:

Tal vez si la ley estableciese esa aclaración conceptual, que distingue a la primera como referida a la seguridad del Estado, al orden interno, y a la segunda a una concepción sociológica, en que influyen más factores comunitarios y sociales, efectivamente podrían los municipios tener un rol preponderante en materias de seguridad, que es lo que hoy le pide la ciudadanía, con éxito en las políticas de seguridad modernas (p. 255)⁴⁴.

Ahora bien, en cuanto a los Consejos Comunales de Seguridad Pública propiamente tales, es menester hacer referencia a que, como se ha señalado anteriormente, estos fueron creados por medio de la dictación de la Ley N° 20.965, la cual, en su artículo 1°, modificó la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior.

⁴³ 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 público. En R. Lagos Flores (Ed.), *Seguridad Pública en Chile: del fenómeno global a la acción local* (pp. 251-266). Ediciones Universidad Tecnológica y Extensión.

⁴⁴ Ídem.

Estos CCSP constituyen un órgano consultivo del alcalde en materia de seguridad pública comunal y es además una instancia de coordinación interinstitucional a nivel local⁴⁵, que debe sesionar, como mínimo, una vez al mes y, en forma extraordinaria, cada vez que el alcalde respectivo lo estime necesario⁴⁶.

Son presididos por los respectivos alcaldes y se encuentran integrados, además, por las personas señaladas en el artículo 104 B de la Ley N° 18.695, entre ellas por dos concejales elegidos por el concejo municipal; por un oficial o suboficial de Orden y Seguridad de Carabineros que tenga el más alto grado en la unidad policial territorial de mayor categoría de la comuna; por el oficial de la Policía de Investigaciones que tenga la mayor jerarquía de la respectiva unidad o quien éste designe, o el oficial policial designado por el Jefe de la Prefectura correspondiente en las comunas que no sean asiento de unidad policial; por un funcionario municipal que será designado por el alcalde como secretario ejecutivo del consejo, ocupando dicho cargo el director de seguridad pública del municipio en donde exista ese cargo;

Por último, como funciones de estos CCSP, se pueden mencionar aquellas señaladas en el artículo 104 E del citado Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, según el cual, son funciones de estos Consejos:

⁴⁵ Artículo 104 A del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

⁴⁶ Artículo 104 D del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

- a) Efectuar el diagnóstico del estado de situación de la comuna en materia de seguridad pública. El consejo deberá asesorar al alcalde en la priorización de las acciones que deberán realizarse en la comuna.
- b) Suministrar a través de sus integrantes los antecedentes e información necesarios de las instituciones que representan y entregar opinión al alcalde para la elaboración del plan comunal de seguridad pública.
- c) Emitir opinión respecto de las ordenanzas sobre convivencia vecinal y seguridad pública comunal.
- d) Efectuar el seguimiento y monitoreo de las medidas contempladas en el plan comunal de seguridad pública.
Si las instituciones no cumplen los compromisos, el alcalde deberá oficiar de dicho incumplimiento al superior de la respectiva institución y a la Subsecretaría de Prevención del Delito.
- e) Dar su opinión y apoyo técnico a los proyectos y acciones que se desarrollen en el marco del plan comunal de seguridad pública.
- f) Constituirse en instancia de coordinación comunal, en materias de seguridad pública, de la municipalidad, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y el Ministerio Público y demás miembros del consejo.
- g) Emitir opinión sobre las materias de su competencia, a petición del alcalde, del concejo municipal o del consejo de organizaciones de la sociedad civil.
- h) Realizar observaciones al plan comunal de seguridad pública que elabore el alcalde, previo a su presentación ante el concejo municipal.
- i) Proponer medidas, acciones, objetivos y mecanismos de control de gestión, en el ámbito de sus respectivas competencias, los que deberán ser coherentes con las directrices de las respectivas instituciones; y
- j) Cumplir las demás funciones determinadas por la ley.

De este modo, teniendo definido todo lo anterior, y considerando que el propósito de este estudio es explorar los resultados que ha tenido la dictación de la Ley N° 20.965 sobre la seguridad ciudadana, según la percepción de los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia, a cinco años de su publicación; además, de tener en cuenta el actual momento constitucional, político y social que vive nuestro país, donde actualmente se está discutiendo un nuevo texto constitucional que nos regirá como sociedad, en el cual, es importante, para nuestro desarrollo, que se

determine qué tipo de seguridad es la que queremos que impere en nuestro país, es que se considera relevante explorar las percepciones que tienen los mencionados asistentes sobre los resultados que ha tenido la dictación de la citada ley en la seguridad del país, particularmente, en las comunas donde ellos tienen participación.

CAPÍTULO IV: OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

1. Objetivo General

El Objetivo General de la presente investigación es explorar los resultados que ha tenido la dictación de la Ley N° 20.965 sobre la seguridad ciudadana, según la percepción de los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia, a cinco años de su publicación.

2. Objetivos Específicos

En cuanto a los **objetivos específicos**, estos son los siguientes:

1. Identificar las principales características del concepto “Seguridad”, según los entrevistados, asistentes a los respectivos CCSP.
2. Describir las distintas percepciones que tienen los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública acerca de la implementación de la Ley N° 20.965.
3. Identificar los resultados de la implementación de esta política pública, según la percepción de los entrevistados, asistentes a los CCSP.

CAPÍTULO V: MARCO METODOLÓGICO

1. Enfoque

La presente investigación tendrá un enfoque cualitativo, ya que se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados ni predeterminados completamente, teniendo como finalidad obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes, en este caso, los asistentes a los CCSP de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia.

2. Tipo de Diseño

Este estudio tendrá un diseño no experimental transversal. No experimental, por cuanto, el fenómeno se observará tal y como se da en su contexto natural (sin manipular deliberadamente el mismo), con el fin de analizarlo con posterioridad, y transversal, ya que, los datos se recolectarán en un solo momento (mayo y junio de 2022), además de que se apunta a un tiempo determinado (5 años desde que se publicó la Ley N° 20.965).

3. Tipo de investigación

El tipo de esta investigación que se realizará en este estudio, en cuanto a la naturaleza de los objetivos y nivel de conocimiento que se desea alcanzar, será uno exploratorio-descriptivo. Exploratorio, ya que, se debe tener en cuenta que el tema a investigar ha sido poco explorado o investigado, por lo que, esta investigación busca, por una parte, aumentar el grado de conocimiento sobre este fenómeno relativamente desconocido, y por otra, identificar conceptos.

Descriptivo, puesto que, igualmente se busca conocer cómo se manifiesta este fenómeno en particular, para lo cual se necesita descubrir y conocer las percepciones que sobre este tienen los distintos asistentes a los CCSP de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia.

Respecto a lo anterior, es importante señalar el por qué se escogió el contexto espacial (municipalidades de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia) y la Unidad de Análisis sobre los cuales se realizará este estudio. Así, el contexto espacial, se justifica, en primer lugar, en el sentido de que dos de estas tres comunas (La Condes y Lo Barnechea) integran la Asociación de Municipalidades para la Seguridad Ciudadana de la Zona Oriente (AMSZO), por lo tanto, al existir coordinación y acciones conjuntas entre estos municipios y sus recursos humanos y tecnológicos, la investigación y eventual recolección de datos, como su posterior tratamiento y análisis, puede ser en principio, de una facilidad y uniformidad mayor que si se tratase de comunas lejanas en el espacio o no relacionadas entre sí.

En segundo lugar, por cuanto se debe tener en cuenta el ranking de ingresos municipales con actual redistribución (contempla Ingresos totales, incluyendo los aportes desde el Fondo Común, y quitando los aportes del municipio hacia el Fondo Común) de las grandes comunas metropolitanas con alto o medio

desarrollo (según clasificación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional⁴⁷) del año 2020, donde aparece que las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia se encuentran dentro de las primeras 10 comunas con mayores ingresos, ocupando el 2°, 5° y 6° lugar respectivamente⁴⁸, por lo que resulta interesante explorar que, si en estas comunas con mayores ingresos, se cumple la Hipótesis N° 1 indicada en el N° 4 de este Capítulo, las eventuales falencias u oportunidades de mejora de esta política pública no solo pueden estar relacionadas con temas presupuestarios, sino que puede deberse a diversos factores⁴⁹, lo cual, es interesante de observar.

En tercer lugar, y específicamente relacionado con la comuna de Providencia, cabe señalar que resulta relevante saber cómo cuál es la percepción que tienen ciertos asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública de dicha comuna, por cuanto, si bien su población rodea los 142.079 habitantes⁵⁰, al ser una comuna que funciona como articulación entre el sector occidente y oriente de Santiago, su población flotante puede superar el 1.800.000 de personas⁵¹, por lo que, la seguridad es una temática de alta importancia.

⁴⁷ Resolución N° 115, de 2012, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que define el Reglamento del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal.

⁴⁸ Las Condes = \$211.651.400.134 de pesos; Lo Barnechea = \$103.886.318.258 de pesos; y Providencia = \$ 90.720.609.682 de pesos.

⁴⁹ *¿Cuáles son las brechas que existen entre los ingresos municipales de cada comuna?* (s.f.). Observatoriofiscal.cl. Recuperado el 4 de agosto de 2021, de <https://observatoriofiscal.cl/Informe/Repo/BrechasantreMunicipios>

⁵⁰ Plantilla Censo 2017». CENSO (en inglés). <http://www.censo2017.cl/descargue-aqui-resultados-de-comunas/>. Consultado el 13 de junio de 2022.

⁵¹ <https://pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2019/09/03-BBPP-2019-Providencia.pdf>

Respecto a la Unidad de Análisis, esta se justifica, ya que, son estos asistentes los que tienen una mayor relevancia en materia de seguridad pública, por lo tanto, sus apreciaciones o percepciones son importantes para saber si esta política pública tuvo los efectos esperados o no.

4. Elaboración de Hipótesis

De acuerdo con el problema de investigación expuesto en el Capítulo II de la presente investigación, es posible elaborar las siguientes hipótesis:

Hipótesis N° 1: La percepción de parte de los actores relevantes de los propósitos y objetivos de la política pública son evaluados positivamente.

Hipótesis N° 2: La percepción de los actores relevantes de los resultados revelan que existe una inadecuación entre el diseño de la política pública y su implementación.

5. Muestra

En el presente estudio se pretende que la muestra inicial la constituyan ciertos asistentes a los distintos Consejos Comunales de Seguridad Pública de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia (hasta lograr la saturación de la muestra). Para ello, se usará una estrategia de muestreo mixta, por lo que, se combinarán varios tipos de muestras no probabilísticas o dirigidas, específicamente muestra de casos tipo, ya que el propósito de este estudio con perspectiva fenomenológica es explorar las percepciones que tienen los mencionados asistentes a los señalados CCSP, respecto de los resultados que

ha tenido la dictación de la Ley N° 20.965 sobre la seguridad ciudadana; muestra de expertos, ya que, es importante recoger las perspectivas de ciertos asistentes considerados expertos o especialistas sobre el tema de la seguridad, como lo deberían ser, los comisarios, prefectos o directores de seguridad pública que integran los referidos CCSP; y muestras en cadena o por redes, por cuanto, los asistentes anteriores, servirán de nexo con otras personas que asistan a los CCSP.

6. Técnica

En el presente estudio se efectuará, como técnica de recolección de información, entrevistas semiestructuradas para recolectar los datos, donde se realizarán preguntas generales, complejas, sensibles o delicadas y de cierre, usando para ello una pauta de preguntas preestablecidas, sin perjuicio de tener la libertad de introducir aquellas interrogantes que surjan en el transcurso de las entrevistas, con el fin de precisar conceptos u obtener más información, además de utilizar ciertas recomendaciones para realizar entrevistas que aparecen en la 6° Edición del Libro Metodología de la Investigación de R. Hernández, C. Fernández y M. Baptista.

Para lo anterior, en primer lugar, se contactará a los distintos comisarios de Carabineros de Chile que presten servicios en las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia, con quienes se coordinarán las primeras entrevistas y posteriormente a los demás asistentes a los distintos CCSP.

En las entrevistas a realizar con cada uno de los asistentes a los distintos CCSP, con el fin de lograr una cierta viabilidad en trabar un vínculo apropiado con ellos, al comienzo de estas se les entregará un documento denominado consentimiento informado, el cual deberá ser firmado y fechado por los entrevistados, en el cual quede de manifiesto la voluntad de los mismos en participar de este estudio, la posibilidad de retirarse en cualquier momento y la circunstancia de si prestan su consentimiento o no para que se utilicen sus datos personales; lo último con el fin de respetar lo dispuesto en el artículo 19 N° 4° de la Constitución Política de la República, donde se garantiza el derecho constitucional de protección de sus datos personales y en la Ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada.

Por último, con la finalidad de triangular la información, igualmente se utilizará como método de recolección de información, ciertos documentos requeridos mediante solicitud de transparencia, con lo que se podrá contrastar los datos recogidos de las entrevistas, por ejemplo, que se informe la asistencia a las distintas sesiones de los CCSP, los acuerdos adoptados, etc.

7. Tipo de análisis

En el presente estudio se realizará un análisis del discurso mediante una codificación inductiva.

CAPÍTULO VI: DATOS

1. Análisis Cualitativo

En este capítulo se analizarán los datos obtenidos de las entrevistas realizadas a 7 asistentes a los distintos Consejos Comunales de Seguridad Pública de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia, entre ellos, Concejales, Directores de Seguridad Pública, Comisarios de Carabineros de Chile, Prefectos de la Policía de Investigaciones de Chile y Jefes de Gabinete de un Alcalde, en los cuales, se ahonda y profundiza en las distintas percepciones que estos tienen respecto a los resultados que ha tenido la dictación de la Ley N° 20.965 sobre la seguridad ciudadana de las comunas donde ellos tienen injerencia.

Se debe hacer presente que, para efectos de esta investigación, a fin de resguardar el anonimato de los entrevistados, estos serán identificados como E1, E2, E3, E4, E5, E6 y E7.

Para lo anterior, se ideó una pauta de entrevista semiestructurada en base a los objetivos específicos de esta investigación, la cual se puede observar en el Anexo de la presente investigación.

Una vez realizadas las entrevistas y obtenidas las percepciones de los distintos entrevistados, con ayuda del software Maxqda ® versión 2022, se procederá a realizar una codificación automática del texto de las referidas respuestas, lo que servirá como una especie de codificación inductiva, ya que, se debe atender al

carácter fenomenológico de esta investigación. Finalmente, cabe señalar que el análisis se presentará por medio de las principales citas extraídas de las entrevistas.

A continuación, se presentan los hallazgos primordiales de las entrevistas efectuadas a los diferentes asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública de las Comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia.

2. Análisis de entrevistas

Como se señaló anteriormente, el relato se construyó en base a los objetivos específicos de la presente investigación, por lo que, esta sección se subdividirá en tres partes, cada una correspondiente a cada uno de los objetivos específicos de este estudio.

2.1. Identificar las principales características del concepto “Seguridad”, según los entrevistados, asistentes a los respectivos CCSP.

Dentro de este objetivo, cabe señalar que se analizaron tres temáticas, relativas a conocer qué elementos o características asociaban los entrevistados al concepto de seguridad; saber cuál es, según su visión, la principal problemática de seguridad que existe en la comuna donde participan; y saber si es que los entrevistados comparten la ampliación en el rol de seguridad que se implementó a través de la dictación de la Ley N° 20.965, señalando, además, si es que creen

que el rol que cumplen los municipios en materia de seguridad debe ser protagónico o secundario.

Dicho lo anterior, uno de los primeros hallazgos de esta investigación es que, no existe unanimidad entre los entrevistados en lo concerniente a qué es lo que entienden por seguridad o cuáles son los elementos que la componen. Sin embargo, la mayoría le atribuye características asociadas al concepto de Seguridad Ciudadana, sobre todo en lo relativo a la prevención de eventuales delitos, a la gobernanza o coordinación y a la participación. A modo de ejemplo, lo anterior, se puede observar con mayor detalle según lo expresado por los entrevistados E2 y E4:

“Yo personalmente creo que hay que la seguridad debería estar basada en la prevención de los distintos delitos, inseguridades, pero más que todo, yo diría prevención en términos de poder organizarnos como comuna, como comunidad. (...) Para mí es importante también en seguridad la creación, por eso es importante el Consejo de Seguridad de poder crear un espacio donde concurren las distintas miradas que tienen que ver con seguridad. (...) También, yo creo que sería interesante ampliar esto a otros actores de la Municipalidad, como es la Dirección de Desarrollo Comunitario, como son vecinos organizados que llevaran a una mirada, los consejos de seguridad no son vinculantes, pero es un organismo asesor interesante y esas miradas van a permitir al Ejecutivo, que en este caso es la administración municipal o el gobierno municipal y su alcaldes y su Concejo a tomar las mejores decisiones o por ejemplo a crear un plan de seguridad adecuado. Lo otro, que a mí me encantaría que, en el tema de seguridad, más allá de este consejo, se piense, se conceptualice esa seguridad como en el antes”. (E2).

“En este sentido, en lo personal (...) creo que hay elementos clave de lo que es el concepto seguridad. En este sentido, creo que lo que es los conceptos o elementos de corresponsabilidad, coparticipación, la gestión, la planificación, los compromisos y metas”. (E4).

Por otra parte, cabe señalar que, para la gran mayoría de los entrevistados las principales problemáticas de seguridad dicen relación con la comisión de ciertos delitos de mayor connotación social, particularmente con el robo en lugar habitado, con el robo de vehículos y con el tráfico de droga. Por lo anterior, es posible indicar que, para ellos las principales problemáticas de seguridad que existen en las respectivas comunas son de carácter objetivo. A continuación, se puede apreciar lo señalado anteriormente, según las respuestas otorgadas, por ejemplo, por los entrevistados E1, E3, E4, E6 y E7:

“Que yo diría que otro de los temas gravísimos que tenemos es la droga. O sea, no solamente porque nos hace perder inteligencia y seres humanos, que es el factor más importante, sino que corrompe, debilita, quiebra toda la institucionalidad, la normativa y la verdad es que ha escalado y ha llegado a estados muy complejo”. (E1).

“En ese contexto, nosotros como todas las comunas, y como el país todo, tenemos un crecimiento y un aumento de los delitos y por lo tanto hoy día la principal preocupación de esta Dirección es ver cómo frenamos este aumento”. (E3).

“Bueno, el fenómeno delictual, que principalmente afecta a lo que es la comuna (...) ha sido el fenómeno delictual ha sido **marcado por el robo de vehículos, por lo que es del año, hablo desde el año 2021 y el año 2022 (...) lo cual también ha generado también un aumento últimamente **en lo que es el robo en lugar habitado o lo que son las casas habitaciones**”.** (E4).

“Bueno, yo para mí, porque yo no veo mucho robo acá en el sentido de orden de investigar y todo, **pero yo trabajo mucha droga acá, trabajo con el equipo MT0 y de hecho los procedimientos más grandes que se han hecho en la comuna han sido de droga”.** (E6).

“Hoy en día la problemática y durante principalmente este año, año 2022, **se registró en el robo lugar habitado y robo lugar no habitado en la comuna, teniendo un aumento considerable a comparación del año pasado”.** (E7).

Finalmente, es menester mencionar que los entrevistados, en general, comparten la ampliación del rol que se hizo en materia de seguridad mediante la dictación de la Ley N° 20.965. Donde difieren es en la percepción del rol protagónico o secundario que en materia de seguridad debe ser ejercido por la municipalidad. De esta manera, algunos señalan que debe tener un rol secundario, circunscribiéndolo o acotándolo solo a términos de coadyuvar o a coparticipar en la labor que realizan las policías, ya sean estas labores administrativas, de inteligencia o a través de la implementación de programas que sirvan para prevenir la delincuencia, más que para reprimirla. En cambio, para aquellos que creen que debe tener un rol más protagónico, lo hacen porque, se estima que la municipalidad es el órgano de la Administración del Estado más cercano a los vecinos, por lo que, en dicho escenario, deben intervenir activamente en dar solución a las necesidades de sus vecinos. Para el primer caso, se pueden citar como ejemplo las respuestas de los entrevistados E2 y E6:

“Yo comparto el rol que creó la ley en términos que la municipalidades sí pueden coadyuvar a las policías. Yo no estoy de acuerdo en que los equipos municipales, sean, tengan mayores atribuciones como portar armas, por ejemplo, porque, eso significa una gran responsabilidad. (...) Sí, debemos coadyuvar. Yo creo que ahí hay un concepto que la ley lo permitió con la creación de este consejo, como ser coadyuvantes, eso sí. Y lo otro que yo creo que hay mucho trabajo administrativo que podrían hacer de las policías, que podrían hacer civiles, con alguna capacitación, por cierto, pero civiles que pudieran permitir efectivamente que los carabineros estén en la calle y en los temas de inteligencia. También creo importante que en este concepto de la seguridad que se entrega a los municipios, haya sido posible apoyar la inteligencia, no sustituirla, apoyar o ayudar la inteligencia de Carabineros, porque eso permite un actuar más efectivo de Carabineros.” (...) ***“O sea, es secundario, pero no es que sea menos, no es el inconsulto, es paralelo, es de coadyuvar. Tú coadyuvas a las policías, o sea, la policías podrían, porque***

el mayor vínculo que tiene que tener el municipio en cuanto a seguridad es los carabineros de la comuna que nos toque". (E2).

"Sí. Sí, por la primera pregunta. Aquí, si no se trabaja en conjunto, esto no sirve. O sea, las policías no damos abasto por diferentes motivos y necesitamos ayuda en todo sentido. Así que sí, por supuesto." (...) ***"No, yo creo que está bien como está ahora,*** porque la seguridad en sí debe estar a cargo del Estado y de las Policías. No, no así de gente civil. ***Ellos pueden colaborar y trabajar en conjunto, pero no más allá***". (E6).

Para el segundo caso, se pueden apreciar los comentarios realizados por los entrevistados E3 y E4:

"Mira, nosotros creemos que la Municipalidades tienen que tener roles protagónicos en términos de seguridad y tienen que tener roles protagónicos porque somos la unidad más cercana a los vecinos"". (E3).

"Sí, creo que es un gran avance en materia de seguridad y lo que comentábamos en la primera pregunta, lo que es la coparticipación, creo que es fundamental y creo que si no se, no se mira, no se tiene esta mirada digamos compartida, digamos de todos los actores que están, que tienen de alguna manera alguna intervención o participación dentro de lo que son sus funciones en materia de seguridad, es clave, por lo tanto creo que ha sido un gran avance." (...) ***"creo que los municipios deben tener un rol protagónico no secundario. Yo creo que es protagónico, dado que en función de lo de los recursos que posee el determinado municipio, va a favorecer de alguna manera en el resultado final de aquellos compromisos o aquella meta o objetivos que se plantean o se determinan para poder combatir lo que es la delincuencia, lo que el fenómeno delictual. Por lo tanto acá, considerando que Carabineros de Chile actúa sobre los efectos y no sobre las causas, creo que aquí el rol de los municipios debe ser protagónico también de alguna manera y no secundario, porque de alguna manera la función de los municipios dado sus programas y planes de intervención ya sea para lo que son, lo que hay, la prevención, la prevención secundaria, lo de la reinserción social, el apoyo a las víctimas de delito es fundamental"***". (E4).

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, resulta relevante lo expresado por el entrevistado E5, por cuanto, pese a que cree que la ampliación del rol de la municipalidad en materia de seguridad ayuda de alguna manera, estima que esta

no es suficiente, haciendo ver que, según su percepción, los municipios requieren estar aún más dotados de facultades en materia de seguridad:

“Si, nosotros creemos que esa ampliación de alguna manera ayuda. No estoy seguro si de calificarla de manera terminante, que gracias a eso hoy día estemos mejor que antes de esta modificación. Pero sí creo que es un elemento que hace avanzar un escalón más” (...) *“Nosotros, de hecho (...) hemos a través de los medios de comunicación hecho un esfuerzo grande para hacer ver de que los municipios en Chile tienen, están muy en desventaja respecto a las acciones que se pueden tomar en materia de seguridad. Hay un gran mundo nebuloso de materia media grises, que no hay tanta claridad respecto si se puede ocupar tal o cual elemento en autodefensa, si se puede hacer tal o cual función en reemplazo de carabineros. Y nosotros estamos seguros que sí se puede. Que las municipalidades tienen que tomar un rol, pero amparado bajo la legislación y el apoyo de los parlamentarios, obviamente en ese sentido.*

Si y de ahí nosotros no estamos de acuerdo, para un municipio es muy difícil decir que no estamos de acuerdo con Contraloría, porque Contraloría básicamente es la que evidentemente nos controla en todos los ámbitos, pero en esta materia nosotros no estamos de acuerdo con el criterio que está ocupando el contralor, porque nosotros creemos que sí hay un margen más o menos amplio, como te digo, son materias, además grises, que son súper opinables, y si la legislación no es clara, bueno entonces son los mismos legisladores los llamados a aclararlo para que podamos accionar mejor”. (E5).

De este modo, resulta interesante señalar que, pese a que la gran mayoría de los entrevistados tiene un concepto de seguridad más cercano al de seguridad ciudadana, estos difieren en el rol que el municipio debe cumplir en esta materia. Lo anterior, es importante, ya que, dependiendo de la visión que prime y logre plasmarse en el Plan Comunal de Seguridad Pública respectivo, hará que este tomé un cierto camino y guie los cursos de acción que en materia de seguridad se buscarán cumplir mientras este se encuentre vigente.

2.2. Describir las distintas percepciones que tienen los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública acerca de la implementación de la Ley N° 20.965.

En relación con este objetivo, corresponde indicar que, el primero de los hallazgos dice relación con la opinión que tienen los entrevistados respecto de la Ley N° 20.965, que, entre otras cosas, permitió la creación de los Planes y Consejos Comunales de Seguridad Pública. Al respecto, cabe señalar que, la mayoría de los entrevistados tiene una buena opinión de la citada ley, encontrando que su elaboración y posterior dictación fue una buena idea, haciendo especial mención a que, su dictación obligó a las instituciones relacionadas con la seguridad a conversar, coordinarse y relacionarse, como también, obligó al alcalde de la comuna respectiva a tener un rol más protagónico en esta materia. Lo señalado, se puede observar, por ejemplo, en lo expresado por los entrevistados E3, E4 y E5:

“Yo creo que la creación de los consejos y los planes es una súper buena noticia para la comuna. Hay comunas que no necesitan que me obliguen a hacer un plan, que me obliguen a hacer un concejo, que nos obliguen a juntarnos una vez a la semana o una vez al mes porque efectivamente me obliguen o no me obliguen, me voy a juntar igual me pidan o no me pidan un plan, lo vamos a hacer igual, pero siempre bueno equiparar la cancha respecto a las responsabilidades que tenemos los organismos públicos de entregar productos a la comunidad y de obligarnos a coordinarnos si es que no lo hiciésemos de forma voluntaria”. (E3).

“Sí, bueno, algo le había ya comentado, creo que es, fue un gran avance y una buena medida, digamos que de alguna manera o de alguna manera obliga cierto, sobre todos a los alcaldes a tener un rol protagónico y en ese sentido a ser partícipe también de lo que es, de lo que es la problemática, digamos, de

lo que es una de las grandes demandas hoy en día a nivel país, que es la seguridad". (E4).

"Yo creo que sí, **siempre es bueno que los actores conversen, se relacionen** y hasta suena un poco cliché, pero en materia de seguridad lo importante es que todos los actores y todo el trabajo cuenta". (E5).

El segundo hallazgo que se puede mencionar sobre este punto, teniendo en consideración que todas las comunas que forman parte del presente estudio cuentan con un Plan Comunal de Seguridad Pública, es que los entrevistados estiman que la elaboración del mencionado plan no solo debe estar a cargo del Alcalde respectivo y de sus funcionarios municipales, sino que debe existir un mayor nivel de participación de todos los integrantes de los CCSP:

"En mi opinión personal, faltó participación (...) A mí me gusta más la idea de que el primer borrador hubiese sido quizás no con todos los actores, pero con actores distintos en esa propuesta (...) pero me gustaría más si se pudiera ampliar mucho más ese borrador, porque si tú, a mí me gusta la hoja en blanco, como digo yo, y que todos podamos participar y partamos de cero y digamos esto queremos" (...) "Hay que llegar con una propuesta, pero me gusta que esa propuesta inicial hubiera sido más participativa". (E2).

"No sé si activamente, entendiendo activamente como escribir o redactar, etc., pero sí conocerlo, si en que en temáticas que tengan que ver con cada una de sus instituciones, preguntarles su opinión, ver si tienen algún aporte que hacer, alguna mirada que entregar". (E3).

"(...) creo que es necesario una participación más proactiva también de los actores intervinientes, de los organismos, que también son partícipes del consejo comunal, porque de alguna manera pueden ser un apoyo en cuanto al objetivo y metas que se establecen en el Plan de Seguridad Pública, que en definitiva no es solamente el plan de la comuna, sino que es el plan de todos. Porque aquí la seguridad, como se dice, es de todos y por lo tanto creo que todos los organismos intervinientes también tienen mucho que decir y que de alguna manera puedan potenciar y ser un complemento, un aporte a este plan de seguridad." (...) "deben tener una participación más activa y consultiva, quizá porque el plan comunal, los Consejos Comunales es un órgano consultivo, por lo tanto, en ese sentido, desde

esa mirada, creo que el plan comunal también debiera ser con ese, con esa mirada, digamos". (E4).

"O sea, si yo creo que todos tienen que participar. Como decía antes, la clave en materia de seguridad es que se trabaje colaborativamente entre todos los actores, incluso en el sentido amplio, diría te incluiría a los mismos vecinos a través de organizaciones de centros de seguridad que nosotros tenemos harto acá en la comuna, etcétera". (E5).

"Si, los que tenemos la obligación y representantes de una institución **tenemos que ser parte directa del trabajo de una modificación o de la creación propiamente tal del plan comunal"**. (E7).

Así, sobre este punto, se puede colegir que los entrevistados tienen una buena opinión y percepción acerca de la Ley N° 20.965. Pero, para que su implementación sea verdaderamente óptima creen que debe existir una mayor participación por parte de todos los integrantes de los respectivos CCSP, desde el primer minuto de su funcionamiento, lo que incluye la participación en la elaboración de los Planes Comunales de Seguridad Pública que correspondan, ya que, dicho plan es el que marcará la ruta de gestión que siga el respectivo municipio.

2.3. Identificar los resultados de la implementación de esta política pública, según la percepción de los entrevistados, asistentes a los CCSP.

Dentro de este punto, los entrevistados manifestaron su opinión respecto al cómo estos valoran la importancia de los CCSP en la prevención de los delitos que se cometen en las comunas que componen el contexto espacial de la presente investigación y si consideran que esta institucionalidad es útil o no, además de indicar si la dictación de la Ley N° 20.965 y su participación en los CCSP han

cambiado o no su forma de relacionarse con los demás asistentes a dichos consejos, para finalmente señalar cuál sería para cada uno de ellos el principal aporte y la principal deficiencia de la citada ley y si es que estos le harían modificaciones o no al funcionamiento de los CCSP.

En relación con el cómo valoran la importancia de los CCSP en la prevención de los delitos, cabe señalar que, de forma casi unánime, todos los entrevistados señalaron que la institucionalidad de los CCSP ha sido un aporte en la prevención de los delitos, pero acotando dicho aporte, a temas de coordinación y de participación, en el sentido de que estos ayudaron, por una parte, a estrechar lazos entre las distintas instituciones que participan dentro de él y, por otra, a que estos abrieron un espacio donde se pueden plasmar las distintas miradas y visiones que pueden ser de ayuda en la toma de decisiones. A modo de ejemplo, se puede citar lo señalado por los entrevistados E2, E4, E6 y E7:

“Sí, ha tenido. Yo creo que es un espacio donde las distintas miradas en la conversación ayudan a la toma de decisiones de quien está encargado específicamente de la seguridad, pero también con esta mirada más de comunidad de qué podemos hacer. Yo creo que ciertos hábitos o costumbres que tú puedes inculcar en los vecinos permite prevención de delito”. (E2).

“Creo que sí. Creo que todo aquellas acciones o compromisos que se generan en torno a lo que es el plan de seguridad comunal o local, ha tenido de alguna u otra manera un resultado digamos beneficioso, dado que tanto los objetivos institucionales en lo que respecta a Carabineros de Chile, con los objetivos que se plantean en el Consejo, en el Plan Comunal de seguridad pública, están de alguna manera relacionados y el enfoque es el mismo, o sea prevenir o mitigar, digamos el fenómeno delictual”. (E4).

“Si sabes que a como yo recuerdo antes que era este tema, las policías antes se trabajaba muy, digamos por sectores, la policía trabajaba, su

sector no le informaba a nadie, nadie sabía que es lo hacía la policía. Yo tampoco sabía lo que hacía la DIDECO, como tampoco sabía lo que hacía, por ejemplo diferente otras instituciones y ahora en los Consejos, hasta me manejo con el tema, del tema este del COVID, por ejemplo cuántos contagiados hay, porque ellos también están en el consejo, entonces es lo que yo creo que ahora, que la integración de todos los actores en esto ha hecho que esto funcione súper bien". (E6).

"Ya, el cómo evalúa la importancia del Consejo, si ayudó enormemente a estrechar un puente que muchas veces era para algunos como bien largo. Y sin duda estas reuniones permiten tener aportes constructivos para poder acortar este puente, digamos, y ser más ejecutivos o más que formales, digamos, con un documento y simplemente dejarlo ahí. Y sin duda la creación si debe y ha tenido una influencia directa". (E7).

Sin perjuicio de lo anterior, resulta relevante destacar la opinión sostenida por los entrevistados E3 y E5, quienes señalan que, pese a creer que los CCSP son un aporte, valorando las distintas miradas y prismas que pueda tener cada una de las instituciones, no les es posible saber cuántos delitos se puedan haber prevenido por acción del Consejo, ya que, no se puede determinar cuántos delitos podrían haber ocurrido si se hubiese adoptado tal o cuál decisión, sino que solo se puede saber cuántos fueron los delitos que si ocurrieron o fueron frustrados, pero no los que fueron prevenidos, indicando que la baja de delitos de los últimos años, puede deberse a la creación de los CCSP, como también puede deberse a factores externos, como por ejemplo, la pandemia del COVID-19 y las restricciones de movilidad decretadas a raíz de ello. Lo anterior, se puede observar en las siguientes citas:

"Mira, la creación del consejo siempre es un aporte. La mirada distinta y con prismas distintas de cada una de las instituciones de la sociedad civil, siempre es un aporte. Cuántos delitos se puedan haber prevenido porque el consejo existe, en mi opinión es imposible de medirlo, porque yo sé cuántos

delitos ocurrieron y nunca voy a saber cuántos delitos podrían haber ocurrido si yo no hubiese tomado tal o cual acción en términos de seguridad pública. Solo sé los que de verdad ocurrieron o fueron frustrados, pero no los que fueron prevenidos. Pero nosotros creemos que cualquier acción y cualquier opinión siempre es útil y hay que tomarla en consideración porque podría prevenir un delito. Ahora, si me preguntas cuál es la tasa de prevención del delito que he tenido dado el consejo, imposible. Yo podría decir que mis delitos han disminuido desde el 2017, claro, pero podrían haber disminuido por la creación del Consejo, o podrían haber disminuido por la pandemia y las restricciones de movilidad, o podrían haber disminuido por otro múltiple número de factores, o porque hoy día tengo más cámaras en la comuna o qué se yo, digamos, no te podría decir qué porcentaje corresponde al Consejo u otra medida". (E3).

"Sinceramente, yo no manejo la cifra, si es que la creación ha hecho de que, de que haya cambiado en algo. Es bien complejo porque tú ves las cifras a propósito, primero, fue no sé la pandemia, hoy día estamos postpandemia y todas las cifras están empeorando no solamente en la comuna, sino que a nivel nacional. Entonces cuesta tomar cifras objetivas y vincularlas al trabajo que ha hecho o no ha hecho este consejo, porque hay otros factores aparte del trabajo de este consejo que influyen e inciden en la cifra, entonces uno ya no sabe cuál de los factores están influyendo en las cifras". (E5).

En cuanto a si consideran a los CCSP como una institucionalidad útil y si esta debe mantenerse, ahora sí, los entrevistados señalaron unánimemente que sí es útil, debiendo mantenerse, principalmente, por cuanto, resulta un aporte a la toma de decisiones que deben ser adoptadas por la Administración Comunal respectiva, además de que obliga a los órganos que participan en estos consejos a vincularse entre sí. Lo anterior, por ejemplo, aparece en las siguientes citas:

"Se debe mantener, es útil. Yo creo que todos los consejos que aporten a la toma de decisiones de la administración municipal siempre son útiles, porque ahí hay miradas distintas, de quehaceres distintos". (E2).

"Absolutamente, sí. Siempre, siempre es bueno juntarse y conversar de seguridad, ponernos de acuerdo. Siempre es bueno poder escuchar a los representantes de la sociedad civil y ver cuáles son las miradas y los prismas de los problemas que aquejan a los vecinos Nunca está de más". (E3).

“Sí, yo creo que es útil. Si no, imagínate que la propia alcaldesa. La vinculación que tendría con el trabajo de Carabineros, de la PDI y otros actores sería casi ya un tema de voluntades”. (E5).

Respecto a si la participación en los CCSP de los distintos entrevistados ha cambiado o no su forma de relacionarse con los demás integrantes de los respectivos consejos, es posible señalar que, la gran mayoría de estos, respondió de manera afirmativa, señalando principalmente que, al estar obligados a juntarse periódicamente, consecuentemente están obligados a conocerse, mejorando tanto sus relaciones personales, como profesionales, además de que esta misma vinculación los ayuda a comprender y valorar el trabajo del otro. Lo anterior, por ejemplo, se puede observar de lo señalado por los entrevistados E1, E2, E4, E5 y E7:

“Si po, los obliga. Si no está la voluntad personal de colaborar, los obliga. Y eso, lamentablemente es bueno”. (E1).

“Sí. O sea, uno valora el trabajo de las policías, por ejemplo, de otra manera. Tú te das, eres mucho más consciente de lo que significa el poder informar adecuadamente a la municipalidad porque saben que detrás de eso, hay un costo enorme, te hace mucho más consciente de tu rol de activo en la sociedad, eres mucho más partícipe”. (E2).

“Sí, cambia de alguna manera tanto en las relaciones interpersonales, como también las relaciones, digamos, profesionales. A qué voy con ello, porque muchas veces puede que, en determinado municipio, puede que a algunos actores no les guste que de alguna manera trabajar con Carabineros o tiene poca confianza o credibilidad lo que es la institucionalidad de Carabineros. Sin embargo, en lo que yo he podido apreciar en mi trayectoria policial y desde que se implementaron los consejos comunales, he podido ver, digamos, una percepción distinta de aquellas personas que quizás tenían cierta apreciación diferente de conocer un poco más qué es lo que desarrolla Carabineros, entonces se han podido dar cuenta también de la gran cantidad de funciones que debe absorber Carabineros y que de alguna manera han podido ser testigo de que

Carabineros con los pocos recursos que tiene, aun así pues se desarrolla el máximo". (E4).

"Sí. Yo creo que de todas maneras hay una relación más estrecha y que todas las relaciones humanas, finalmente, cuando hay más vinculación y hay periodicidad". (E5).

"Sí, sin duda. Como le decía delante, se han estrechado los lazos, antes, siempre digo que existe el mito, pero, por ejemplo, entre Carabineros y la PDI y hoy en día nosotros lo llevamos muy bien. Existe una conexión directa y en los consejos, si bien es cierto es más generalizado lo que se habla. Nosotros también tenemos mesas de trabajo semanales donde aún más estrecha entre los organismos que son componentes precisamente del consejo comunal". (E7).

Finalmente, en cuanto a los aportes y deficiencias en los resultados que ha demostrado la aplicación de la Ley N° 20.965, corresponde indicar que, respecto a los aportes, los entrevistados señalan de forma casi unánime que el principal aporte consiste en que creó un nuevo organismo de participación, cuyo funcionamiento estrecha lazos y comunicaciones y obliga a entablar una relación entre todos los actores que integran los CCSP, lo que redundará también en la necesidad de entablar acuerdos, no dejando dicha relación a la buena voluntad de dichos actores. A modo de ejemplo, se pueden citar las expresiones realizadas por los entrevistados E2, E3, E5 y E7:

"El principal aporte es que crea un nuevo organismo, vinculante o no de participación. El principal aporte es que, o sea otro de los aportes es que te hace pensar una vez al año en cuál va a ser tu carta de navegación hacer un plan". (E2).

"El principal aporte era lo que te decía anteriormente. Yo creo que te obliga a conocerte, te obliga a coordinarte, te obliga a ponerte de acuerdo". (E3).

“Yo te diría que el aporte es ese, el que de alguna manera haya formalizado la relación y el trabajo entre los distintos actores y no dejarlo a la buena voluntad o al o al interés que puedan manifestar ellos mismos”. (E5).

“Yo creo que esta ley era una muy buena iniciativa y ha sido un muy buen aporte para estrechar precisamente las comunicaciones entre los organismos públicos”. (E7).

En relación con las deficiencias, cabe señalar que estas generalmente coinciden con las modificaciones que los entrevistados le harían al funcionamiento de los CCSP, las cuales, consisten principalmente en la falta de recursos propios con los que podrían contar los CCSP, los que, podrían servir, por ejemplo, para financiar capacitaciones a los vecinos de la respectiva comuna en materias de seguridad, señalándose, además otras falencias, relativas a que dentro de las materias de seguridad, respecto de las cuales, las municipalidades pudiesen tener injerencias, esté la relacionada con la seguridad privada; que existan incentivos otorgados por los Gobiernos Regionales en aquellos casos en que las intervenciones locales realizadas por una determinada municipalidad trascienda a otras comunas; que se imponga como obligación para los integrantes de los CCSP, que dentro de alguna periodicidad concordada, tengan que mostrar o proponer algún tema y no ser meros espectadores; o implementar un sistema de rendición de cuentas que permita evaluar y/o controlar que los compromisos se cumplan. Lo anterior, se puede apreciar en lo expresado por los entrevistados E1, E2, E3, E4 y E7:

“Y siento que uno de los grandes déficit es que tu no puedas sumar la seguridad privada.” (...) ***“Mira yo creo que en la línea que te he dicho que creo***

*lo he mencionado ya varias veces la agregaría algunas cosas que siento que son importantes. **La norma no menciona nada, absolutamente nada sobre premiar, incentivar, fondos regionales al respecto, porque en el fondo muchos los temas que los consejos regionales plantean, como te decía, no solamente son intervenciones locales en tu comunidad, sino que trascienden a otras comunidades***". (E1).

"(...) yo creo que debería haber, el Consejo podría tener una patita adicional que pudiera hacer el tema de capacitación. (...) pero yo creo que deberíamos tener una patita de capacitación que el Consejo pudiera tener alguna, porque claro, funciona sin platas, pero poder tener algunos recursos que significaran capacitar a los vecinos en algunas materias de prevención que nos interesaría". (E2).

"Yo creo que trataría, si tuviera que hacer una mejora a los Consejos, que las instituciones, las otras, no los municipios, estuviesen obligados a una vez al año, una vez al semestre, da lo mismo, alguna periodicidad concordada, tengan que necesariamente mostrar algo, traer un tema, proponer algo". (E3).

*"también vaya de la mano también con mayores ingresos de aporte o de recurso económico por parte del gobierno, sino sí podemos tener, podemos crear planes fabulosos con, con quizás con aspiraciones bastante grande, pero si no tenemos los recursos financieros, recursos económicos para poder llevar a cabo aquellos planes, programas, no vamos a tener los resultados esperados." (...) "Sí, justamente lo que le mencionaba en razón de la rendición de cuentas, lo que se le denomina la **accountability** para de alguna manera generar herramientas o sistemas que permita también a los otros organismos que son protagónicos en la participación de los Consejos Comunales y Seguridad Pública, para que de alguna manera también podamos tener ese feedback de todos los partícipes de en la cadena o el proceso de la persecución criminal que de alguna manera está ligada a la prevención del delito". (E4).*

(...) tampoco entrega muchos recursos para que municipalidades que no cuentan con el sustento económico para una dirección de seguridad puedan formarlos y eso evidencia obviamente una disminución en favor de la comunidad." (...) "Ya, las modificaciones, que yo creo que considero que muchas veces esta responsabilidad y que directamente el Concejo Municipal y la Municipalidad es parte de este plan (...) aquí es sin duda esto, muchas veces se desliza un compromiso". (E7).

De esta manera, es posible señalar que los entrevistados, miran con buenos ojos la creación de los CCSP, encontrándolos útiles. Sin embargo, estiman que es difícil poder determinar si estos tienen un impacto real en poder lograr una disminución objetiva de los delitos que se comenten en las respectivas comunas, por lo que, sus resultados, en relación con lo anterior son difíciles de medir. Lo anterior, también, para muchos de ellos, se ve dificultado por la falta de recursos propios o entregados por el Gobierno Central para el funcionamiento de los CCSP, sobre todo en aquellas comunas que no cuentan con los ingresos o recursos que tienen las comunas que constituyen el contexto espacial de la presente investigación, por lo que, por el momento circunscriben su importancia o relevancia al hecho de ser una institucionalidad que sirve básicamente para la coordinación y participación de los órganos y miembros de la sociedad civil que tienen injerencia en materia de seguridad dentro de las comunas respectivas, teniendo su implementación varias oportunidades de mejora.

CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES

Cabe recordar que la presente investigación contempla como objetivo general el explorar los resultados que ha tenido la dictación de la Ley N° 20.965 sobre la seguridad ciudadana, según la percepción de los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia, a cinco años de su publicación.

Además, se propusieron los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar las principales características del concepto “Seguridad”, según los entrevistados, asistentes a los respectivos CCSP;
2. Describir las distintas percepciones que tienen los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública acerca de la implementación de la Ley N° 20.965; e
3. Identificar los resultados de la implementación de esta política pública, según la percepción de los entrevistados, asistentes a los CCSP.

En adición a lo anterior, también corresponde indicar que con este estudio se buscaba responder las siguientes interrogantes:

1. ¿Cómo los asistentes a los CCSP creen que debe ser el enfoque del tipo de seguridad que quieren para las comunas donde ellos participan?
2. ¿Cómo creen los asistentes a los CCSP que pueda influir una mayor o menor participación en el funcionamiento, gobernanza y toma de decisiones de los CCSP?
3. ¿Cómo los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública de las comunas de Las Condes, Lo Barnechea y Providencia perciben los resultados que ha tenido la dictación de la Ley N° 20.965 sobre la seguridad ciudadana?

De este modo, teniendo en consideración lo anterior, cabe hacer presente que, ahora, ya realizado el análisis cualitativo descrito en el capítulo precedente -el cual, se construyó en base a los objetivos específicos señalados previamente-, es posible vislumbrar las siguientes conclusiones:

1. En primer lugar, como respuesta a la primera de las interrogantes señaladas anteriormente, es posible indicar que, pese a que la gran mayoría de los entrevistados cree en un enfoque de seguridad más cercano al de seguridad ciudadana, ya que, dan importancia y relevancia a elementos, tales como, coordinación, gobernanza y participación, estos difieren en el rol que el municipio debe cumplir en esta materia. Visiones distintas que pueden adquirir relevancia al momento de elaborar el correspondiente Plan Comunal de Seguridad Pública respectivo, por cuanto, esta guiará el camino y cursos de acción que -en materia de seguridad- se buscarán cumplir mientras dicho plan se encuentre vigente.

En relación con este punto, se propone que la denominación de seguridad pública que utiliza la Ley N° 18.695, sea modificada por Seguridad Ciudadana, Seguridad Humana o Seguridad a secas, ya que, solo con esa pequeña diferenciación, la seguridad pública ejercida por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y por el Ministerio encargado de la seguridad pública no se confundiría con aquel tipo de seguridad que le competiría resguardar a los municipios, e incluso, el solo hecho también de reconocerla como seguridad humana o seguridad a secas, le da fuerza a su carácter de derecho humano de cuarta generación, por lo que, los municipios pasarían a tener un mayor número de potestades (poder-deber) y los CCSP podrían ser integrados permanentemente, ya no solo en calidad de invitados, por otros actores, como por ejemplo, representantes del Ministerio de Educación y del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

2. En segundo lugar, contestando la segunda de las preguntas mencionadas previamente, cabe señalar que, se puede colegir que los entrevistados tienen una buena opinión y percepción acerca de la Ley N° 20.965. Pero, para que su implementación sea verdaderamente óptima creen que debe existir una mayor participación por parte de todos los integrantes de los respectivos CCSP, desde el primer minuto de su funcionamiento, lo que incluye la participación en la elaboración de los Planes Comunales de Seguridad Pública que correspondan, ya que, dicho plan es el que marcará la ruta de gestión que siga el respectivo municipio; y

3. En cuanto a la tercera de estas interrogantes, es menester indicar que, los entrevistados, tienen una buena percepción y miran con buenos ojos la creación de los CCSP, encontrándolos útiles. Sin embargo, estiman que es difícil poder determinar si estos tienen un impacto real en poder lograr una disminución objetiva de los delitos que se comenten en las respectivas comunas, por lo que, sus resultados, en relación con lo anterior son difíciles de medir. Lo anterior, también, para muchos de ellos, se ve dificultado por la falta de recursos propios o entregados por el Gobierno Central para el funcionamiento de los CCSP, sobre todo en aquellas comunas que no cuentan con los ingresos o recursos que tienen las comunas que constituyen el contexto espacial de la presente investigación, por lo que, por el momento circunscriben su importancia o relevancia al hecho de ser una institucionalidad que sirve básicamente para la coordinación y participación de los órganos y miembros de la sociedad civil que tienen injerencia

en materia de seguridad dentro de las comunas respectivas, teniendo su implementación varias oportunidades de mejora.

En relación con lo anterior, cabe señalar que, pese a que se observa una tendencia a la baja en la comisión de los delitos de mayor connotación social, los datos recopilados no son concluyentes como para afirmar que dicha disminución se debe a la implementación de esta política pública, sino que también se puede deber fundamentalmente a la pandemia y a las limitaciones de movilidad dictadas a partir de los estados de excepción constitucional que se produjeron en el país.

4. Es por todo lo anteriormente dicho que, es posible concluir que esta investigación ha dado como resultado la aprobación de ambas hipótesis:

Hipótesis N° 1: La percepción de parte de los actores relevantes de los propósitos y objetivos de la política pública son evaluados positivamente;

Hipótesis N° 2: La percepción de los actores relevantes de los resultados revelan que existe una inadecuación entre el diseño de la política pública y su implementación.

Dicho en otros términos, los entrevistados reconocen que, a pesar de ciertas posibilidades de mejora, los resultados de esta política pública son adecuados, idóneos, positivos y valorados, no obstante, existen discrepancias entre diseño e implementación.

Expuesto lo anterior, y en adición a las conclusiones señaladas anteriormente, vale la pena hacer presente otras conclusiones que arrojó la realización de la presente investigación.

En cuanto a las funciones de los CCSP, es menester indicar que estas se encuentran contempladas en el Artículo 104 E del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Dentro de estas funciones, se encuentra la señalada en la letra h) del artículo citado anteriormente, según el cual, el Consejo puede realizar observaciones al PCSP que elaboró el alcalde, previo a su presentación ante el concejo municipal. Al respecto, es posible indicar que, a pesar de que de lectura de la norma en comento aparece que su tenor es más imperativo que facultativo, los entrevistados entienden esto como algo voluntario, por lo que, resultaría interesante que, en pos de una mayor participación, que este literal fuese objeto de una modificación legal, estableciendo expresamente la obligatoriedad de que en la elaboración del respectivo plan participen los distintos actores que integran los CCSP.

Por otra parte, teniendo en consideración que algunos entrevistados señalan que dentro de los CCSP debería haber un mayor control y exigencia en el cumplimiento de compromisos a otros asistentes del consejo o a otras instituciones, se induce que estos desconocen ciertas funciones con las que

cuenta el alcalde respectivo (actuando como presidente del consejo), como por ejemplo, y en relación a este punto, la establecida en la letra d) del citado artículo 104 E, según el cual, el CCSP tiene como función efectuar el seguimiento y monitoreo de las medidas contempladas en el PCSP, señalando además que, siempre que el alcalde constate el incumplimiento reiterado e injustificado de alguno de los compromisos suscritos por los representantes de las instituciones del consejo en el marco del plan comunal de seguridad pública deberá oficiar de dicho incumplimiento al superior de su respectiva institución y a la Subsecretaría de Prevención del Delito.

En relación con lo anterior, también es posible colegir que en su mayoría los entrevistados sólo relevan, dentro de las funciones que tiene el consejo, aquella contemplada en la letra f) del artículo 104 E, relacionada con constituirse en una instancia de coordinación comunal en materias de seguridad pública.

Por otra parte, a pesar de que todos los actores relevan la importancia que tiene la seguridad en la vida de las personas, ninguno de los entrevistados hizo hincapié en su carácter de derecho humano, pese a que tienen conocimiento que la temática seguridad es una de aquellas que mayor demanda presenta por parte de la población. Esta consideración no es solo relevante por tratarse la seguridad de un derecho humano, si no ya que, el hecho de que sea considerado con este carácter trae aparejado otros ribetes no menos importantes. Es relevante también, sobre todo si se tiene en consideración las demandas practicadas por

algunos ediles consistentes en dotar de mayores atribuciones en materia de seguridad pública a las municipalidades, a los alcaldes y a los inspectores municipales, por cuanto, por una parte, ante alguna eventualidad en que la seguridad se vea sobrepasada en la comuna respectiva, tal como aconteció a modo de ejemplo en el último trimestre del año 2019, ya no solo se podrá buscar la responsabilidad del Fisco de Chile, sino que también de la municipalidad respectiva, lo cual, puede ser complejo para los presupuestos de los municipios, sobre todo para aquellas comunas que tienen bajos ingresos; y por otra, ya que, considerando que actualmente en el país se eligen 345 alcaldes, dotarlos tanto a ellos como a los inspectores municipales de mayores atribuciones en materia de seguridad, abre la puerta a una discrecionalidad no menor, por cuanto, en la práctica existirían 345 nuevas visiones de cómo ejercer las labores en materia de seguridad pública dentro de un territorio determinado.

Finalmente, cabe destacar que, pese a que los entrevistados forman parte de los CCSP de algunas de las comunas con más ingresos del país, estos señalan como una deficiencia de estos, la falta de recursos propios, por lo que, si para los CCSP de estos municipios la falta de recursos propios es considerada una especie de piedra de tope para lograr un funcionamiento óptimo, cabe preguntarse qué es lo que sucede o qué se espera entonces de aquellos municipios con menores ingresos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aylwin, P., & Azócar, E. (1996). *Derecho Administrativo*. Universidad Nacional Andrés Bello.

Bermúdez, J. (2014). *Derecho Administrativo General*. Legal Publishing.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). *Historia de la Ley N° 20.965*.
<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5758/>

Burgos, Jorge y Tutela, Patricio. (2002). Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública. En F. Carrión (Ed.), *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (1° ed., pp. 475-502). Imprenta RISPERGRAF.

Cea, S. y Herrera, C. (2021). *Los Procedimientos Administrativos Disciplinarios de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile*. LEGAL PUBLISHING.
https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=LAL_EY%2F2021%2F42923187%2Fv1.1&titleStage=F&titleAcct=68bd1fc542824db8b7427a7139173df7#sl=0&eid=1f19a4f8266c0d8fc12deb1a1d201818&eat=78124DD9-8638-C8FE-A942-C52A67E58A88&pg=&psl=e&nvgS=false

Centro de Estudios Públicos (2022). *Estudio Nacional de Opinión Pública Encuesta CEP 86 de Abril-Mayo 2022*.
<https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2010-2021/estudio-nacional-de-opinion-publica-n-86-abril-mayo-de-2022>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*.
<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 3. 10 de diciembre de 1948.

Dirección Nacional del Servicio Civil. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/download/Ws?uuid=36d89285-95f4-4744-9caa-7ea17a18ab68>

Fundación ObservatorioFiscal. (2019). *¿Cuáles son las brechas que existen entre los ingresos municipales de cada comuna?* <https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/BrechasentreMunicipios>

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 público. En R. Lagos Flores (Ed.), *Seguridad Pública en Chile: del fenómeno global a la acción local* (pp. 251-266). Ediciones Universidad Tecnológica y Extensión.

Hernández Suárez. R. (2016). Lo local y la participación comunitaria en las políticas de seguridad pública en Chile. En R. Lagos Flores (Ed.), *Seguridad Pública en Chile: del fenómeno global a la acción local* (pp. 227-250). Ediciones Universidad Tecnológica y Extensión.

Instituto Nacional de Estadísticas (2020). *17ª Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2020) Presentación de Resultados*. https://www.ine.cl/docs/default-source/seguridad-ciudadana/publicaciones-y-anuarios/2020/s%C3%ADntesis-de-resultados---17-enusc-2020.pdf?sfvrsn=f57d6dc6_2

Leal Buitrago, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva. Del frente nacional a la Posguerra Fría*. Editorial Alfaomega, Colombia. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=11664&tab=opac

Leal Buitrago, F. (2003). *La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur*. <https://journals.openedition.org/revestudsoc/26088?lang=fr>

Ministerio de Defensa Nacional. (1997). *Libro de la Defensa Nacional de 1997*. https://www.defensa.cl/media/LIBRO-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL_1997.pdf

Ministerio de Defensa Nacional. (2017). *Libro de la Defensa Nacional de 2017*. <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (1994). *Informe Regional de Desarrollo Humano 1994 | PNUD en América Latina y el Caribe*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2013, noviembre). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013–2014 | PNUD en América Latina y el Caribe*. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html

Paoli, I. (2013). Seguridad Nacional, Pública y Ciudadana. Una aproximación a los conceptos que las definen y a las realidades en las que actúan en Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, *Derechos Humanos y Seguridad Pública* (1° edición, pp. 231-254).

Palazzolo, P. (2008). Gobiernos locales y seguridad pública: Olavarría, un caso práctico en Argentina. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 4, pp. 121-134. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/issue/view/81>

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos & Universidad Alberto Hurtado. (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Valente Limitada. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Gu%C3%ADa%20para%20la%20prevenci%C3%B3n%20local%20hacia%20pol%C3%ADticas%20de%20cohesi%C3%B3n%20social%20y%20seguridad%20ciudadana.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional.*

https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/analisis-sobre-innovacion-en-seguridad-ciudadana-y-derechos-huma.html

Resolución N° 115, de 2012, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que define el Reglamento del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal.

Rivera, F. (2011). *Seguridad ciudadana en el marco de los derechos humanos y el desarrollo. Una visión desde América Latina.*

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/12248/5/91618_N55-11-DDHH-Seguridad-Ciudadana-y-desarrollo.pdf

Tudela, P. (s.f.). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana.*

<http://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos-humanos-seguridad/Tudela%20Conceptos%20y%20orientaciones%20para%20pol%C3%ADticas%20de%20seguridad%20ciudadana.pdf>

ANEXOS

Anexo 1: Pauta de Entrevista

a) Identificar las principales características del concepto “Seguridad”, según los entrevistados (asistentes a los respectivos CCSP).

1. En términos generales, me puede decir ¿Qué elementos y características asocia usted al concepto de seguridad?

2. ¿Cuál cree usted que es la principal problemática de seguridad que existe en la comuna?

3. Respecto a las modificaciones que la Ley N° 20.965 incorporó en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, ¿comparte la ampliación del rol en materia de seguridad que se hizo?

(Solo si es necesario profundizar en la respuesta) En dicho contexto, ¿Usted cree que la Municipalidad, debe tener un rol más protagónico o secundario en materia de seguridad?

b) Describir las distintas percepciones que tienen los asistentes a los Consejos Comunales de Seguridad Pública acerca de la implementación de la Ley N° 20.965.

4. ¿Cuál es su opinión respecto de la Ley 20.965, que permite la creación de los Planes y Consejos Comunales de Seguridad Pública?

5. ¿Considera que están claras las funciones de cada institución?

6. Específicamente, en el contexto de la citada ley ¿Cuál cree que es el rol que le compete a su institución

7. Y en específico, ¿Cuál cree usted que es el rol que en materia de seguridad debe cumplir el municipio, el alcalde y del Consejo Comunal de Seguridad Pública

8. Pasando a otro tema, ¿Su comuna cuenta con un Plan Comunal de Seguridad Pública?

8.1. Si la respuesta es positiva, ¿Usted cree que en su elaboración participaron adecuadamente todos los actores que integran el mencionado consejo?

8.2. Si la respuesta es negativa, ¿A qué razones se debe? Y

8.3 ¿Usted cree que en su elaboración deben participar activamente todos los actores que integran el CCSP?

9. ¿Su Institución ha realizado evaluaciones del Plan Comunal de Seguridad Pública?
¿Cuáles

10. Según su opinión ¿Quién cree que es el principal responsable del funcionamiento del Consejo y del logro de los objetivos del Plan?

c) Identificar los resultados de la implementación de esta política pública, según los entrevistados (asistentes a los CCSP).

11. ¿Cómo valora la importancia del Consejo para la prevención de los delitos que se cometen en la comuna? ¿Su creación ha tenido influencia en la prevención de dichos delitos?
12. ¿Cree que el Consejo es una institucionalidad útil? ¿Considera que debe mantenerse?
13. ¿Le haría modificaciones a su funcionamiento? En caso de una respuesta positiva ¿Qué modificaciones serían?
14. ¿Cómo considera que es la periodicidad en que se realizan las sesiones del Consejo?
15. ¿El tiempo de la sesión es suficiente para tratar adecuadamente los puntos que usted considera relevantes?
16. ¿Usted asiste con regularidad al Consejo? En caso de no asistir:
¿Designa a algún representante?
No asistir ¿trae consecuencias?
¿Se informa de los acuerdos que se hayan logrado en la sesión respectiva?
17. Esta ley y su participación en los Consejos, ¿ha cambiado su forma de relacionarse con lo demás actores que integran los mencionados Consejos?
18. Para usted, ¿Cuál sería el principal aporte y la principal deficiencia de esta ley?