

**Proyecto Desarrollo Comunitario Sustentable en Perspectiva Comparada  
Center for Latin American Social Policy, CLASPO  
University of Texas at Austin**

---

**“La Legua Emergencia y La Victoria: dos experiencias en seguridad  
ciudadana generadas a partir de un vínculo entre la comunidad y el  
Estado”**

Investigadora Senior: Claudia Serrano  
Investigadoras Junior: Roxana Muñoz y Manuela Valle

---

**Informe Final**

## INDICE

	Pág.
Introducción	3
I. Antecedentes	5
Políticas Sociales en los '90	5
Nueva Relación Sociedad civil-Estado	6
La Seguridad Ciudadana como Nuevo Ámbito de Política Pública	8
El Programa Barrios Seguros	11
Características históricas y estructurales de cada población	12
II. Marco Teórico-Metodológico	15
Problema e Hipótesis de Estudio	15
Capital Social-Comunitario y las Redes	15
Ciudadanía	16
Concepto de Interfaz	17
Enfoque Etnográfico	17
Diseño del Estudio	18
III. Análisis	19
3.1. Análisis descriptivo del origen, desarrollo y resultados del Programa en cada población	19
3.1.1. Origen del programa en cada población	19
3.1.2. Desarrollo del Programa en ambas poblaciones	21
3.1.3. Resultados del Programa en la Disminución del Temor y de la Violencia	24
3.2. Análisis explicativo-interpretativo de los resultados a partir de la interfaz	26
3.2.1. Características de la interfaz	26
3.2.2. Relaciones que se constituyen en la interfaz y sus características	35
a) Relación de los funcionarios del Programa con los dirigentes sociales	38
b) Relación entre funcionarios policiales y comunidad	41
c) Relación entre los dirigentes sociales y la comunidad organizada y no organizada	44
3.3. Efectos de la interfaz establecida en el fortalecimiento del capital social y de la ciudadanía	45
IV. Conclusiones	49
Bibliografía	51

## INTRODUCCIÓN

Desde los años 90, década en que se recupera la democracia en Chile después de casi 20 años de dictadura militar, se comienzan a introducir una serie de cambios en las políticas sociales que implican una nueva forma en que el Estado asume las necesidades de grupos sociales que son vistos como más “vulnerables”, en la medida que no han quedado integrados en el modelo de desarrollo de Mercado Neoliberal. Dicho modelo económico se instaló durante la dictadura con graves consecuencias sociales en la esfera pública y en la participación ciudadana, por lo que una vez recuperada la democracia se constituyó en un imperativo el saldar las “deudas sociales” con los excluidos y los grupos vulnerables, así como generar espacios de redemocratización de la sociedad.

Una serie de características marcan el paso de esta nueva relación del Estado con las problemáticas sociales y con la sociedad civil: la recuperación del diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, la externalización de servicios, la incorporación de criterios técnicos y científicos de medición de problemas y de evaluación, etc. Se experimenta con fuerza sobre todo en el tercer gobierno de la Concertación la reemergencia del tema de *lo ciudadano*, y se establece al interior del aparato público la necesidad de incorporar a la comunidad como un actor / sujeto activo en el diagnóstico, planificación e implementación de programas o acciones destinadas a resolver los problemas que los aquejan a nivel local.

A partir de este imperativo de la participación ciudadana, el *nivel local* aparece como el espacio de articulación de la comunidad y la institucionalidad público / privada, ya que es este nivel, y en el cara a cara cotidiano entre los actores, donde se define el curso y el sentido que adquieren finalmente los programas sociales para todos los actores involucrados. Desde este punto de vista, comienza a adquirir progresivamente relevancia el examinar los procesos de construcción y gestión colectiva de programas sociales, poniendo atención a los significados que se construyen colectivamente en torno a la intervención y como se encuentran y negocian los significados asociados al problema y a la solución.

A la par con estos cambios, aparecen nuevas temáticas de preocupación en la conversación social de los chilenos, tales como el temor a la delincuencia y la violencia generada por la proliferación de la droga. El tema de la Seguridad Ciudadana pasa a ser un tema de disputa ideológica entre quienes defienden un mayor control y represión social y quienes apuntan al problema como un tema de desigualdad y desintegración social. En este contexto, la formulación del Programa Barrios Vulnerables – que luego pasará a llamarse Barrios Seguros- de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, pretende hacerse cargo del problema desde una perspectiva que combina trabajo policial e intervención social con una apuesta depositada en la comunidad, el fortalecimiento de la ciudadanía y del capital social.

El presente estudio de caso pretende analizar de cerca la interfaz, entendida como el espacio de vinculación que se genera en el encuentro entre las visiones y prácticas del Estado y de la comunidad, producida por un Programa estatal que aborda la temática de la Seguridad Ciudadana en dos poblaciones. Trata de rescatar cuáles son los puntos de encuentro, de desencuentro y cuáles los mejores puentes de comunicación y trabajo entre el Programa, organizaciones sociales y habitantes de ambas poblaciones. Partiendo del supuesto de que los actores representantes de ambos sectores tienen interpretaciones

y representaciones diferentes de cuáles son los problemas, las causas relacionadas a éstos y las posibles soluciones, se pretende observar el proceso de encuentro, conflicto, negociación y acomodación de estas lógicas y visiones diversas.

El análisis comparativo entre las dos poblaciones observadas, La Legua Emergencia y La Victoria, pretende analizar la medida en que la interfaz comunidad-Estado generada por este programa, logra desarrollar capital social, fortalecer la participación de la comunidad y entregar herramientas para el ejercicio de la ciudadanía, generando procesos autosustentables en el tiempo.

El propósito final de este estudio es aportar a la reflexión acerca de cómo es posible convocar y potenciar el trabajo conjunto de diversos actores para afrontar problemas que afectan a la comunidad y propiciar su desarrollo sustentable.

En síntesis, se busca:

- caracterizar el vínculo establecido entre agentes estatales y la comunidad organizada, tratando de determinar el grado en que estas experiencias contribuyen a generar ciudadanía y a empoderar a la comunidad en el enfrentamiento del tema de Seguridad Ciudadana.
- realizar un análisis comparativo del vínculo establecido por el Programa Barrios Seguros en ambas poblaciones, con el fin de determinar el tipo de vínculo que tiene resultados más positivos a nivel del tejido social la comunidad y del problema que se aborda (Seguridad Ciudadana).

El estudio se estructura en cuatro capítulos. El primero de ellos presenta los *Antecedentes del Programa*, abordando temáticas como la evolución de las políticas sociales en los '90 y la nueva relación entre la sociedad civil y el Estado. Asimismo, introduce la discusión acerca de la Seguridad Ciudadana como un nuevo ámbito de trabajo para la política pública y describe en qué consiste el Programa Barrio Seguro. El segundo capítulo, *Marco Teórico-Metodológico*, presenta el problema e hipótesis de estudio, además de las líneas teóricas y metodológicas con las cuales se realizará el análisis.

En tanto, el capítulo tercero presenta el *Análisis* de la información recopilada, ésta vez desde la perspectiva de la interfaz. Es así como se presenta una descripción del origen, desarrollo y resultados del programa en cada población, así como un análisis de los actores que participan, sus relaciones más significativas y la visión del problema que cada uno posee. El capítulo finaliza con un análisis comparativo entre la Población La Legua Emergencia y La Victoria, con relación al desarrollo de capital social generado a partir del programa Barrio Seguro. Por último se presentan, a modo de *Conclusiones*, algunas reflexiones finales sobre la posibilidad de los Programas públicos de generar de capital social comunitario.

## I. ANTECEDENTES

### *Políticas sociales de los 90's*

En vista de los “fracasos” para lograr la integración social tanto de los modelos centrados en el Estado (y de sus políticas sociales) como del actual modelo centrado en el Mercado, y desde un intento de superar la mirada sobre estos dos entes como duales e irreconciliables, aún continúa la búsqueda de innovaciones en torno al papel que deben jugar ambos actores en función de mejorar las políticas sociales. Un *otro* modelo de Estado en este contexto, surge del intento por desarrollar una estrategia que combine ambos elementos y deje atrás las antiguas polaridades entre Estado y Mercado, postulando alternativas que combinen elementos de uno y otro.

Bajo este objetivo, surgen las *políticas sociales de los años '90*, período en que tanto países como organismos internacionales buscan nuevas alternativas, persiguiendo un equilibrio entre Estado, Mercado y sociedad. En términos históricos, este período en Chile corresponde además con la vuelta a un sistema político democrático y el inicio de los gobiernos concertacionistas, que buscan *mejorar* en términos de equidad social, un modelo socioeconómico que se percibe como ya arraigado. Estos nuevos rasgos de la política social están asociados a lo que se ha denominado los procesos de “modernización” del Estado. Entre otros rasgos de este proceso, se fomenta la asociatividad y la participación social, se estimula al tercer sector y se fortalece y privilegia el papel del nivel local en la superación de la pobreza.

De esta manera, las innovaciones de gestión y de la institucionalidad social de los '90, conllevan acciones que apuntan a un mayor involucramiento y participación de la población en las políticas sociales y con ello, según afirma Roberts, “a la multiplicación de situaciones de interfaz en las que las agencias de gobierno, ONGs, organizaciones comunitarias y personas en la comunidad se encuentran y, a veces, confrontan y negocian sobre el proceso y resultados de políticas sociales”<sup>1</sup>.

De manera sintética, podemos mencionar que durante la década de los '90 y coincidentemente con los gobiernos de la Concertación, se advierten cambios en cuanto al diagnóstico, diseño y ejecución de las políticas sociales. Entre estos cambios, se encuentran (Amadeo, 2003):

- La definición de la cobertura de los programas y proyectos: Focalización social y territorial.
- La tercerización del diseño de las políticas y programas en consultoras y/o ONG's (con fuerte influencia de los organismos internacionales de crédito).
- La tercerización de las prestaciones (especialmente en el área de salud, seguridad social y sistema de pensiones). El concepto de trabajo asociado.
- El incremento de la participación de los beneficiarios en la ejecución de algún componente de la prestación (especialmente en mejoramiento de infraestructura y vivienda), siendo mayoritaria su incorporación en la fase de implementación del proyecto.

---

<sup>1</sup> Roberts, Bryan. *Las Nuevas Políticas Sociales en América Latina y el Desarrollo de Ciudadanía: una Perspectiva de Interfaz*. Documento elaborado para el taller Agencia, Conocimiento y Poder: Nuevas Direcciones, Wageningen, 2001.

Tomando en consideración los rasgos citados, existen analistas (Tomassini, 2003) que señalan que el modelo de Estado y de política social ensayado desde los '90 es una profundización de las prácticas neoliberales, con la adición de "equidad". La reforma del Estado, considerando innovaciones de gestión y de institucionalidad, revelaría que los procesos puestos en marcha han consistido en una adecuación del Estado a las reformas del Mercado.

Finalmente, existen autores que evaluando el proceso, señalan que tanto las reformas institucionales como de gestión no incorporaron la preocupación por fortalecer la capacidad del Estado para interpretar las demandas ciudadanas, incorporarlas a la agenda pública y traducirlas en políticas de participación, o al menos aún se encuentra el proceso a medio camino. Es decir, aún estaría pendiente la reforma democrática del Estado, como un enfoque que integre las reformas de gestión e institucionales del proceso de reforma del Estado.

Los conceptos que orientan el discurso de la Política Social de los '90 son la Integración Social, Equidad, Inversión Social, Oportunidades, Participación y Ciudadanía. Estos conceptos que representan la orientación en los '90 a la "inversión social", intentan superar la visión unidimensional de la pobreza, superar la lógica de las carencias y apostar porque las personas y grupos a través de potenciar sus capacidades, se puedan convertir en actores de su desarrollo. El término inversión social implica además apostar por la potencialidad de la interacción, de las relaciones entre las personas. Pero en general, se ha evaluado que estos términos se han mantenido más como un mecanismo retórico que no se ha operacionalizado ni se ha llevado con éxito al terreno concreto de las Políticas.

Desde un punto de vista más crítico, se sostiene que a pesar del "crecimiento del producto" en la región en los años '90, América Latina continúa sumiendo a gran parte de su población en la pobreza, desempleo y exclusión; entre otros porque las políticas sociales siguen siendo de carácter clientelista-asistencialista, principalmente *compensadoras* del modelo neoliberal y más guiada por brújulas partidistas-electorales que otra cosa. Esto, porque no sólo los niveles de pobreza a mediados de los '90 persisten en niveles superiores a los de los '80, sino que además se han incrementado los sectores de "vulnerabilidad social y económica", condición que ahora afecta a los sectores medios, carentes de protección social.

Es bajo este enfoque de política social que se propone entender los cambios denotados con anterioridad desde la perspectiva de la interfaz. Se trata, específicamente, de comprender la nueva relación que se pone en escena entre el Estado y sus agentes y la o las comunidades beneficiarias o usuarias de las políticas sociales, en un contexto de descentralización estatal y mayor participación ciudadana.

### ***Nueva relación sociedad civil – Estado***

El debilitamiento a partir de los años 80's del Estado como eje organizador de la vida colectiva y como garantía final de las necesidades básicas; la disolución de la asociatividad y del vínculo social asociado a un proyecto común, característico de los proyectos ideológicos de los 60's y 70's, han obligado diseñadores, evaluadores y ejecutores de políticas sociales a plantearse una serie de interrogantes. Así, los análisis post crisis del Estado de Bienestar señalan la necesidad de establecer un "nuevo

contrato social”, donde es necesario redefinir y resituar los roles de la ciudadanía y la Sociedad Civil frente al Estado y al Mercado, planteando una serie de interrogantes hacia otros actores.

Se apela así a la densidad de las relaciones sociales en la comunidad como un nuevo recurso que permite establecer formas colaborativas y complementarias de gestionar los asuntos de interés colectivo y se reconceptualiza al Estado como una entidad que debe velar por el mantenimiento de una Sociedad Civil activa, que cuente con canales de diálogo e interacción con la acción pública. Este movimiento no sólo implica fortalecer la capacidad del Estado de dialogar y dejarse permear por la acción de la Sociedad Civil, sino también instalar y promover en el plano cultural de la sociedad los valores de la responsabilidad cívica y la ciudadanía, entendida esta última ya no sólo como el acceso a un conjunto de beneficios, sino como el ejercicio activo de derechos.

Giddens (1991) describe el proceso de disolución del consenso en torno al Estado de Bienestar como actor central que tramita y resuelve las necesidades de la comunidad, así como el debilitamiento de las “antiguas confianzas” que hacían de soporte a la comunidad y a su relación con el Estado. El nuevo modelo económico y cultural que se instala genera desconfianza y temor al otro, con la consecuencia de que se socavan las bases de la asociatividad y que se pierden las seguridades básicas dadas por el modelo del Estado de Bienestar; dejando a los sujetos arrojados a las incertidumbres de la vida moderna. Con la emergencia de una sociedad más abierta y compleja, el individuo tiene más herramientas (educación, tecnología, información) pero está más solo.

Cuando el ciudadano como sujeto de derechos sociales, civiles y políticos, se queda sin el Estado como garante de dichos derechos, la ciudadanía como concepto queda entredicho. En este contexto, el Estado ya no puede ser concebido como un mero administrador de subsidios universales, sino que debe generar condiciones para el ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades, interviniendo a nivel mismo del lazo social.

En este nuevo paradigma de la acción pública, mientras al Estado le compete generar condiciones de ejercicio de la ciudadanía y de igualdad oportunidades, a la Sociedad Civil le compete resguardar que esto se cumpla, “fiscalizando” la acción pública y participando activamente en los asuntos de bien común. Los gobiernos, por tanto, deben actuar en asociación con las organizaciones de la Sociedad Civil para reforzar la renovación y el desarrollo de la comunidad, asegurando la democracia auténtica donde se debate en el espacio público y se encuentran representados diversos intereses. Para esto debe contribuir a reparar el tejido social en sectores vulnerables y desprotegidos, estimulando la autonomía local y el fortalecimiento de los recursos presentes en ellos.

Claves en este replanteamiento son el concepto de participación ciudadana, la vinculación de las organizaciones de la Sociedad Civil en la ejecución de servicios y el levantamiento del concepto de ciudadanía como ejercicio de derechos y participación en el espacio público. A este giro se agrega un nuevo enfoque de la pobreza centrado en la creación y fortalecimiento de capital social y comunitario, a través del trabajo en redes locales.

## *La Seguridad Ciudadana como nuevo ámbito de política pública*

La tematización del “fenómeno de la delincuencia” como preocupación central y su asociación directa con el tema de la inseguridad de las ciudades es característico de los años ‘90s en Chile. La violencia en las ciudades generada por las dinámicas del narcotráfico, la destrucción de los vínculos de confianza y reciprocidad, la instalación de un manto de sospecha y temor hacia el otro, la proliferación de sistemas privados de seguridad, entre otros, son contenidos que configuran la tematización de la seguridad/inseguridad ciudadana en el imaginario colectivo de los chilenos durante la última década.

Sin embargo, lejos de ser un asunto técnico u objetivo, el tema de la Seguridad Ciudadana se construye y tematiza mediado por instituciones y actores que ponen en juego sus visiones sobre la sociedad, la pobreza y la desintegración social e intentan legitimar diversas formas de abordar estos problemas. En suma, no es un tema políticamente neutro, ya que en función de la problemática del control del delito, se ponen en juego distintos proyectos de sociedad y diversas formas de entender sus dinámicas.

La literatura señala que desde los años ‘50 se comienza a prestar mayor atención a las tasas de criminalidad en los países occidentales, pero aun entonces existían otros temas más relevantes, ligados a la política exterior de las naciones. En el contexto de la guerra fría, el eje de las acciones estaba ligado, en el caso de los Estados Unidos, a la *seguridad nacional*. Es en ese mismo país donde, en los ‘90, luego del fin de la guerra fría y de la nueva configuración mundial, se instala con fuerza el tema de la *seguridad ciudadana*. Tal como sostienen Torres y De la Puente<sup>2</sup>, el Manhattan Institute, organización americana de orientación neoconservadora, en los años ‘90 considera que la guerra contra el comunismo ha concluido y que la nueva prioridad debe dirigirse hacia el resguardo de la seguridad de las personas y su calidad de vida, bajo la premisa de que el resguardo e inviolabilidad de los espacios públicos resulta esencial para la vida en la ciudad.

Paralelamente, observamos que la instauración y consolidación del modelo económico neoliberal conlleva un cambio cultural en la representación de valores comunes entre la gente, pues desde la idea de comunidad organizada como actor central y la solidaridad como eje organizador de la integración en sociedad, se transita a una idea del ciudadano consumidor como el actor más relevante, donde la capacidad de consumo se transforma el signo de la inclusión social. Es en este contexto cultural que la preocupación por la seguridad ciudadana cobra fuerza.

Otro elemento que se articula para configurar este tema son las tradiciones científicas funcionalistas, que definen el comportamiento delictual en tanto *desviación*. Estas miradas que patologizan a los sujetos en forma individual tienen en efecto cultural de generar explicaciones que suspenden la pregunta por el resto de la sociedad y los actores y las relaciones que la constituyen; enfocándose en el individuo transgresor, su control y eventual readecuación o reintegración a la norma. En términos concretos, estas miradas presentan implícitamente al sujeto urbano popular sacado de su contexto, su historia y

---

<sup>2</sup> Torres Rojas, Emilio y de La Puente, Patricio: “Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la última década”. Revista MAD. N°4, Mayo 2001 Dpto. Antropología U. de Chile



sus relaciones para presentarlo significado como la fuente del conflicto y la violencia en sociedad.

El relevamiento y la tematización de la delincuencia como fenómeno central para caracterizar los problemas sociales de las ciudades tiene efectos implacables a nivel cultural y mediático: la criminalización de los pobres directa o indirectamente, la generación de estereotipos de la violencia, la estigmatización de ciertos territorios físicos y sociales, la segmentación social y espacial. Una vez que el incremento en las tasas de criminalidad alcanza elevada difusión social a través de los medios de comunicación y se amplifica la sensación de riesgo, la opinión pública comienza a demandar respuestas eficaces por parte de la autoridad, generalmente exigiendo medidas de represión y control.

En “Desarrollo Humano en Chile 1998: Las Paradojas de la Modernización”, se explora a través de grupos de discusión, la construcción de significados e interpretaciones que realizan las personas en la conversación social y se intenta reconstruir los discursos asociados a la seguridad/inseguridad. Los resultados indican que la inseguridad y la incertidumbre son temas instalados en la conversación social.

La construcción social del tema de la seguridad ciudadana en Chile aparece fuertemente atravesada por el de la delincuencia. Según la Encuesta de Opinión Pública sobre Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior, 1999) las situaciones que la gente asocia a la inseguridad ciudadana son robos sufridos en el domicilio (22,3%), asaltos con armas en la calle (19,9%) y violaciones o abusos sexuales (16,2%). La tematización que se hace de la inseguridad y el temor en las conversaciones de los chilenos contribuye a construir la imagen del delincuente, como una figura omnipotente frente a la cual se experimenta desamparo y desprotección, lo que justificaría desplegar una actitud defensiva de desconfianza y sospecha al otro. Así, concluye el estudio, el temor por la delincuencia sustituye una reflexión sobre el problema de la integración y del deterioro del vínculo social.

La percepción de ineficiencia del sistema judicial y de impunidad de los delitos es otro de los elementos que alimentan la sensación de inseguridad ciudadana. La desconfianza en la efectividad de las autoridades estatales ha dado más protagonismo a los organismos y medios privados de protección y un aumento explosivo de este mercado<sup>3</sup>. Dicha percepción se desprende, además, de la forma en que se comunica, a través de los medios de comunicación, la información sobre la ineficiencia de las autoridades de gobierno, a las que las personas consideran las responsables de resolver el problema.

La percepción de seguridad/inseguridad es además un tema crítico para el Estado y para los gobiernos porque se liga directamente a la percepción de estabilidad política y de gobernabilidad de los últimos.

Como lo plantea Cristian Candia Baeza<sup>4</sup>, en su ensayo *Seguridad ciudadana y Estado policíaco* (elaborado desde la discusión del Grupo *Pensamiento Político y Teoría Crítica* del *Observatorio del Bien Común* de la Universidad Bolivariana):

---

<sup>3</sup> Folch, Francisco y Valdivieso, Carlos: “Sector privado y sistema carcelario: una mejor rehabilitación”. Fundación Paz Ciudadana. Santiago, 1996.

<sup>4</sup> Investigador de la Universidad Bolivariana

*La inseguridad del ciudadano medio se ha convertido en una constante de la sociedad postindustrial. La crisis del Estado de Bienestar ha implicado el empobrecimiento de la significación del trabajo, disminución de los planes sociales, y una competitividad ciega, precedida por procesos crecientes de desigualdad. Todo esto ha aumentado la sensación de desamparo y de carencia, donde la búsqueda de seguridad se convierte en una de las prioridades fundamentales de la cultura. Sin embargo, hay un abismo de distancia entre dicha necesidad y la sobresignificación que ha adquirido el vocablo seguridad en nuestra cultura.*

Si bien temer una agresión violenta es para los chilenos el primer y principal significado de la seguridad, la tematización contemporánea de la seguridad puede aun abarcarse desde una multiplicidad de expresiones, incluyendo la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en un amplio sentido<sup>5</sup>. Al hablar de seguridad ciudadana, el Informe del PNUD<sup>6</sup> hace alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia e integridad física. La seguridad es una construcción cultural, en la que está implicada la existencia de un espacio compartido libremente por todos, con una forma igualitaria de sociabilidad.

Un elemento que llama la atención es que la percepción de temor no guarda directa relación con los índices objetivos de delincuencia, sino que se construye en forma independiente a la manifestación real del problema. De hecho, la percepción subjetiva de temor o de inseguridad es mayor que la tasa objetiva de delitos. La centralidad que se le atribuye al tema de la violencia y la seguridad ciudadana en la vida pública guarda una alta correspondencia con el tratamiento que los medios de comunicación les han dado, cuyo efecto es que las personas tienden a sobredimensionar las expectativas de ser víctimas de delito.

Esta construcción de significados en torno a la seguridad e inseguridad se produce en base a asociaciones de imágenes visuales y asociaciones discursivas recurrentes que yuxtaponen a personas pobres, de ciertas características físicas y a ciertos territorios con significados de peligro, amenaza, temor. Uno de los efectos que conlleva esta forma de comunicar, consiste en la unidimensionalización del fenómeno bajo los pares asociados delincuencia = droga, delincuencia = pobreza y en la sustancialización del delincuente como un ser intrínsecamente “malo”, desviado y asociado a ciertos rasgos físicos y culturales que coinciden con la figura de una persona pobre.

Ejemplo de lo anterior lo revela una encuesta realizada por Fundación Ideas y la Universidad de Chile en octubre del 2003, en donde alrededor del 45% de los chilenos temía acercarse a un pobre, es decir, a una persona con apariencia de pobre. Lo anterior se explica en la relación directa entre pobre y delincuente, situación potenciada por los medios de comunicación. Si la estigmatización es el proceso de categorización social negativa, su expresión en la esfera de la conducta es la discriminación.

Frente a este concepto, desde otras instancias se propone otra forma de entender la seguridad ciudadana que, remite, tal como lo manifiesta su apellido, a la tradición de la idea de ciudadanía y, por lo tanto, “*a la capacidad de los ciudadanos como agentes*

---

<sup>5</sup> Arriagada, I. y Godoy L. “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas de los noventa”, CEPAL, Santiago, 1999.

<sup>6</sup> PNUD: “Desarrollo Humano en Chile 1998: Las Paradojas de la Modernización”. Santiago, 1998.

*activos, y no como una masa relativamente pasiva, que únicamente demanda seguridad de una instancia superior*<sup>7</sup>. La seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los estados democráticos deben ejercer la seguridad interior (seguridad pública), pero su diferencia deriva de los agentes involucrados: las personas que son titulares de deberes y derechos ciudadanos. Más adelante retomaremos el significado de ciudadanía para una mayor comprensión de sus implicancias en torno al tema que nos convoca.

Por lo tanto, el tema de la seguridad ciudadana expresa y cristaliza la tensión ideológica entre sectores más conservadores y otros más progresistas, donde se juegan visiones concretas sobre la realidad, la integración social, la equidad y el control.

### ***El Programa Barrios Seguros***

El Programa Barrios Seguros (de ahora en adelante, PBS) constituye una experiencia como veremos innovadora en política social, destinada a dar respuesta a una situación crítica de inseguridad experimentada por las poblaciones La Legua Emergencia y La Victoria, caracterizadas por episodios frecuentes de balaceras en los espacios públicos, originadas en la dinámicas del narcotráfico. Se formula directamente desde la Subsecretaría del Interior a través de la División de Seguridad Ciudadana a partir de octubre de 2001, cuando se impulsa una intervención en estas poblaciones, tomando como “diagnóstico” o punto de partida una situación de *vulnerabilidad en las garantías del Estado de Derecho* de los habitantes de estas poblaciones. De la experiencia de estas intervenciones, a partir de enero del 2002, devino en la creación del Programa Barrios Vulnerables (primer nombre asociado al Programa que luego se cambió por Barrios Seguros). El programa en su discurso reivindica principalmente la recuperación de los espacios públicos mediante la apropiación ciudadana.

Para contextualizar la secuencia que devino en el actual Programa, es necesario hacer referencia al origen de División Seguridad Ciudadana, el que se remonta a la División de Participación y Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior creada en Octubre de 2000. Posteriormente, en Agosto del 2001, la División cambia de nombre pasando a llamarse la División de Seguridad Ciudadana. Las funciones que desarrollaba hasta entonces se mantienen y se incorporan aquellas que desempeñaba la unidad a cargo del Plan Integral de Seguridad Ciudadana (PISC), dependiente también del Ministerio del Interior. Este dato, lejos de ser anecdótico, explica en gran parte el enfoque y el discurso asumido por parte de esta División frente al tema de la seguridad ciudadana, el que frente a los discursos más conservadores de instituciones privadas como Paz Ciudadana, busca situarse como un referente alternativo en este tema.

Hasta este momento, no se había considerado el ámbito de la seguridad ciudadana como uno susceptible de política social y lo que existía de hecho eran intervenciones jurídico-policiales a nivel local con carácter más bien reactivo a ciertas situaciones. Sí se venía llevando a cabo un trabajo de inteligencia en La Legua a partir de diversos indicios sobre las redes delictuales que operaban allí. También existían elementos como de política en la materia, como i) las orientaciones sobre este tema incluidas en el Programa de Gobierno del Presidente Lagos, ii) los Planes Integrales de Seguridad Ciudadana y iii) los Instrumentos de política como el Programa Comuna Segura Compromiso Cien.

---

<sup>7</sup> Torres Rojas, Emilio y de La Puente, Patricio: “Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la última década”. Revista MAD. N°4, Mayo 2001 Dpto. Antropología U. de Chile.

Por otra parte, el tipo de acciones que realiza el PBS es inédito en el ámbito de la seguridad ciudadana en Chile, ya que ésta ha sido abordada tradicionalmente desde discursos más bien unidimensionales y que señalan a la respuesta estatal-policial de tipo represivo como la única respuesta posible, mientras que esta experiencia constituye una apuesta por desarrollar un modelo integral de prevención social de la violencia que nunca antes se ha ensayado desde el Estado.

Este tipo de intervención que el PBS se propuso desarrollar responde a una estrategia de *prevención de la violencia de tipo situacional y social*, que busca por una parte dar integralidad a la forma de abordar el problema internalizando su multicausalidad y, por otra, alcanzar logros que sean sostenibles en el tiempo. Desde el punto de vista de la gestión, se pretende alcanzar niveles óptimos de eficiencia, eficacia y economía, comprometiendo aportes del sector privado, canalizando la ejecución de las acciones a través de terceros y coordinando la acción pública de distintos ministerios, servicios y municipios.

La apuesta del Programa se centra entonces en dejar instaladas en las poblaciones condiciones estructurales y capacidades mínimas para un control ciudadano de los espacios. Esto se persigue a través de generar condiciones para el encuentro y la vida comunitaria, junto con fomentar las dinámicas asociativas, la construcción y revitalización de redes territoriales, la participación social de los pobladores en las organizaciones de base, etc. Si bien entonces el Programa tiene varios componentes asociados: la realización de obras de mejoramiento del entorno, iluminación de “enclaves inseguros”, la presencia policial disuasiva de acciones delictuales, etc.; la apuesta central del Programa tiene que ver con fortalecer un tejido social que pueda ejercer una autorregulación social del delito y que contribuya a disminuir el temor de los habitantes de las poblaciones.

La hipótesis de fondo tiene que ver con que las redes delictuales instaladas en las poblaciones se alimentan de la desvinculación entre vecinos, del temor, del repliegue de los pobladores al ámbito privado para ejercer sus actividades, por lo que a mayor involucramiento y participación de la comunidad, deberían disminuir la violencia y el temor.

Una vez que las líneas estratégicas del programa estuvieron resueltas, se consiguió su financiamiento, para lo cual se negoció un crédito con el Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

### ***Características históricas y estructurales de cada población***

#### **La Legua Emergencia**

La Legua Emergencia es uno de los sectores de la mítica Población La Legua, ubicada en la comuna de San Joaquín, en el centro-sur de la capital, y como dice su nombre, a una legua de la Plaza de Armas. Cuenta la historia que la población se constituyó en tres momentos distintos que dan origen a sus tres sectores: La Legua Vieja, es producto de la migración de ex obreros del salitres que liderados por el Partido Comunista se tomaron los terrenos del fundo La Lata, propiedad del Seguro Obrero a mediados de los años '30. La Legua Nueva, nace en el año 1947 cuando los pobladores de la toma

Zañartu, una de las primeras que el país tenga noticia, son trasladados a estos terrenos, también mediados por la gestión del PC. Por su parte, La Legua Emergencia surge en 1951, cuando se logra una solución habitacional supuestamente temporal –de ahí su nombre- para las familias diseminadas en conventillos y cités de los sectores San Pablo y Matucana, donde se encontraban tanto obreros de tradición sindical como grupos más asociados a la marginalidad y el lumpen. Estas familias fueron erradicadas a un sector que estaba destinado originalmente a caballerizas de carabineros.

Así, es posible distinguir que a diferencia de La Legua Vieja y Nueva, cuyo origen es la propia acción de los obreros organizados y donde pesa una tradición sindical de izquierda, La Legua Emergencia no tiene en su origen una toma, sino una solución habitacional y sus habitantes tienen una tradición de menor asociatividad y mayor marginalidad.

El golpe militar marca un hito histórico importante en La Legua. El mismo día en toda la población los pobladores resistieron con las armas y combatieron fieramente tanto al Ejército como a las Fuerzas Policiales, y los días que siguieron al golpe sintieron con todo su peso la violencia de la represión. De ahí que el tema de las balas, de la violencia, de la presencia policial; no son temas nuevos en la población.

Producto de esta historia es que La Legua entera se ha ganado una fama al interior de algunos sectores como “guetto de delincuentes y extremistas” y para otros como población emblemática y combativa. Lo cierto es que al interior de La Legua Emergencia conviven desde siempre “giles” y “choros”<sup>8</sup> y que la tradición política que hubo alguna vez se ha desdibujado y ha perdido terreno frente al fortalecimiento de los poderes fácticos del narcotráfico. Durante la última década, cuando penetra con fuerza la droga en las poblaciones, las balas han vuelto aparecer en la vida diaria de los legüinos, ya no provenientes de los organismos de represión política, sino de las disputas territoriales y “quitadas” de droga entre traficantes, y eventualmente entre ellos y fuerzas policiales o de inteligencia.

Desde un punto de vista de su construcción, La Legua Emergencia está conformada por 19 “manzanas” compuestas por largos pabellones de casas de tres por seis metros de fachada continua y techos muy bajos. Estos pabellones están distribuidos en pasajes sin salida por un lado, y que por el otro que desembocan a una única calle central, Jorge Canning. Así, en terrenos que no superan los 60 metros cuadrados, dentro de los cuales algunos carecen de alcantarillado, agua potable y suministro eléctrico, conviven hasta 12 personas, en un hacinamiento que obliga a que la mayor parte de la vida social se desarrolle al exterior de las viviendas, en las calles y pasajes.

La Legua Emergencia no es sólo una de las poblaciones de mayor pobreza según MIDEPLAN, sino que de mayor marginalidad, lo que ha dificultado la implementación de las medidas que tienen poco o nada de receptividad en los pobladores. Dos veces durante la dictadura se les entregó viviendas básicas en otras comunas de Santiago y en

---

<sup>8</sup> Los primeros son los que depositan aun la confianza en la integración a través de la educación y el trabajo y por eso son despreciados por el resto, pues a pesar de su sacrificio, se mantienen en la pobreza. El “choro” en cambio, representa el paradigma del éxito en la población. Son quienes a través de un camino delictual construido en la marginalidad de la ley y como fruto de su arrojito, tienen dinero, poder e influencia.

la zona austral de Chile, pero en ambos casos los pobladores prefirieron volver a su territorio.

Según estimaciones de algunas autoridades policiales y políticas de la comuna de San Joaquín, cerca de un 20% de los seis mil habitantes de La Legua Emergencia se dedican a actividades ilícitas, tales como el robo, el tráfico de drogas, administración de clandestinos y reducción de objetos robados. Pero más que sostener o cuestionar la veracidad de este dato, vale la pena para este estudio tener en cuenta la representación que tienen estas autoridades sobre la población y los efectos que esta percepción puede tener en su aproximación a los pobladores.

## **La Victoria**

La Victoria, una de las poblaciones más famosas y emblemáticas de Santiago de Chile, se encuentra en la población Pedro Aguirre Cerda, al sur-poniente de la capital. Tiene su origen en una toma de terreno de la chacra “La Feria” a fines de la década del ‘50, también liderada por el Partido Comunista. El Partido había hecho trabajo preparativo formando y guiando a los Comités de Sin Casa del Zanjón de la Aguada y a su vez, éstos habían sostenido también conversaciones con la CORVI (Corporación de la Vivienda).

La madrugada del 30 de Octubre de 1957<sup>9</sup>, unas mil doscientas familias de pobladores del Zanjón y de otros sectores de San Miguel, llegaron a la chacra “La Feria”. Después de resistir fieramente el desalojo policial y gracias a la intervención oportuna del Cardenal José María Caro que impidió que el Presidente Ibáñez diera curso a la fuerza militar, fundaron la Población La Victoria. Desde la primera noche de la toma, se desató en este territorio un inaudito proceso auto-organizativo para la construcción colectiva de la población: se creó una directiva, se organizaron comisiones de vigilancia, sanidad, subsistencia, etc.; se generaron encuestas, entre otros (Garcés, 2002). El proceso de urbanización, electrificación y hasta el trazado mismo de la población es fruto de las decisiones y gestiones de los pobladores y la asesoría de estudiantes de arquitectura e ingeniería<sup>10</sup>. Asimismo la construcción de la primera escuela y policlínico.

Desde sus inicios además La Victoria estableció relaciones estratégicas con actores institucionales, de iglesia, organizaciones sociales y universitarias y partidos políticos que potenciaron e impulsaron su proceso de desarrollo interno y que apoyaron estratégicamente a este movimiento de pobladores para situarse como un actor social con poder de interlocución con el Estado con el fin de lograr una solución habitacional definitiva y digna. El proceso mismo de organización interna se transformó en una verdadera “escuela de ciudadanía” al interior de la población. Asimismo, la presencia de partidos políticos de izquierda, y en especial el PC, logró instalar entre los pobladores la noción de derechos sociales y contribuyó a la orientación de las demandas de los pobladores hacia el Estado.

---

<sup>9</sup> Luego de un incendio que a mediados de Octubre destruyera 130 casas “callampas” en que vivían mil personas en el Zanjón y que apresuró la decisión de la toma (Garcés, 2002).

<sup>10</sup> Esta es una de las razones por las cuales La Victoria quedó sin áreas verdes ni plazas, pues el espacio se distribuyó bajo los criterios sociales de los pobladores, a pesar de los criterios técnicos de los profesionales.

Este estudio de caso se centra entonces, en el análisis de una intervención que se desarrolla en dos poblaciones distintas con diversas trayectorias e identidades históricas, poblaciones que en ningún caso se deben ver como representativas de la realidad de las poblaciones urbanas en Chile, pues si bien comparten algunos rasgos en común, ambas son al mismo tiempo excepcionales en sus características.

## II. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

### *Problema e Hipótesis del estudio*

Las preguntas de investigación se resumen de la siguiente manera:

- ¿Cuáles son las características de la interfaz generada por el Programa Barrios Seguros en La Legua Emergencia y en La Victoria?
- Estas características de la interfaz, ¿explican resultados diversos en el logro de sus objetivos a lo largo del tiempo?
- ¿Cuál es el peso relativo que tiene la interfaz establecida en los resultados del programa en dos poblaciones dominadas por el narcotráfico?

*La hipótesis en juego es que los resultados del Programa son distintos en ambas poblaciones, debido principalmente a las características de la interfaz establecida entre el Estado y los pobladores en cada una de ellas.*

Ante la configuración del problema presentado, es decir, la ejecución de un programa de Seguridad Ciudadana en dos poblaciones de Santiago, las categorías relevantes a considerar para el análisis y comprensión del problema son: capital social y comunitario, ciudadanía e interfaz. Asimismo, se describirá el enfoque etnográfico como una forma de aproximación idónea al problema.

### *Capital social y comunitario*

Capital social (Putnam, 1994; Durston, 2000; Serrano, 2002) es un término que se ha construido para denominar la presencia de vínculos de confianza y reciprocidad entre personas asociadas a una red con algún grado de institucionalización, el que opera como un recurso que se puede acumular y utilizar, pero que con su uso “no se gasta”, sino que se acrecienta. El volumen de capital social que un agente posee depende del tamaño de la red en que está inserto, de las conexiones que efectivamente puede movilizar y del volumen de capital económico, cultural o simbólico que posee cada uno de los que están conectados.

Así, el capital social es la agregación de recursos actuales o potenciales, ligados a redes durables de relaciones de mutua aceptación y reconocimiento, cuya mantención supone proximidad y un esfuerzo incesante de sociabilidad e intercambio permanente<sup>11</sup>. Los recursos o activos que emanan de relaciones sociales basadas en la confianza, cooperación y reciprocidad son de beneficio directo para los participantes, para la comunidad y la sociedad en su conjunto. Se pueden organizar en tres tipos: *económicos* y *materiales*, los que permiten acceso a mejores niveles de bienestar; *sociales* y *culturales*, los que generan beneficios en el ámbito de la integración social, y *políticos* y *cívicos*, los que colaboran a alcanzar mayores cuotas de poder e influencia social<sup>12</sup>.

Afinando la definición de capital social, CEPAL diferencia entre capital social individual y capital social comunitario. El primero es propiedad de un individuo y el segundo es propiedad de un colectivo, el cual reside no en las relaciones interpersonales

<sup>11</sup> Putnam, R. “Making democracy works”, Princeton University, 1994; Durston, J. “Construyendo Capital Social Comunitario”, CEPAL, 2000; Serrano, C. “Capital Social, ciudadanía y pobreza”, Asesorías para el Desarrollo, 2002.

<sup>12</sup> Serrano, C. “Capital Social, ciudadanía y pobreza”, Asesorías para el Desarrollo, 2002.



(como el primero), sino en sus estructuras normativas, gestionadoras y sancionadoras. Asimismo, Durston señala que el capital social comunitario es una forma particular de capital social, que abarca el contenido informal de las instituciones que tienen como finalidad contribuir al bien común<sup>13</sup>.

Además, el capital social comunitario supone múltiples agentes que son capaces de gestionarse, beneficiándose todos los miembros de esa comunidad. De esta manera, mientras mayor sea el capital comunitario de determinado grupo, existirá mayor posibilidad de establecer una relación horizontal con el Estado, participativa y gestionadora.

Como se observa, se tiende a relacionar capital social con resultados positivos, sin embargo también puede darse capital social negativo, expresado ya sea como actitud de defensa frente al medio o como mecanismos de control y poder frente a sus miembros<sup>14</sup>. Esta variación de capital social cobra relevancia en el contexto de grupos o colectivos, en los cuales su presencia puede aminorar el desarrollo y fortalecimiento de participación y redes de colaboración entre sus miembros que tiendan a resultados positivos (intangibles ya nombrados).

El Programa Barrios Seguros focaliza su intervención en base al concepto de “barrios vulnerables”, el que tiene como una de sus dimensiones estructurantes la evaluación de *la calidad y características de la cohesión social, la presencia de redes sociales y comunitarias y de conductas cooperativas y solidarias*, todo lo que se engloba bajo el concepto de capital social. El Programa incorpora la dimensión de capital social en dos sentidos: i) *son territorios urbanos con lazos sociales y de confianza deteriorados por la instalación de una visión del otro como amenazante*, y ii) *donde los lazos de cohesión social se dan en torno a fenómenos delictivos*, tales como redes de micro y narcotráfico.

### ***Ciudadanía***

El concepto de ciudadanía está indisolublemente ligado a la noción de derechos (Marshall, 1949). Se es ciudadano porque se es titular de derechos. Si bien hace dos siglos el debate era en torno a cuáles eran los derechos fundamentales de las personas, hoy en día existe consenso en que hablamos no sólo de los derechos civiles y políticos, sino también de los derechos sociales, los que no corresponden ya a normas básicas del tipo “pan, techo y abrigo”, sino que refieren también al derecho a desarrollarse como sujetos, a la expansión de capacidades, al derecho a vivir en condiciones de seguridad humana, social y ambiental y al derecho a participar plenamente en la vida social y política de la sociedad.

En el área de la ciudadanía, recientemente se ha desarrollado una fructífera acumulación teórica en relación al tema de los derechos ciudadanos, las minorías y las diferentes identidades étnicas y de género. Los teóricos de una filosofía política de tipo “comunitaria” señalan que los ciudadanos no pueden ser entendidos al margen de las vinculaciones sociales que los constituyen como sujetos. Enfatizan la idea de que la

---

<sup>13</sup> Durston, John. “Construyendo capital social comunitario”. Revista de la CEPAL, n° 89, diciembre 1999.

<sup>14</sup> Portes, Alejandro. “Social Capital: Its origins and applications in modern sociology” Annu. Rev. Sociology. 1998; Woolcock, Michael. “Social Capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework”. Theory of Society. 1998.

pertenencia a una comunidad es la única dimensión normativa desde la cual la legitimidad política puede tener sentido. El gran aporte de los comunitaristas a la discusión sobre la ciudadanía es que introducen el concepto de la diferencia, que constituye un tema central en las concepciones modernas de la ciudadanía y que tiene implicancias, desde el punto de vista del Estado, para recomendar acciones integradoras pero diferenciadas. Inspirados en los problemas que presentan las diferencias culturales en materia de derechos ciudadanos, se ocupan de aquello que diferencia a los individuos, reclamando un orden social capaz de acoger esas particularidades.

En relación con el concepto de Capital Social, es posible establecer que éste, en tanto promueve el empoderamiento de los actores, crea también condiciones para el ejercicio de los derechos, sin embargo, a pesar de que estos conceptos están emparentados, no aluden a lo mismo; pues mientras uno apunta a la reciprocidad y confianza de los colectivos, el segundo alude a

### ***Concepto de interfaz***

El concepto de interfaz refiere al engranaje o la trama entre sujetos que confluyen en un campo de interés, con todas las particularidades, conflictos, visiones, relaciones de poder involucrados en una relación, en la cual cada uno pretende mejorar sus condiciones o posición. Según Long (2001) y Roberts (2001), el análisis desde la interfaz permite explorar cómo las discrepancias de interés social, interpretación cultural, conocimiento y poder son intermediados, perpetuados o transformados en puntos críticos de confrontación y cooperación en los territorios en que se lleva a cabo la interacción de los actores.

De esta manera, el uso de este concepto aplicado al estudio de las políticas sociales, permite adentrarse en los paradigmas culturales de los actores que se hacen presentes en una relación, enfatiza la posición particular y subjetiva de cada actor y caracteriza el tipo de vinculación entre los representantes del Estado que ejecutan las políticas y las comunidades que son “beneficiarias” de las mismas. Este encuentro entre las políticas del Estado y las comunidades “beneficiarias”, son comprendidos como espacios de conflicto y procesos de negociación, socialmente construidos y que contienen múltiples realidades.

Este modelo de análisis permite identificar y analizar tanto a los actores involucrados en la intervención, como sus discursos, prácticas, narrativas, intereses, repertorios culturales y acciones estratégicas presentes; al mismo tiempo que entiende la interacción de los involucrados como un proceso transformacional en constante redefinición mediante procesos de negociación, adaptación y transformación de significados. El *sentido* de la intervención se va construyendo en la medida que la comunidad significa ese proceso y le da un sentido para ellos.

### ***Enfoque etnográfico***

La etnografía es una forma básica de investigación social que involucra hacer observaciones, obtener información de actores claves, construir hipótesis y orientar la investigación en base a ellas. Dado que la etnografía se interesa por la forma en que un grupo vive e interpreta, es decir *significa su experiencia*, el investigador debe intentar participar de la vida cotidiana del grupo y a través de diversos métodos recoger el

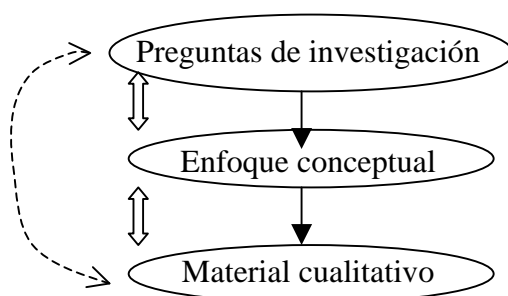
máximo de información posible, lo que puede incluir entrevistas, historias de vida, conversaciones informales, observación directa, análisis de documentos, etc. Otro rasgo central de la aproximación etnográfica es su reflexividad. El etnógrafo participa y considera, consigna su posición como investigador en la situación estudiada, sin estructurarla.

En nuestro caso, la etnografía estará determinada por la *observación directa* de las poblaciones en cuestión, *entrevistas en profundidad* con los actores involucrados presentes en la interfaz en estudio y por el *análisis de información secundaria* tanto sobre el Programa como de las poblaciones. Además se incorporará el análisis del material cualitativo generado en la “Evaluación de Experiencias en La Legua y La Victoria”<sup>15</sup>, tales como relatos de vida de los pobladores, entrevistas colectivas, focus groups y entrevistas con funcionarios encargados del Programa.

### ***Diseño del Estudio***

La investigación corresponde a un estudio de caso, que intenta articular ciertas preguntas con material cualitativo y un enfoque conceptual. Esto significará combinar diversos tipos de información en forma reflexiva con el fin de ir respondiendo las preguntas o abriendo otras, en un proceso recursivo y flexible.

El estudio de caso contempló 3 etapas lógicas: Una de construcción del marco interpretativo y operativo, una de análisis de material secundario, entrevistas y observación directa en terreno; y una de interpretación del material e información desde la perspectiva de la interfaz. Sin embargo, estas etapas se superponen cronológicamente, ya que las investigadoras fuimos reformulando algunos aspectos del problema y re-interpretando los conceptos en torno a él a medida que avanzaba, haciendo interpretaciones desde el principio, volviendo luego a las fuentes de análisis, etc.



Entendiendo que la unidad de análisis del estudio es la interfaz generada por el Programa, se recurrió a información proveniente de diversas fuentes poniendo en relación este material con elementos de contexto, tal como la discusión actual sobre Seguridad Ciudadana. Finalmente, se intenta dar respuesta a las preguntas de investigación a partir de las categorías y conceptos que se explicitaron en el presente capítulo.

---

<sup>15</sup> Estudio evaluativo realizado por Asesorías Para el Desarrollo para la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior (2002).

### III. ANÁLISIS

#### 3.1 Análisis descriptivo del origen, desarrollo y resultados del Programa en cada población

##### a) Origen del programa en cada población

###### La Legua Emergencia

Lo primero que hay que señalar es que el origen mismo del Programa se encuentra en la intervención en La Legua Emergencia, es decir, que ésta se comenzó a llevar a cabo cronológicamente antes de la formulación del Programa como tal.

El hito que gatilló la intervención en La Legua Emergencia fue la aparición en los medios de comunicación de una narcotraficante, “la tía Nena”, quien desafió públicamente al gobierno al proclamarse “la reina de la pasta base”, poniendo en evidencia la impunidad con que sentían los narcotraficantes en La Legua. El actor fundamental en la gestación del Programa y quien le dio impulso a la inversión del Ministerio en los barrios fue el Subsecretario del Interior Jorge Correa Sutil, quien en un principio intervino convocando y “destrabando” los contactos institucionales, logrando allegar recursos institucionales, humanos y financieros de la Universidad Diego Portales, CONACE, FOSIS y otros.

Según algunos actores institucionales ligados a la gestación del Programa, lo que ocurría en ese momento en La Legua Emergencia era que se había constituido una economía local dominada por el narcotráfico, donde todas las actividades se nutrían directa o indirectamente de la actividad criminal. Se detectaron rasgos de organización criminal, con funciones diferenciadas, infraestructura de apoyo, posesión de armas y alta capacidad para ejercer control y sobre las personas de la población. Había también una percepción generalizada en los pobladores de que tanto en la policía de investigaciones como en los carabineros se había desarrollado un alto grado de corrupción. Además se detectó un patrón cultural de identificación positiva a la criminalidad, donde ser narcotraficante es *el referente*, el modelo a seguir.

La vida organizacional y comunitaria en La Legua Emergencia estaba prácticamente muerta, a causa en parte del narcotráfico, pero además porque en esta Legua nunca fue particularmente fuerte, ya que como se señaló antes, mientras en los ‘70s y ‘80s en La Legua Vieja y en La Legua Nueva hubo activa participación política para la dictadura; en La Legua Emergencia nunca penetró la organización política porque el espacio ya estaba tomado por redes delictuales. Lo que sucedía es que la vida se desenvolvía bajo cierto “equilibrio” ya que había una sola banda que tenía capacidad de controlar a las policías y que además controlaba a la población ya sea a través de la coerción o mediante la realización de “obras benéficas” a los pobladores. Las organizaciones de base existentes eran en su mayoría asociadas a la Iglesia y clubes deportivos, aunque también existían contadas organizaciones sociales como el grupo de mujeres André Jarlan que desarrollaban un centro de salud y la ONG La Caleta.

Con la detención del jefe de la red delictual “el Perilla” en el 2000, los narcotraficantes y delincuentes se dividieron en bandos y empezaron a disputarse el territorio y a hacerse “quitadas” mutuas de drogas. Este es el punto donde se agudizó la violencia y se

empezó a deteriorar en forma grave la vida cotidiana, la gente empezó a dejar de mandar a los niños al colegio y a quedarse encerrados en sus casas. El primer antecedente de organizaciones que deciden hacerle frente al narcotráfico es “Amigos por la Paz”, grupo de pobladores y grupos parroquiales que deciden empezar a hacer actividades para disputarle pacíficamente el territorio a los narcotraficantes. Este grupo es el antecedente de lo que después se constituye como la Red OLE (Organizaciones de La Legua Emergencia).

Para el vínculo del Ministerio con los pobladores fue clave contar con el Padre Mariano Puga, quien le dio al equipo del Ministerio la legitimidad que necesitaban para convocar a los pobladores. A estas primeras reuniones con pobladores asistió el Subsecretario, su asesora y dos personas más del equipo. Los pobladores pidieron anonimato y las reuniones tuvieron que llevarse a cabo fuera de la Población ya que el nivel de temor que tenían en ese momento de ser vistos hablando con autoridades era muy alto. Este primer momento de encuentro es descrito de carácter más catártico, muy teñido por lo emocional, pues es primera vez que pobladores de la Legua Emergencia tenían la oportunidad de dialogar con autoridades y de narrar sus experiencias cotidianas. Eran relatos muy angustiosos y describían una suerte de “territorio sin ley”. La vida cotidiana que la gente describía era como la de gente que vive en la mitad de una guerra, subordinada a la violencia en las calles y a las redes de información y protección de los narcotraficantes.

Las reuniones con los pobladores se sistematizaron, ordenaron y se tradujeron en el “Plan de Acción” para La Legua Emergencia que el Subsecretario dio a conocer en La Moneda el 7 de Noviembre del 2001. El paso siguiente fue buscarle financiamiento al Plan, para lo que el Subsecretario mismo intervino convocando y “destrabando” los contactos institucionales, logrando allegar recursos institucionales, humanos y financieros de la Universidad Diego Portales, CONACE, FOSIS y otros. Después de haber anunciado el Plan en forma pública, se convocó a una asamblea en La Legua Emergencia. Se avisó a los pobladores por voz y asistieron alrededor de 80, lo que ya era un logro considerando que los narcotraficantes habían hecho amenazas. Uno de los primeros acuerdos tomados fue recuperar los espacios públicos. Se asumió como contraparte a algunas organizaciones que ya existían y otras nuevas como la recién constituida Red OLE.

### **La Victoria**

La intervención en La Victoria partió al revés. Fue producto básicamente, de la demanda de la comunidad organizada, que ya se veía sobrepasada por la acción de los narcotraficantes en la población. Al mismo tiempo, a partir de la intervención en La Legua Emergencia, ya se había empezado a discutir internamente en la División de Seguridad Ciudadana la posibilidad de hacer un Programa que abordara barrios con características similares a La Legua Emergencia.

La Victoria es una población con un alto nivel de organización y de tradición e identidad “combativa”. El tipo de organización es horizontal y altamente participativa. Hay directivas por cada cuadra y todas ellas se agrupan en la Junta de Vecinos única que es definida como “la organización madre”.

Cuando el equipo de la División de Seguridad Ciudadana estaba interviniendo en La

Legua Emergencia y pensando en intervenir otros barrios, hubo un notado hecho de violencia en La Victoria. Se realizó el funeral de un familiar de narcotraficante con ráfagas al aire en pleno día y frente a la presencia de fuerzas policiales que reaccionaron huyendo del lugar. Las vecinas enfrentaron a los narcotraficantes y luego dos dirigentes emblemáticas de la población fueron a demandar al Ministerio que era necesaria su intervención, ya que las organizaciones estaban desarrollando grandes esfuerzos por enfrentarlos, pero eran insuficientes. Se requería además que la policía hiciera su trabajo en forma eficiente. Como La Victoria ya estaba en la lista de los barrios en las 12 comunas, se decidió intervenir.

Una vez tomada la decisión de intervenir, el equipo del Programa Barrios Seguros que ya había levantado información para La Legua partió a realizar un intenso trabajo de terreno, entrevistándose con pobladores y dirigentes, recogiendo opiniones y propuestas, a partir del cual se desarrolló el Plan de Acción para La Victoria. La intervención en La Victoria partió oficialmente en Abril del 2002, con 18 proyectos por alrededor de 150 millones de pesos, a los que se le fueron sumando recursos en el transcurso de su ejecución, resultando una inversión total de alrededor de 250 millones de pesos.

En La Victoria se partió al igual que en La Legua, convocando a los pobladores a una asamblea, pero la diferencia es que aquí se decidió intervenir primero con un trabajo social intenso y después con lo policial. A la primera asamblea llegaron cerca de 100 personas, también de carácter muy catártico, con relatos similares a los que había en La Legua en cuanto al tipo y nivel de violencia vivido, pero la actitud de los pobladores de La Victoria era mucho más activa frente a los narcotraficantes y acompañada de un discurso más complejo y crítico. Hay que consignar que esta es una comunidad con una identidad histórica de lucha y abiertamente críticos al sistema neoliberal y al gobierno.

En ambas poblaciones se intervino sin pasar por el respectivo municipio, ya que si bien se les informó del Programa a los respectivos departamentos sociales, no se les involucró en el diseño ni planificación del Programa. En ambos casos, la relación fue en un principio tensa y difícil en el plano político, pero más fluída y cooperativa a nivel operativo.

Es relevante destacar que el diagnóstico que da origen a la intervención por parte del gobierno no es la delincuencia al interior de las poblaciones, sino la violencia y el temor generada por las redes delictuales de narcotraficantes arraigados en ambos territorios.

*Como es posible apreciar, si bien en un caso la iniciativa la toma el gobierno y en el otro la comunidad, en ambas poblaciones el procedimiento para formular el conjunto de actividades programáticas de parte de la División es el mismo: funcionarios en terreno, conversaciones informales con dirigentes y pobladores, convocatoria a asambleas. La aproximación del Estado, en ambos casos, se produce reconociendo un saber puesto en la comunidad y yendo en busca de esos saberes de los pobladores, del conocimiento que emana de su experiencia directa y cotidiana del territorio. El Estado, en su acercamiento, da cabida directa e inmediata a los protagonistas del “problema” para tomar parte activa en él, al a) escuchar, por tanto reconocer y validar la experiencia de los pobladores, b) proponer y negociar, legitimándolos como interlocutores válidos del Programa y al plasmar las propuestas de los pobladores en un Plan de Acción.*

## ***b) Desarrollo del Programa en ambas poblaciones***

En ambas poblaciones, el Programa se desenvuelve bajo una lógica similar. Los funcionarios encargados del Programa establecen una suerte de alianza estratégica con una organización representante y representativa de la comunidad que actúa canalizando información sobre proyectos, fondos y actividades hacia la misma y canalizando las demandas, peticiones, inquietudes y propuestas de los pobladores hacia el gobierno.

Las acciones desarrolladas en cada población se engloban en 3 “líneas de intervención del Programa” bastante independientes: La línea **policial**, que en realidad no depende de la División que ejecuta el Programa ni del Ministerio mismo, sino que es una coordinación con Carabineros a alto nivel para allegar refuerzos policiales a las poblaciones bajo el nombre de “Fuerza de Tarea”. La línea **situacional**, bajo la cual se agrupan diversas acciones destinadas al mejoramiento de la iluminación, hermoseamiento, “áreas verdes”<sup>16</sup> de la población. Bajo la línea **social** se agrupan acciones de naturaleza bastante variada, entre los que se cuentan talleres de capacitación laboral, actividades recreativas para niños, actividades deportivas, etc. Estas acciones fueron ejecutadas tanto por instituciones privadas y públicas como por organizaciones sociales locales.

A continuación se describirán brevemente los rasgos específicos del desarrollo del Programa en cada población:

### **La Legua Emergencia: La Red de Organizaciones de La Legua Emergencia (OLE)**

En el caso de La Legua Emergencia, la contraparte directa del Ministerio del Interior fue la Red OLE, que más que una red de organizaciones constituye una organización en sí misma, tiene su origen en la organización parroquial “Amigos por la Paz” y es una organización que se define sin afiliación política. Es una organización reciente, sin tradición histórica y representativa de un sector muy específico de la población: personas cristianas, que se oponen abiertamente a los narcotraficantes.

Sus dirigentes más activos son dos, Juan y Nancy, jóvenes pobladores, con estudios técnicos y profesionales, con experiencia de trabajo social comunitario más que de redes y organizaciones sociales. Ellos partieron con muchas energías y expectativas, al tiempo que tanto la comunidad como el gobierno también depositó expectativas en ellos: son jóvenes, optimistas, valientes, inteligentes, abiertos, flexibles, sin los “vicios de dirigente antiguo”.

A través de la Red OLE se canalizaron gran parte de los recursos que se han invirtieron<sup>17</sup>, en torno a ellos se han definido muchas de las acciones y son los interlocutores directos con el Ministerio, median entre las demandas de la comunidad y el gobierno. Participan además en instancias que convoca el gobierno para pedirles su

---

<sup>16</sup> Cabe mencionar un hecho bastante particular sobre La Legua Emergencia, donde se decidió pintar las “áreas verdes” en lugar de sembrar pasto, ya que se evaluó que de todas maneras los vecinos no lo cuidarían ni lo regarían.

<sup>17</sup> A la Red OLE se le han traspasado M\$21.460 de los cuales M\$6.706 estaban destinados a mejorar la sede de la junta de vecinos para que puedan funcionar ahí dos proyectos que ejecuta la Universidad Diego Portales, M\$12.000 corresponden a un proyecto de prevención de drogas y M\$2.754 a un proyecto para acondicionar la sede de la Red Ole para el funcionamiento de un Telecentro.

opinión sobre la mejor forma de llevar a cabo ciertos procedimientos policiales y otros, con ellos se informan y toman decisiones.

Además de la Red, que canaliza recursos y ejecuta actividades, encontramos un amplio abanico de instituciones ejecutando diversos proyectos: actividades recreativas, deportivas, servicios de asistencia judicial, atención psicosocial, etc.; además de las ya mencionadas mejoras en la iluminación y heroseamiento de la población y la presencia policial.

Si bien la experiencia de ver que se ejecutaran proyectos era novedosa para los vecinos, y en general fue bien recibida por ellos, por otra parte, el temor a ser calificado de "sapo" generó (y genera) reticencia a participar en el resto de los vecinos, por lo que no fue fácil lograr integrar a la gente a los proyectos.

La *coordinación* entendida como la capacidad de allegar voluntades, ponerse de acuerdo para complementar los esfuerzos y no duplicarlos ni desperdiciarlos, es un elemento relativamente débil en el desarrollo del programa en La Legua Emergencia, donde los diversos actores públicos, privados y locales que ejecutan proyectos plantean que han habido serias dificultades para coordinarse entre ellos, y que muchas veces no saben qué están haciendo los otros ejecutores.

Por otra parte, el desarrollo del programa en esta población se enfrenta contra una serie de obstáculos que provienen de los pobladores: la apatía, la desconfianza, el rechazo de los pobladores a las organizaciones sociales, en suma, la presencia de una cultura de la no-participación, que desprecia y estigmatiza todo lo que huele a organización, autoridad, Estado. Hay un descrédito generalizado de este tipo de actores.<sup>18</sup>

Por lo anterior, el trabajo desarrollado por los funcionarios del Programa apuntaba a lograr una lenta pero segura reconstitución del tejido social de base, a partir de reconstruir confianzas entre pobladores, entre las bases y los dirigentes, y entre los dirigentes y las autoridades; al mismo tiempo que se realizaban proyectos de infraestructura comunitaria básica, espacios para la recreación y recuperación y fortalecimiento de los espacios educativos y culturales. En suma, el trabajo se centró en la generación de condiciones de base para que existan dinámicas sociales y comunitarias que en un futuro sean autosustentables.

Por otra parte, a pesar de su disposición a valorar la participación de los pobladores, éstos mismos señalan que en muchos casos las instituciones que ejecutan proyectos son externas y tienen una aproximación normativa y moralizadora hacia los pobladores.

### **La Victoria: La Junta de Vecinos**

En La Victoria, el gobierno a través de la División estableció alianza con la Junta de Vecinos para ejecutar los proyectos y la inversión del programa por varias razones: son la organización principal que articula a las directivas por cuadra y por tanto, es la organización más amplia y representativa de la población; además, sus dirigentas representan liderazgos históricos y consolidados y por último, fueron éstas dirigentas las que se acercaron al gobierno para exigir una respuesta y una solución a los pobladores de La Victoria.

---

<sup>18</sup> Este punto, de gran relevancia se retomará más adelante a propósito del análisis de la interfaz.



La Junta de Vecinos está liderada por Gloria, su presidenta, quien además es secretaria de la concejala Claudina Núñez en la Municipalidad. Claudina fue una pobladora de La Victoria que pasó por un intenso proceso formativo en lo político que la llevó a ser concejala y actualmente candidata a alcaldesa de la comuna de Pedro Aguirre Cerda. Ambas son las dirigentas que mantienen el contacto más directo y fluído durante todo el programa con los funcionarios del Programa.

Para los funcionarios del programa que venían con la experiencia de trabajar en La Legua Emergencia, fue dramáticamente distinto el trabajar en La Victoria. En esta población había una tradición combativa y una identidad asociada a la lucha reivindicativa, un discurso mucho más elaborado respecto a sus problemas, interpretaciones históricas al respecto; por tanto, era una contraparte más exigente, más demandante y crítica. Esto ha permitido que las dirigentas tradicionales potencien las intervenciones en la población y han ido retroalimentando el programa respecto de cómo hacer mejor las cosas.

A pesar de que las dirigentas y la comunidad evalúan positivamente los proyectos ejecutados, las críticas apuntan a la forma de ejecución de algunos proyectos de parte de algunas instituciones privadas (PUC y CONACE), que desconocieron las propuestas de la comunidad: *“Actuaron como si los pobladores no supiéramos nada, fuéramos ignorantes. Aquí hay orgánica y hay discurso, no lo consideraron. Llegaron en una pará<sup>19</sup> incompatible para LV.”* (Entrevista dirigentas La Victoria).

*En términos generales, en ambas poblaciones se ha dado un amplio espacio para que las organizaciones participen de la toma de decisiones, ya sea en reuniones evaluativas, asambleas, y también a través de la "línea directa" que se mantiene con el Ministerio. La diferencia radica en la contraparte comunitaria que tiene la División en cada población y sus características. Respecto a la distribución del poder en las tomas de decisión, para algunos actores las organizaciones no tuvieron finalmente el poder de decisión que ellos estimaban les correspondía, o respecto de la expectativa inicial, ya que en muchos casos se aplicaron soluciones sin preguntarles antes cuáles eran sus reales necesidades, generando respuestas normativas y externas.*

### **c) Resultados del Programa en la disminución del temor y de la violencia**

En general, habría que decir que en ambas poblaciones la presencia policial consiguió limitar la acción de los traficantes en los espacios públicos, lo cual da la posibilidad de salir a los mismos, de asistir a actividades, de transitar para participar en las organizaciones y recobrar la capacidad de circular libremente por la población.

En relación a los proyectos ejecutados, un gran abanico de ejecutores, beneficiarios y no beneficiarios, valoran positivamente -aunque no en forma unánime- los proyectos, principalmente porque éstos cubren necesidades no atendidas o no resueltas de la población.

En cuanto al aislamiento, la intervención logró revitalizar la vida asociativa en el caso de La Victoria y generar una vinculación básica a nivel de organizaciones y personas en

---

<sup>19</sup> “Parada” = actitud

La Legua Emergencia, potenciando los liderazgos presentes o impulsando nuevos referentes organizativos.

Frente al sistema de desconfianzas instalado en ambas poblaciones, la intervención ha logrado que las confianzas empiecen construirse y reconstruirse, primero entre pobladores, sus líderes y organizaciones, y luego con las autoridades policiales y con el gobierno. Así, en ambas poblaciones, aparecen procesos de acercamiento y construcción de confianza con el gobierno. La intervención logra, a través de la vinculación de distintos actores empezar a cuestionar las creencias y juicios que los pobladores tenían de las autoridades, y viceversa. La intervención es particularmente efectiva en promover el encuentro y el diálogo entre estos actores.

### **La Legua Emergencia**

Hay una valoración positiva de parte de los actores entrevistados sobre las acciones que se han llevado a cabo en el contexto del Programa, en el sentido de que representan “una esperanza” para la población, de que rompe con la percepción de estar abandonados y fuera del ámbito de inclusión del Estado. Simbólicamente la intervención representa que “por primera vez se acordaron de La Legua”, lo que tiene casi mayor potencia que los resultados mismos de los proyectos. Sin desmedro de lo anterior, también hay voces críticas que señalan que la intervención es tardía e insuficiente.

Por otro lado, si bien la intervención claramente ha aumentado la percepción de seguridad y ha disminuido la frecuencia de episodios de violencia en los espacios públicos, esto parece estar directa y exclusivamente relacionado con la presencia policial, presencia que no es “normal” para los pobladores tampoco<sup>20</sup>. Se percibe el cambio de estar en un ambiente más protegido, seguro, de calma, pero también se percibe como una calma artificial si sólo está condicionado por la presencia policial. Por lo tanto, si ha bajado la violencia no es porque se hayan potenciado las organizaciones, sino porque está Carabineros.

Finalmente, la intervención logra una mayor apertura de los pobladores de La Legua hacia la gente de “afuera”. Ha cambiado la acogida de los legüinos respecto a los agentes externos: señalan que *“antes no se podía entrar a la población, pero ahora hay más apertura, en la medida que la comunidad está sintiendo que hacen un buen trabajo”*. Se ve con mejores ojos a las personas que llegan. También la apertura ha sido hacia otros actores, por ejemplo, el efecto de la mayor presencia policial ha obligado a los legüinos a “reconciliarse” de alguna forma con carabineros, pues ahora la opresión de los poderes fácticos no es por parte de la dictadura, si no de la droga. Asimismo, parecen haber disminuido medianamente las estigmatizaciones mutuas y eso ha permitido que los distintos actores se puedan nutrir de los conocimientos de cada uno.

Persiste sin embargo en gran medida el miedo a participar, lo que también aparentemente se articula con la poca cultura de participación de la población. Mucha gente evade el contacto con las organizaciones porque tiene miedo de “quedar mal ante los narcos”, que a pesar de la presencia del Estado y la movilización social, son los que aún tienen el poder.

---

<sup>20</sup> Hay que hacer notar de que la presencia policial, sobretodo al principio de la intervención, es efectivamente impresionante, patrullas y “micros” en cada cuadra.

## La Victoria

En La Victoria, como un resultado visible, se observa que con la ejecución del Programa se fortalecieron liderazgos históricos consolidados. La inversión de importantes recursos en La Victoria fue percibida por la población como un símbolo de acción efectiva de parte de los dirigentes de esta organización, quienes establecen una relación prolífica y productiva con los funcionarios del Programa que redundan en una canalización permanente de recursos para ejecutar acciones en la población.

La operación de las distintas líneas del programa ha contribuido a la reactivación de las organizaciones sociales y a la recuperación de los espacios públicos, de manera que la gente "sale más a la calle". Si bien esto puede interpretarse como una *disminución del temor*, no se debe desconocer que la apropiación del espacio por parte de los habitantes de La Victoria es parte de su identidad histórica:

*“Miedo a salir a la calle no tiene la gente, toda la gente está en la calle. Las casas son chicas, entonces adónde vas a tener a los niños todo el día encerrados?, el temor es una cuestión bien rara porque la gente tiene miedo a las balaceras, que hieran a alguien que nada que ver, pero la gente encuentra que igual la calle es su espacio, con los miedos que tengan. Mis dos hijos están jugando en la calle, pero igual, la vida continúa”. (Entrevista actor comunitario dirigente)*

En otras palabras, de lo que se trata es de un aumento de la sensación de dominio del espacio, de una reconquista de las calles. En lo práctico, éste puede ser entendido como fruto del re-empoderamiento de la comunidad, que a su vez es resultado de la línea social del Programa.

*El Programa logró vincular, al menos a una parte de la comunidad y en el caso de La Legua Emergencia, por un tiempo; a los pobladores en una dinámica de diagnóstico de los problemas, formulación de soluciones, identificación de los contactos necesarios, diálogo con distintos actores, administración de proyectos, etc.; generando y potenciando liderazgos positivos y reforzando la legitimidad de las organizaciones en el territorio. En La Legua Emergencia, se describe un proceso incipiente de articulación comunitaria como efecto de la línea de acción social; mientras que en La Victoria, el proceso es de revalorización del tejido sociocomunitario preexistente. Sin embargo, estos procesos demostraron no ser sustentables en el tiempo.*

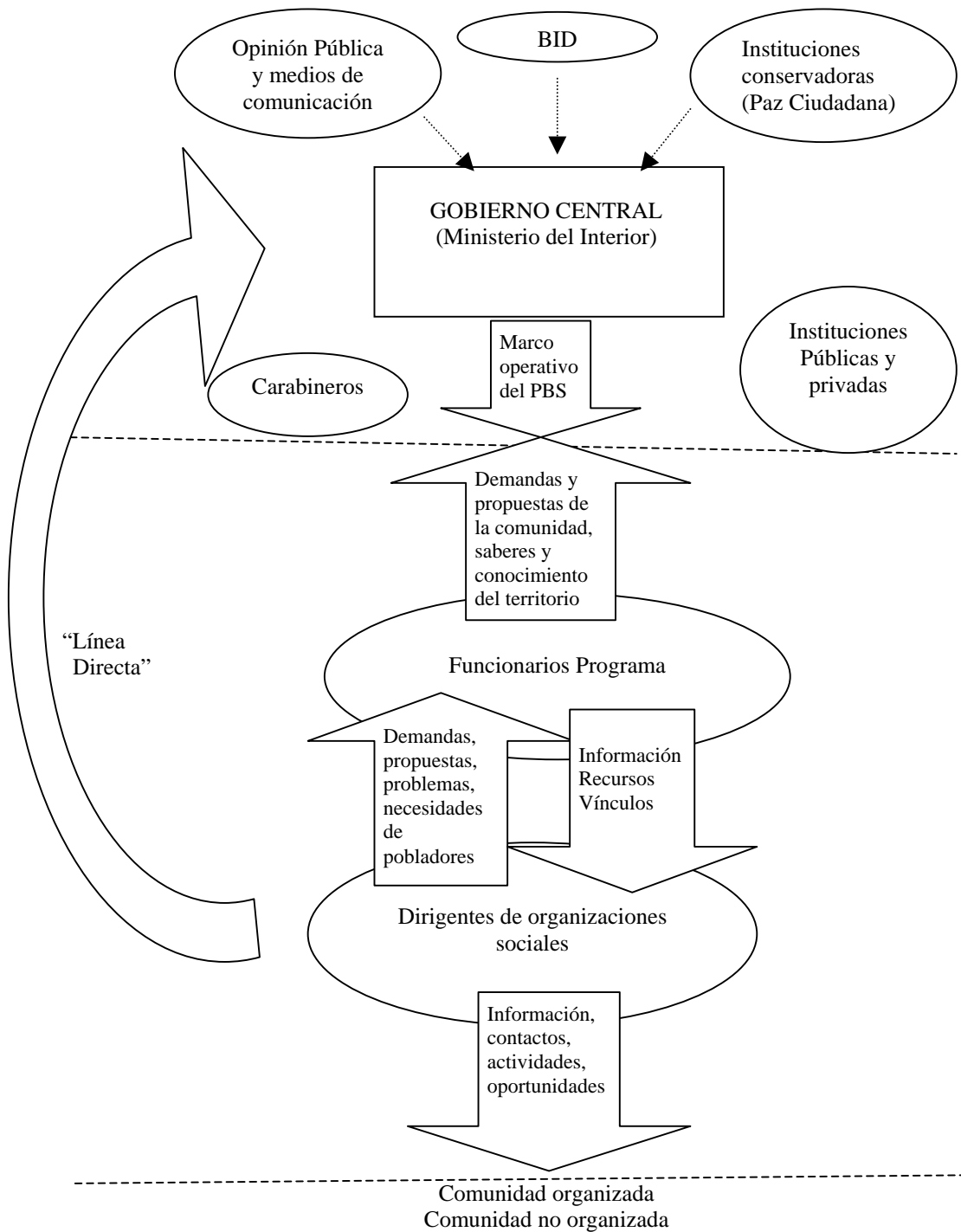
### 3.2 Análisis explicativo-interpretativo de los resultados a partir de la Interfaz

El análisis de la interfaz en este caso se centrará específicamente en establecer hipótesis interpretativas acerca de cómo las relaciones establecidas permiten o no potenciar el capital social y si generan condiciones para el ejercicio de la ciudadanía.

#### 3.2.1 Características de la Interfaz

Como primera aproximación, se intentará representar en forma esquematizada el espacio de relaciones que se analizará bajo la perspectiva de interfaz.

## INTERFAZ GENERADA POR EL PROGRAMA BARRIOS SEGUROS



Este esquema, lejos de ser estático, representa en forma simplificada la evolución histórica de un conjunto de relaciones institucionales, profesionales e incluso afectivas, generadas en el contexto de la intervención directa del Ministerio del Interior en dos poblaciones, a propósito de un problema crítico, que más tarde da origen a la formulación de un programa. Por tanto, este esquema debe leerse como una abstracción de distintos momentos asociados al Programa en ambas poblaciones.

### *Descripción de los actores presentes*

El espacio que analizamos está cruzado y tensionado, como anticipamos, por los distintos actores presentes y sus distintas percepciones del “problema” y significados asociados a él, más sus intereses, bagajes culturales, etc. Es un espacio que en este caso, no sólo está tensionado hacia adentro, sino que además está ideológicamente tensionado hacia “afuera”, en la medida que el Ministerio le disputa el lugar hegemónico a los sectores más conservadores de la sociedad respecto del discurso de la Seguridad Ciudadana, intentando introducir el contexto de la inequidad y la desintegración social al problema, al mismo tiempo que debe garantizar ante la opinión pública la “paz social” y la “seguridad pública”<sup>21</sup>.

A este contexto externo que tensiona la ejecución del Programa se suma la presencia del BID (Banco Interamericano para el Desarrollo) como agencia que financia a través de un crédito el Programa y que por tanto tiene en adelante alguna injerencia en las decisiones que se toman.

Los funcionarios públicos del Ministerio del Interior, realizan todas las gestiones políticas, administrativas y financieras para que el Programa sea posible; como también dan respaldo político-institucional y un marco operativo a las acciones.

Los funcionarios del Programa, profesionales miembros de la División de Seguridad Ciudadana, establecen una relación estratégica de colaboración con organizaciones que, en la medida que son representativas de la población, canalizan “hacia arriba” las necesidades, demandas y propuestas de los pobladores, al tiempo que canalizan “hacia abajo” la información y recursos del Ministerio para dar respuesta a muchos problemas.

La “línea directa” que existe además entre la comunidad y el Ministerio, por ejemplo en casos de emergencia, funciona como aliciente para la primera. El no verse sometidos a burocracia, y la posibilidad de acceder rápidamente a las respuestas que se puedan necesitar, les da un sentido de integración que es importante para ellos.

Por su parte, si bien los funcionarios policiales y de carabineros constituyen parte fundamental de las acciones que ejecuta el Programa, estos no dependen del Ministerio del Interior y tienen su propia lógica de trabajo. Sin embargo, los carabineros son percibidos de parte de la comunidad como un actor del Programa.

Las instituciones públicas y privadas son finalmente las entidades profesionales y técnicas “expertas” encargadas de ejecutar la mayor parte de las acciones asociadas al Programa. Entre ellas se cuentan ministerios, fundaciones privadas, departamentos municipales, universidades, etc.

A este mapa de actores habría que sumarle un actor clave: “los narcos”, quienes aparecen recurrentemente en el discurso de los pobladores, dirigentes, funcionarios, etc. como quienes ejercen un poder fáctico al interior de estos territorios, controlan a gran parte de la población y construyen un manto de silencio y protección tanto a través de “favores” como de amenazas.

---

<sup>21</sup> Elementos que contribuyen a la percepción de estabilidad política y gobernabilidad, ambos, aspectos que la derecha de oposición al gobierno está sistemáticamente tratando de cuestionar.

### Actores involucrados en la interfaz del Programa Barrio Seguro

Actor	Participación
BID	Financia, tiene injerencia en líneas del Programa
Instituciones conservadoras y de derecha	Dan o no su apoyo político al gobierno en cuanto a estrategias de intervención en seguridad ciudadana. Se caracterizan históricamente por un discurso represivo, con escasa consideración de los factores de contexto que explicarían el problema de la inseguridad ciudadana asociada al narcotráfico.
Medios de comunicación	Comunican el Programa al resto de la sociedad, participan en la construcción y significación pública del problema de la seguridad ciudadana
Funcionarios públicos del Ministerio del Interior	Coordinan la ejecución del Programa, realizan gestiones para su financiamiento y resuelven en forma expedita problemas puntuales.
Carabineros	Participan en la ejecución del programa a través de coordinaciones a alto nivel y mediante la presencia policial en las poblaciones (“Fuerza de Tarea”)
Instituciones privadas y públicas	Participan en la ejecución del Programa a través de la implementación de proyectos licitados por el Ministerio del Interior. Son portadores de saber técnico.
Funcionarios del Programa en terreno	Tienen estrecho contacto e interacción con dirigentes sociales, coordinan ejecución e implementación concreta del Programa en ambas poblaciones, por tanto, son los intermediadores entre el enfoque y lógica de acción del gobierno y la comunidad.
Dirigentes de organizaciones sociales	Tienen estrecho contacto con funcionarios públicos del Programa, canalizan necesidades y saber producto de la experiencia desde los pobladores hacia los funcionarios. Por otro lado, hacia la comunidad (organizada y no organizada) canalizan información y recursos.
Comunidad organizada	Diversas organizaciones sociales, comunitarias, de base, participan como ejecutores / beneficiarios de las acciones del Programa.
Comunidad no-organizada	Participan como beneficiarios indirectos de las acciones del Programa.

#### *Lo problemático para cada actor involucrado*

Como vemos, el Programa se despliega en un espacio complejo, donde cada actor se sitúa desde la perspectiva de sus conocimientos, discurso e intereses. La posición

subjetiva de cada actor en esta suerte de “constelación” determina asimismo una particular forma de entender *cuál es el problema* a la hora de actuar.

Por ejemplo, mientras para el BID el objetivo más fuerte del Programa, tiene que ver con la expectativa de combatir el narcotráfico, la División de Seguridad Ciudadana apunta más bien a sentar las bases para un control social del delito y una reapropiación de los espacios públicos que contribuyan a disminuir el temor y la violencia. Los matices entre estas definiciones del problema se ponen en distintos momentos del Programa, por ejemplo al momento de la evaluación de resultados de la intervención, donde se hace evidente que la expectativa para uno y otro actor difiere en algún grado.

Por otro lado, las instituciones más conservadoras políticamente que definen el problema como simplemente “la delincuencia”, omiten el contexto de exclusión, marginalidad y desempleo estructural en que esta se inserta. Desde estos discursos se mirará con incompreensión el hecho de que el gobierno invierta en acciones que fomentan la participación ciudadana en lugar de sólo acentuar la represión y el control.

En la misma línea, los actores policiales entrevistados señalaban como objetivo de sus acciones volver los niveles de delictualidad y tráfico a niveles “normales”, no el establecer una relación de colaboración con la comunidad ni menos fomentar su participación y ejercicio de derechos. El personal policial de ambas poblaciones reconoce al mismo tiempo que el objetivo final de su intervención es disminuir la actividad delictiva, *normalizarla* y *no eliminarla* como espera la población. Esta definición del problema también funciona como argumento de justificación frente a quienes se quejan a los carabineros porque el tráfico continúa en las poblaciones, aunque ahora de modo más privado.

Por último, si bien en ambas poblaciones el principal problema para los pobladores es la violencia y temor asociados a la presencia de narcotraficantes, en el caso de La Legua Emergencia lo que molesta a la gente no es la presencia misma de “los narcos”, ya que ellos incluso son funcionales económicamente a la comunidad. La violencia que perturba a los vecinos es la que invade los espacios públicos en forma inesperada, la “balacera” a cualquier hora del día. Así, la violencia de los narcotraficantes no molesta mientras no ocupe espacios públicos: en rigor, *si ésta fuera privada, probablemente no constituiría un problema*. Desde este punto de vista, los traficantes ejercen la violencia, pero también ayudan y aportan a la comunidad, penetrando territorial y socialmente todos los espacios: almacenes, consultorios, escuelas, en los que siempre están ofreciendo “ayuda”, donaciones y haciendo favores.

Los narcotraficantes como que nunca han tenido diferencias con la gente, la gente los defiende porque ellos aportan económicamente en el barrio, en sus cuadras. La relación del traficante con su cuadra, con su espacio es buena en general. Lo que más molesta es cuando se agarran a balazos porque ahí no respetan nada, ni al abuelo que está pasando, ni a los niños, pero si tienen muy buena convivencia con su sector, hay mucha como relación de familia porque este se casó con esta otra y se sienten familiares y se defienden entre todos y como la gente de aquí se casa generalmente con gente de aquí claro van a detener a algún narcotraficante y todos salen a tirarle piedras a la policía y los mismos narcotraficantes alientan esto porque es la única forma que tienen de defenderse contra *los pacos*<sup>22</sup>. (Entrevista actor comunitario dirigente, La Legua Emergencia)

---

<sup>22</sup> Carabineros, policías.

En este punto hay diferencias significativas entre las dos poblaciones, pues en La Victoria para los pobladores la mera presencia de los narcotraficantes representa un quiebre con la identidad de la comunidad y una amenaza para el estilo de vida en comunidad, basado en la solidaridad y la confianza mutua. Las dirigentes de la población señalan asimismo que el verdadero problema es la desintegración comunitaria que se vive dado por el repliegue de la gente a lo privado.

Este último punto será de gran relevancia para interpretar los resultados de la intervención, pues para los pobladores de La Legua Emergencia las metas serán más acotadas (lograr disminuir la violencia en espacios públicos), mientras que para los de La Victoria, el objetivo es más ambicioso, pues se centra en volver a generar las dinámicas asociativas que sostengan un estilo de vida ético en la comunidad.

Así, estas distintas definiciones del problema que se aborda se pueden sintetizar como sigue:

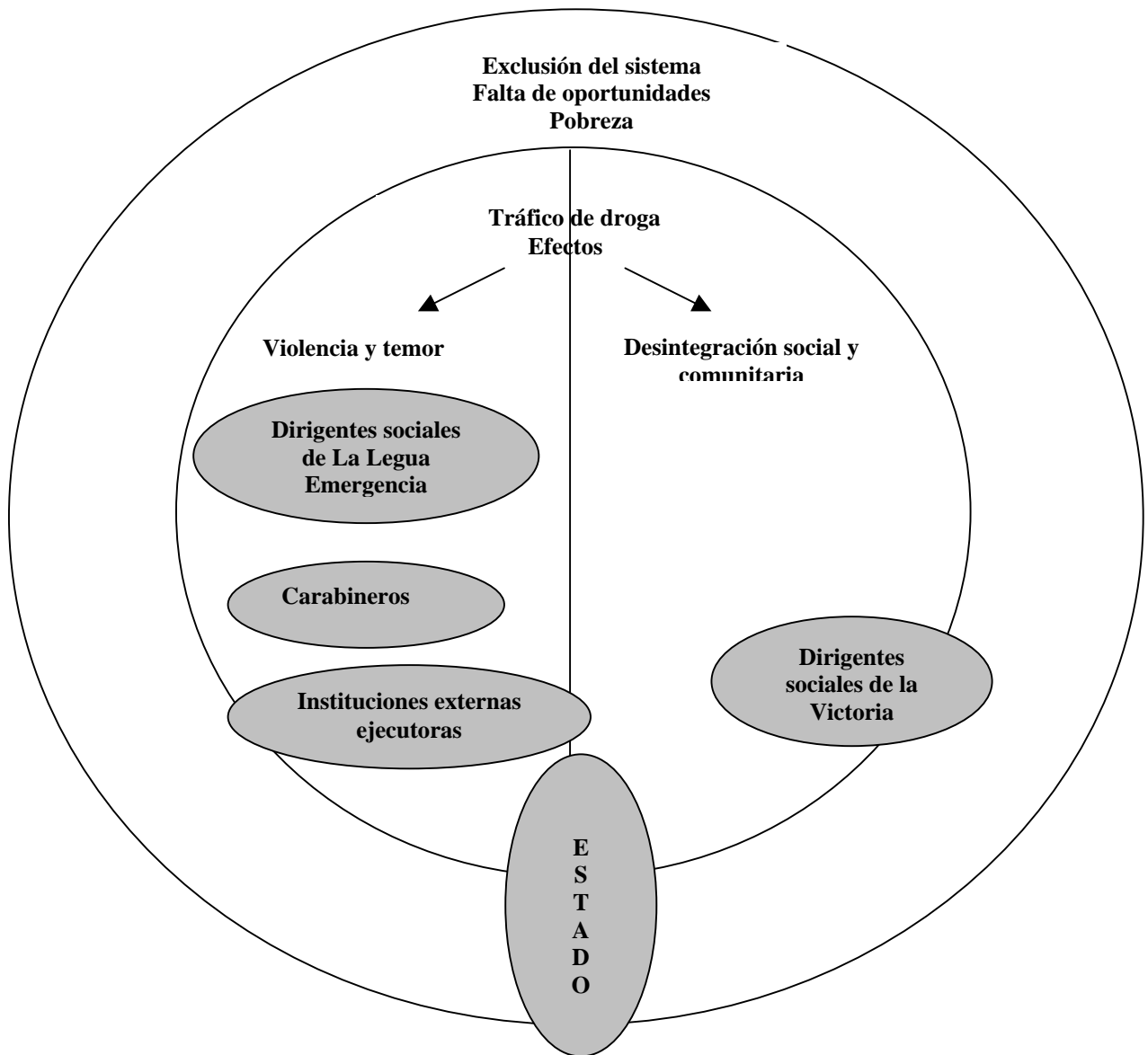
### **Definición del problema para los actores presentes en la interfaz**

<b>Población</b>	<b>Actor</b>	<b>Definición del Problema</b>
Comunes a las dos	BID	Narcotráfico
	Instituciones conservadoras	“Delincuencia”
	División de Seguridad Ciudadana	Desintegración social Temor y violencia Falta de oportunidades y exclusión
La Legua Emergencia	Organizaciones sociales	Omnipresencia narcos
	Pobladores	Violencia causada por narcos
	Carabineros	Niveles anormales de violencia y delincuencia
La Victoria	Organizaciones sociales	Violencia como factor de desintegración social y falta de oportunidades como causa
	Pobladores	Desintegración social
	Carabineros	Violencia ejercida por bandas de narcotraficantes

A continuación se presenta un esquema que grafica el espacio discursivo donde se ubican los actores principales de la interfaz estudiada (punto de mirada), a saber: Estado (a través del PBS), instituciones ejecutoras, dirigentes de organizaciones comunitarias y Carabineros.



**Esquema de posicionamiento en la observación del problema de los principales actores de la interfaz**



Este esquema intenta graficar lo común y lo divergente con relación al problema que perciben los principales actores de la interfaz: según las lógicas propias de acción e intereses, cada actor posee énfasis particulares con los cuales observar la realidad.

Por un lado, el Estado observa el problema inserto en un marco global y comprensivo, donde integra tanto los aspectos estructurales (pobreza, exclusión, desigualdad) como contingentes del problema, haciéndose cargo no sólo de los efectos visibles y más dramáticos (violencia y temor) sino de los procesos asociados a éstos (desintegración social).

Por su parte, los dirigentes de la Legua Emergencia tematizan como problema sólo los efectos visibles y contingentes del tráfico de drogas, sin aludir ni al marco general de exclusión ni a los procesos de desintegración comunitaria; probablemente porque no hay un pasado (mítico o real) de integración comunitaria al cual apelar, a diferencia de lo que ocurre en La Victoria.

Por otro lado, los dirigentes sociales de la población la Victoria reconocen que el tráfico de drogas produce violencia y temor al interior de la población, así como también contribuye a la desintegración de la población, pero insertan ambos problemas en el marco general de exclusión e inequidad de los pobladores y en una perspectiva histórica.

Mientras tanto, las instituciones que ejecutan proyectos y acciones en ambas poblaciones oscilan entre visiones que reducen el problema a la violencia y el temor, las que integran como objetivo recuperar las dinámicas asociativas y comunitarias y las que trabajan con un norte de superar la exclusión de estos sectores.

Finalmente Carabineros, desde su visión institucional, se ubica un plano más restringido, con la tarea de controlar la violencia y el temor.

### ***Normatividad propia versus normatividad externa***

Los matices antes descritos tienen como hemos dicho algunos efectos prácticos en la intervención que no son menores. Uno de ellos es el encuentro y choque de la *visión normativa* de algunas instituciones externas ejecutoras versus la *normativa propia* que construyen los pobladores en base a su experiencia concreta de exclusión.

En el caso de las instituciones que *ejecutan* acciones en las poblaciones, muchas basan sus acciones en un “deber ser” de los problemas, por ejemplo, enfrentan la problemática de la droga con una lógica abstencionista y satanizadora de todo consumo y desde este modelo de la “enfermedad”, definen formas de trabajo que sólo consideran a la comunidad en tanto individuos patologizados. Así, muchas de las acciones propiciadas por instituciones externas contienen una mirada normativa de la sociedad, generada desde una perspectiva funcionalista y a-histórica, que más bien *juzga* las conductas de los pobladores; y no desde una mirada más comprensiva que intente explorar en los sentidos que el consumo tiene para los sujetos, para luego generar propuestas desde estos mismos sentidos.

Por el lado de los pobladores, mientras tanto, la sostenida experiencia de marginalidad y exclusión determina un desprecio hacia las instancias de las cuales se sienten fuera y por

tanto rechazan, y en este marco el Estado no constituye un referente relevante de inclusión, pues la comunidad ha forjado sus propios valores fuera del juego del Estado. La experiencia de marginación social marca un desapego y distancia hacia las normas socialmente instituidas.

Por otro lado, los pobladores cuentan con un importante bagaje de conocimiento, saberes y experiencias que no siempre las instituciones consideran. Por esto, cuando las instituciones que financian o ejecutan directamente proyectos imponen estilos de trabajo que están directamente en contraposición con las formas de trabajo comunitarias, o desconocen el saber y experiencia de los pobladores, se producen conflictos: Ejemplo claro es el de CONACE<sup>23</sup>, que según los pobladores tiene exigencias como poner lienzos que digan “NO A LA DROGA” en las actividades que financia, lo que los dirigentes juveniles *saben* que va en desmedro de la convocatoria y de la legitimidad de la actividad.

Dificulta el hecho que se impongan cosas, de no elaborar con la gente. A mi juicio la mayoría de los programas han venido con su modelo ya impuesto y eso dificulta. Esas entidades intermedias que intervienen dentro de esta cooperación entre distintas organizaciones, de repente se arrancan con los tarros, (...) la planificación que haga la subsecretaría cuando intervenga otros sectores debería ser todo consultado con la gente para que produzca mejor efecto, para ocupar mejor los recursos y ser más efectivos. (dirigente La Victoria)

Nosotros no estamos acostumbrados a que vengan de afuera y nos digan donde nos vamos a poner, etc. yo les dije que aquí me voy a poner y si le gusta bien y si no bien también. (Dirigenta La Victoria)

Esta tensión entre una mirada que interpela a la comunidad a “ser buenos” según la mirada de la institución (no consumir drogas, combatir y rechazar a los traficantes, insertarse en los canales tradicionales de integración, etc.) y la mirada ética forjada desde la propia experiencia y realidad de los pobladores, es un punto que aparece como insistentemente crítico durante la intervención y que de hecho, mina directamente la sustentabilidad de las intervenciones. Esto se debe a que con el fin de obtener algunos beneficios, los pobladores puede que se adapten estratégicamente a este discurso normativo –expresando lo que las instituciones y los profesionales desean oír- pero conserven intactos sus sentidos y significados propios asociados al problema.

Otro de los choques que genera la diferente apreciación del problema es el ya mencionado respecto a la posición de los pobladores frente a “los narcos”, actor que aparece en forma omnipresente en el discurso y que es significado en forma diferente en cada población. Para el Programa, que sostiene la perspectiva del Estado, “los narcos” constituyen el enemigo concreto de la comunidad, a éstos se les atribuye la violencia y el temor anclados en ambas poblaciones. Sin embargo, desde la percepción de los pobladores a partir de su experiencia, esto presenta ciertos matices.

Por una parte, en La Legua Emergencia, como ya se mencionó, los pobladores han vivido prácticamente al margen del Estado, del mercado de trabajo formal y de la institucionalidad pública en general, constituyéndose en una población que forja sus propios parámetros de “buena conducta” y que por lo general, nada tienen que ver con las vías tradicionales de integración social. En este marco, los narcotraficantes representan un paradigma de éxito: tienen dinero, estatus y poder, en oposición a

---

<sup>23</sup> Consejo Nacional para el control de Estupefacientes, institución dependiente del Ministerio del Interior.

quienes se dedican a trabajar duramente para obtener la precaria integración que la sociedad le ofrece a los pobladores dentro de la estructura de oportunidades. Por tanto, la identidad y el discurso hegemónico de esta población se construyen en base a la *anomia*<sup>24</sup>.

En el caso de La Victoria, los pobladores también han forjado su identidad en los márgenes del Estado, pero con un discurso totalmente diferente: el de la autogestión, la solidaridad, la conciencia de clase, los derechos, etc. Así, La Victoria se enorgullece de “habérselas arreglado” durante décadas sin la asistencia del Estado, viviendo en forma autónoma, casi como una isla, una ciudad dentro de otra ciudad, con sus propias reglas y códigos de ética.

Dentro de este contexto, “los narcos” son despreciados por traer una mala imagen a la población y por corroer las bases que sostienen su identidad: la asociatividad y la confianza. Sin embargo, el Estado también representa una suerte de “enemigo”, pues para los pobladores de La Victoria el “verdadero” origen del problema que se aborda es sólo un efecto residual del modelo económico neoliberal instaurado en dictadura y fortalecido en democracia, que sólo genera creciente desigualdad entre los sectores sociales. Aun así, los pobladores deciden aliarse con el Estado para reconquistar sus espacios y revitalizar la vida comunitaria de la población, pues el eje de la identidad de esta comunidad es la *integración interna*.


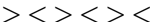

### 3.2.2 Relaciones que se constituyen en la Interfaz y sus características

A continuación se analizan por población las relaciones más significativas para propósitos del estudio y que se constituyen en la interfaz anteriormente graficada, ellas son:

- Funcionarios del programa y dirigentes sociales,
- Dirigentes sociales y comunidad (organizada y no organizada) y
- Comunidad (organizada y no organizada) y Carabineros

Las relaciones con las instituciones ejecutoras se excluyeron de esta parte del análisis debido a que no constituyen un actor homogéneo ni estable de la interfaz.

Para la graficación de las relaciones se utilizará la siguiente codificación:

- Confianza   
Alude a relaciones de cercanía, donde cada actor deposita un grado de confianza recíproca, suponiéndole al otro transparencia en sus objetivos.
- Afectividad   
Alude a relaciones que además de cumplir con fines instrumentales para los sujetos, tienen una importante base afectiva, emocional que las sustenta.
- Credibilidad 

---

<sup>24</sup> El concepto *anomia* se utiliza aquí en el sentido de Merton (1960) , Becker (1974) y Cohen (1971); y refiere al proceso en el que la percepción de estar excluido de la sociedad y de sus canales tradicionales de integración, determinan una “conducta desviada” de la norma social hegemónica propia de las clases medias, pero que es perfectamente coherente internamente para los sujetos en base a su experiencia y su contexto.

Relaciones donde ambos actores se legitiman mutuamente y dan crédito a los dichos y acciones del otro.

- Desconfianza -----

Relaciones teñidas por la falta de confianza, dado que ambos actores sostienen intereses y perspectivas distintas o incluso opuestas; porque tienen prejuicios o experiencias concretas que les impiden confiar.

- Competencia - \* - \* - \* - \* -

Relaciones donde ambos actores se disputan los mismos espacios, recursos, legitimidad, etc.

- Ambivalencia ) ( ) ( ) ( ) (

Relaciones donde los actores presentan duplicidad de emociones en la interacción, por ejemplo, por un lado de necesitan y por otro, se rechazan.

- Clientelística + + + + + + +

Relaciones marcadas por la pasividad de un actor y el paternalismo del otro, donde se genera dependencia del primero hacia el segundo. Estas relaciones suponen que uno de los actores detenta considerablemente más poder que el otro.

Al mismo tiempo, para el análisis se hace necesario explicitar algunas categorías, extraídas de Roberts (2001):

- Focalización

Relaciones desde el Estado a la comunidad restringidas a un actor, que genera exclusión hacia el resto de los actores.

- Complementariedad

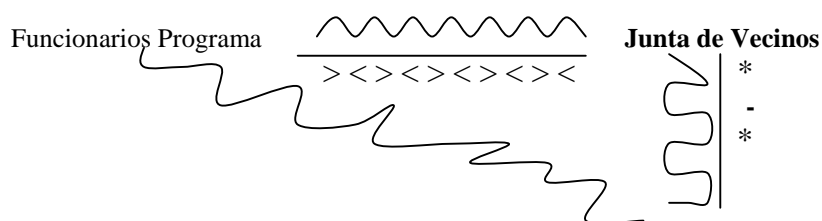
Cuando ambas partes (actores) tienen interés común en el resultado exitoso de una política y cada una puede proporcionar a la otra parte lo que necesita para alcanzar sus objetivos.

- Encajamiento

Son interrelaciones de confianza entre los implementadores de los programas y la comunidad que facilitan la complementariedad. El encajamiento crea un canal bi-direccional que facilita la implementación del Programa.

### Esquema general de las relaciones presentes en la Interfaz

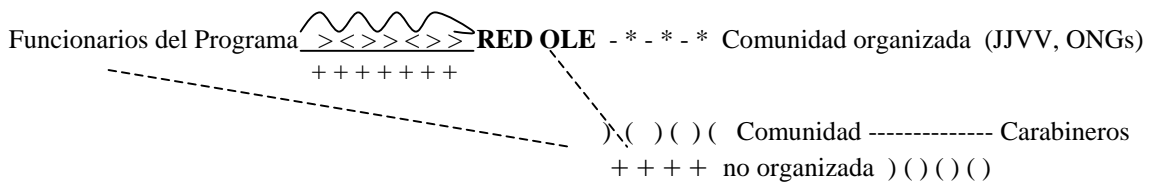
#### *La Victoria*



Carabineros ) ( ) ( ) ( ) ( ) ( ) ( ) ( ) Comunidad organizada y no organizada

Este esquema intenta ilustrar las relaciones más recurrentes y estables de la interfaz del programa en La Victoria. En primer lugar, observamos una relación entre los funcionarios y los dirigentes sociales de la Junta de Vecinos caracterizada por la *credibilidad, confianza y afectividad*. A su vez, la Junta de Vecinos se relaciona con el resto de las organizaciones de base y con la comunidad en general en base a la *credibilidad* y la *confianza*, aunque sostiene cierto nivel de *competencia* con algunas organizaciones. Por último, entre los funcionarios policiales y la comunidad en general es de *ambivalencia* y *desconfianza*.

**La Legua Emergencia**

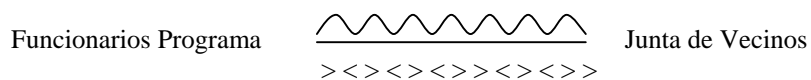


En el caso de las principales relaciones observadas en la interfaz del Programa en La Legua Emergencia, se puede observar que entre los funcionarios del Programa y los dirigentes de la Red OLE las relaciones están marcadas por la *credibilidad, la confianza* y la *afectividad*, pero también por el *clientelismo*. Por su parte, la Red OLE sostiene una franca *competencia* con el resto de las organizaciones presentes en el territorio. Mientras tanto, la relación que los dirigentes de la Red establecen con la comunidad no organizada se caracterizan por la *desconfianza, la ambivalencia* y el *clientelismo*. Al igual que en La Victoria, la comunidad tanto organizada como no organizada sostiene una relación *ambivalente* con carabineros donde impera la *desconfianza* mutua. Por último, el vínculo entre los funcionarios y el resto de la comunidad es principalmente de *desconfianza*, en particular desde los pobladores hacia los primeros.

A continuación se describirán en detalle cada una de estas relaciones, indagando en lo particular de éstas para cada población.

**a) Relación de los funcionarios del Programa con los dirigentes sociales**

**La Victoria**



**Credibilidad, confianza, afectividad**

Como se señaló antes, al inicio de la intervención e incluso antes de que ésta se constituyera en un Programa, el Ministerio del Interior, en forma directa y sin mediar el Municipio, o cualquier otro actor de nivel local, dispone de un conjunto de funcionarios en las dos poblaciones para *detectar necesidades* y *canalizar demandas* de los pobladores respecto al problema de la seguridad/inseguridad. Este contacto directo inicial es muy relevante por sus efectos simbólicos y prácticos, ya que es el Subsecretario mismo el que frecuentemente aparece en terreno, conversa y lo más

importante, *escucha* a los pobladores, más aún, estas conversaciones se traducen en un Programa institucionalizado con recursos para su ejecución.

Este gesto de aparecer en la población en forma casi cotidiana, que podría ser interpretado como un gesto populista y demagógico de parte de los pobladores, incluso desde discursos altamente críticos, se señala que genera una gran credibilidad y confianza. En la medida que el subsecretario llegaba sin cámaras, daba garantías a los pobladores de la sinceridad de la autoridad. Luego venía los fines de semana, traía a su familia, jugaba “pichangas”<sup>25</sup> con los pobladores. Es por tanto desde el inicio que se introduce una dimensión afectiva en este acercamiento del Estado, que “baja” a las poblaciones a compartir y escuchar.

Correa Sutil es muy cercano, es muy acogedor. En las reuniones que fuimos yo vi a la gente que se apuraba para ver al subsecretario, para quedar cerca de él, tocarlo. A estas reuniones no fue el grueso de la población, pero fueron mujeres simples, sencillas, que querían tocarlo. Entonces yo percibí que era acogedor, que emanaba algo que llamaba la atención. Fue alegría de verlo, “mira allá va el Correa”. (dirigente La Victoria)

Una visión crítica podría arremeter contra el potencial paternalismo y el personalismo implicados en este gesto, pero en términos globales, su efecto más poderoso es el mencionado: la generación de confianza y cercanía, a lo que se sumará después la credibilidad que genera cuando se constata que los compromisos asumidos se cumplen. Sin embargo, los pobladores sienten que esta cercanía, confianza y credibilidad es hacia estas personas *en particular*, por lo que no se proyecta hacia el Estado o el gobierno en general.

La confianza inicial es el “cheque de garantía” que tienen las organizaciones sociales una vez que la relación con el Ministerio comienza a mermar en frecuencia e intensidad para ampliarse a otras poblaciones (que es la lógica del Programa). En La Victoria, a casi dos años del inicio de la relación, los funcionarios le siguen inspirando confianza a las dirigentas:

Ellos demuestran tener un compromiso con la población que mucho más allá de su rol profesional. (dirigente La Victoria)

La credibilidad de la comunidad está depositada principalmente en la figura de Correa Sutil, “la gente le cree a él, no es que le crea al gobierno”. Lo ven a él y a su equipo asesor como personas creíbles. En abril de este año (2004) hubo un reconocimiento en La Victoria a toda la gente que ha colaborado con la población, en que se les agradeció a título personal y no institucional. Se señala que el Subsecretario se ganó a la gente, “bajando en el momento preciso, con disposición a escuchar, tuvo la capacidad de asimilar todo eso y de actuar”, ahí se hizo creíble: restableció un poco la confianza y la credibilidad, pues después de la dictadura a la fecha no ha habido otra acción que intente crear un vínculo entre los dirigentes de las poblaciones y las autoridades gubernamentales de turno y eso se valora.

De parte de los funcionarios, mientras tanto, también muestran satisfacción por la relación de afecto, cercanía y confianza establecidos. En esta relación, fuera de protocolos, burocracia y formalidades, funcionarios y dirigentes pueden hablar en forma

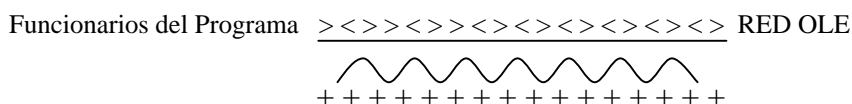
---

<sup>25</sup> Partidos de fútbol

franca y directa sobre sus posiciones, sin esconder quienes son. Esta confianza no omite sin embargo cuáles son los espacios institucionales de cada quien.

En términos de los tipos de relación de Evans, en esta población la interfaz se caracteriza por relaciones de *complementariedad*, en tanto los funcionarios aportan a la relación lo que los pobladores no tienen y viceversa, en una relación virtuosa que beneficia a ambos; y de *encajamiento* en tanto está marcada por la confianza y la bidireccionalidad.

### ***La Legua Emergencia***



### ***Confianza, credibilidad, afectividad***

La relación que se establece en la Legua Emergencia entre funcionarios del programa y dirigentes sociales se caracteriza por la confianza, credibilidad y afectividad; aspectos también presentes en el caso de la Victoria. Estos elementos en común encuentran su origen en la fundación de los principios que guían el Programa estudiado, ello porque, a diferencia de otros programas estatales, éste surgió en el terreno, en contacto directo con la comunidad organizada y basándose en la escucha a estos sectores tradicionalmente postergados.

Asimismo, es de considerar el rol que ha jugado el subsecretario del Interior, Jorge Correa Sutil, en el proceso de generación de confianzas y cercanía con la comunidad. Su presencia en la población y su capacidad de escuchar ha contribuido a mermar el sentimiento de “orfandad” en la cual se encontraba esta población marginada y marginalizada (tal como señala un dirigente social), especialmente desde la década de los 70.

Los mismos dirigentes, en este caso la RED OLE, atribuyen a los funcionarios de gobierno. Estas dicen relación a un compromiso que trasciende la labor profesional, vinculándose afectivamente con su contraparte. Asimismo, reconocen la valoración que éstos realizan del saber que otorga la experiencia para implementar distintas medidas o proyectos, especialmente en lo que refiere a la intervención policial. Esto último revela la noción ciudadanizante que impulsa el PBS, dado que además de integrar a la ciudadanía en su propia provisión de seguridad (ocupando los espacios, fomentando la asociatividad) también reconoce el derecho de la comunidad a incidir en el cómo de los procedimientos estatales y policiales, área frecuentemente excluida para la comunidad.

En palabras de una dirigente social lo anterior se expresa de la siguiente forma:

Tiene que ver con los contactos, todos los contactos del Ministerio los tienen o conmigo o con el Pato y nosotros conversamos con ellos la intervención. Entonces ya somos como hermanos de..., no sé, con las mismas cosas en común, iniciamos esto en conjunto con el Juan, el Jorge, esta era la primera población intervenida, el Jorge era el primer asesor que llegaba a la Legua y nosotros éramos los primeros que jugábamos un trabajo con ello. Entonces se estableció una relación mucho más allá que funcionemos a través de reuniones, nosotros el lunes pasado salimos a comer (...), entonces se establecieron otros vínculos, más allá de esta cosa laboral o de funcionarios del gobierno con nosotros. (...) Nosotros con el Juan los hemos conocido un poco



más allá y nunca nos hemos tenido que desilusionar de los seres humanos que hay detrás de esos funcionarios, ni del funcionario tampoco. (Dirigenta social, La Legua Emergencia).

Por otro lado, la visión de los funcionarios de gobierno expresa:

(...) cuando tú llegas la impresión..., bueno a lo mejor a mí me dejó muy marcada, pero me acuerdo el primer día de trabajo se me acercó un poblador y me dijo tú eres mi enemiga, ¿pero por qué?, porque tú eres de Interior y ustedes siempre han sido tan distantes, tan fuera de nosotros, tan desde allá arriba, entonces qué venís ahora...(…) tú te pones a conversar y resulta que puede ser pero resulta que ahora estamos en esta y resulta que ser un aliado absoluto y total y mi impresión es que eso va ocurriendo en otros lugares también, entonces la gente te ve como Ministerio del Interior, pero no como Ministerio del Interior distante, sino que ahí, metido y la gente valora que tú estés metido en el barro, compartiendo y construyendo en conjunto. Entonces en la medida que tú eres cercano a la comunidad, respondiendo sus demandas de manera mucho más rápida y cercana, (...) por ser Ministerio del Interior te permite llegar a colegios, PRODEMU, etc. toda la oferta pública, entonces si tú logras trabajar eso y tienes la posibilidad de integrar a la comunidad conformas un cuerpo mucho más potente que te permite ir a tu intervención que es más focalizada de manera rápida, proactiva, construyendo con los vecinos, tomando lo que ellos opinan, dando respuesta lo más pronto posible y eso se torna un beneficio. Entonces esa lógica cambia la mirada y te permite una mayor cercanía. (Entrevista Funcionaria de la División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior).

Por otro lado, también es posible observar una relación focalizada, en tanto el Programa interactúa con la población Legua Emergencia principalmente a través de la RED OLE. Esta estrategia es parte de los mecanismos utilizados por el Programa para tener contacto con las comunidades (a través de liderazgos consolidados), sin embargo poseen como objetivo a mediano plazo ampliar el contacto con la comunidad, principalmente apoyando el surgimiento de nuevos liderazgos o fortaleciendo los ya existentes. En este caso, a diferencia de La Victoria, la RED OLE no sería representativa de gran parte de la población, tal como se abordará más adelante.

Actualmente, se observa un avance del Programa en cuanto a la credibilidad y legitimidad de éste con relación a la comunidad. Ello en la medida que dado el proceso de institucionalización del mismo se ha transitado de la lógica de intervención dispersa de proyectos a una de Programa articulado por componentes, los cuales implican evolucionar con la comunidad hacia una situación de auto sustentación.

### ***Clientelismo***

A pesar de que el “espíritu” del Programa apunta a reconocer y empoderar a los pobladores como actores sociales, la relación establecida entre funcionarios y los dirigentes de esta población han ido decantando cada vez más hacia un cierto clientelismo. Esto parece estar principalmente determinado porque la interpelación de estos últimos al Estado es en forma de “pedir cosas” más que de reivindicar derechos. Para los dirigentes el Estado, a través del Programa, es percibido como alguien que entrega beneficios materiales a la población gracias a la relación establecida.

*Así, es posible observar que en ambas poblaciones, la relación entre funcionarios del Programa y dirigentes sociales se caracteriza por la afectividad, confianza y credibilidad; sin embargo, en el caso de La Legua Emergencia se observa además el desarrollo de un vínculo más bien clientelar, dadas las características de esta población. La afectividad aparece como un elemento altamente movilizador para los*

*pobladores de ambos sectores, pues instala un “estado de ánimo” que motiva a la participación.*

## **b) Relación entre funcionarios policiales y comunidad**

### ***La Victoria***

Carabineros ) ( ) ( ) ( ) ( ) ( ) ( ) Comunidad organizada y no organizada

### ***Identidades en choque***

En La Victoria es particular el rechazo a la figura del carabinero a partir de la identidad de los pobladores construida históricamente en contraposición a “los pacos”, quienes representan la represión cotidiana que vivió la población en la dictadura, incluyendo el episodio clave del asesinato del emblemático sacerdote André Jarlan<sup>26</sup>. Durante estos años, La Victoria se caracterizó por mantener una relación en pie de guerra con los funcionarios policiales, identificados como su enemigo directo al ser el instrumento de represión de los pobladores de parte del gobierno militar.

Sin embargo, el peso histórico de esta negativa relación se remonta incluso antes de la lucha política durante la dictadura. Recordaremos que La Victoria se originó en una toma que según el mítico relato de los pobladores, resistió durante varios días el desalojo policial, para quedar bautizada como “La Victoria”, y esta “victoria” a la que se alude es la que se ganó precisamente contra los agentes policiales, enemigo “natural” de los pobladores por décadas.

Pero por otro lado, la incapacidad de la comunidad y sus dirigentes de contener la violencia generada por “los narcos”, hace que para muchos de los pobladores de La Victoria, “los pacos” mismos son a la vez factor de seguridad y de temor. En este nuevo contexto, en que el enemigo “narcos” requiere una alianza colaborativa con los carabineros, los dirigentes se han visto en la paradójica situación de tener que sentarse a la mesa con los carabineros, conversar con ellos, lo que les genera reacciones fuertes, contradictorias.

A mí la comisaría me trae malos recuerdos por el hecho de que el carabinero que asesinó al padre André Jarlan estaba ahí y yo vi cuando lo estaban condecorando, en tiempos de dictadura. Entonces yo tengo mucho dolor y malos recuerdos con los pacos, por eso no me pongan al frente al paco ese. (Dirigente La Victoria)

...aquí el 11 de septiembre yo creo que no va a tener que haber carabineros, porque son fechas claves. No debieran estar porque fueron años de represión de la policía aquí en la Victoria, entonces si yo veo un paco en la calle ese día demás que le voy a tirar una piedra, a pesar de ser dirigente y estar de acuerdo hasta cierto punto en la intervención que están haciendo ellos. (Dirigente, La Victoria)

Por su parte, Carabineros ha participado en reuniones del Programa, junto con

---

<sup>26</sup> El 4 de septiembre de 1984, el sacerdote fue asesinado mientras leía en su pieza la Biblia, durante una dura jornada de protestas en la población. Un grupo de Carabineros había disparado balas de fusil y de subametralladoras contra la casa de madera de la parroquia. Jarlan, quien pertenecía a una orden de sacerdotes que llegaron a Chile a solidarizar con los pobres y a colaborar en la resistencia a la violencia del régimen militar, alcanzó a vivir un año y medio en Chile. Sin embargo, su obra en la comunidad de La Victoria dejó huellas profundas.

dirigentes sociales, funcionarios de PREVIENE y PUENTE<sup>27</sup>, realizadas en el COSAM<sup>28</sup>. Además, durante el mes de abril del 2003 se organizó una reunión con pobladores para exponer los resultados de la intervención policial hasta la fecha, intercambiar juicios, opiniones y explicar la estrategia y limitantes de los procedimientos de Carabineros. A la reunión asistieron alrededor de 25 personas, considerado un logro debido al temor y reticencia que genera participar en reuniones con esta entidad.

En esta población, a diferencia de La Legua Emergencia, la expectativa de los dirigentes no es lograr tener una relación de confianza ni de colaboración con los carabineros sino que éstos simplemente “cumplan con sus funciones” de mantener y garantizar la seguridad de los pobladores, lo que se percibe que no hacen.

Además, existe la percepción generalizada de que los carabineros no actúan en contra de “los narcos” pues muchos de ellos participarían en las redes de protección y silencio en torno a éstos.

...hubieron cosas que nosotros pensábamos hacer y resultaron de otra, como por ejemplo el tema de los carabineros que tiene a la gente *hasta la tuza*<sup>29</sup>, carabineros e investigaciones tienen llenos las calles, pero igual se está vendiendo, igual se agarran a balazos, y qué es lo que están haciendo, entonces no se entiende la estrategia que están usando, al extremo que la gente pidió que viniera el subsecretario a dar cuenta de esto, de que si los pacos no están haciendo nada mejor que se vayan....(dirigente La Victoria)

Ahora la intervención que ha hecho carabineros en la población e investigaciones, a lo mejor ha servido para pillar a uno u otro cabeza, pero de repente lo hemos visto parados en la calle. Entonces esto les hace tener confianza en sus autoridades, en carabineros o investigaciones?, cuando en la misma esquina en que los están revisando están *cagados de la risa*<sup>30</sup> con ellos, entonces tú que pensai?. Te deja que pensar, o se están arreglando o *coimeando*<sup>31</sup> o qué, porque no ...es la labor de ellos estar risitas para acá ni para allá y los gueones poco más y *palanqueando*<sup>32</sup> a los narcos. Entonces eso deja ver que se están arreglando o coimeando como ha sido toda la vida aquí en la Victoria. (dirigente La Victoria)

### **La Legua Emergencia**

Carabineros ----- Comunidad organizada y no organizada  
 ) ( ) ( ) ( ) ( ) (

### **Desconfianza y prejuicios mutuos**

Al igual que ocurre en La Victoria, en La Legua Emergencia existe una relación ambivalente con Carabineros. Por un lado los pobladores los valoran para "controlar" o disuadir la violencia que generan las bandas de narcotraficantes, pero por otro lado su identidad, construida en la exclusión y en forma anómica, entra en conflicto con la presencia de los mismos. A esto se le suma una gran cantidad de prejuicios desde la

<sup>27</sup> Programas sociales enfocados al consumo de drogas y a familias de extrema pobreza, respectivamente.  
<sup>28</sup> Centro Comunitario de Salud Mental.  
<sup>29</sup> Hasta el límite de su paciencia.  
<sup>30</sup> En actitud relajada y distendida.  
<sup>31</sup> Sobornando  
<sup>32</sup> Intercambiando bromas.





encarna el “deber ser” del Programa al que hacíamos alusión, pero al que la minoría de la población adscribe.

Antes de la intervención no era muy distinto de lo que es ahora. No es posible decir que se hayan fortalecido las organizaciones, puesto que los recursos no se asignaron directamente a cada organización, sino que se canalizaron por la Red. Ellos tienen mucho contacto con distintos grupos de gente en la población. Prima la sensación en la comunidad de que los recursos fueron mal utilizados, mal distribuidos, la gente saca las cuentas del dinero que se invirtió y de lo que se logró. Hay una sospecha generalizada de que o bien, la Red lo administró mal o simplemente se llevó plata para la casa. La Red es percibida en general como un organismo ineficiente, “mucho ruido y pocas nueces”, que cumplen una labor figurativa, no es representativa, ni tiene peso en las decisiones que afectan a la gente. Hay sensación de manipulación y poca transparencia asociado a la Red. (Entrevista Dirigente social, La Legua Emergencia).

Respecto a la comunidad, ésta en general exhibe muy bajos niveles de asociatividad y participación social. Esto se debe a que hay por un lado una predisposición y animadversión hacia las organizaciones sociales y por otro, a que existe un alto nivel de temor frente a las posibles represalias de “los narcos” hacia quienes participen de las instancias asociadas al Programa.

Les falta tener credibilidad [en referencia a la RED OLE] de parte de los vecinos pero eso ya no depende de ellos. La Red hace cosas con buenas intenciones, se hacen reuniones, se planifican actividades pero la comunidad no responde, ni lo valora. Asisten poco. A la gente le da lo mismo que hayan o no organizaciones, incluso hay gente que prefiere que no haya organizaciones, porque la gente empezó a perder confianza en la institucionalidad. Los organismos que les sugieren autoridad, les inspiran alto desconfianza. No hay conciencia del rol de las organizaciones poblacionales ni de la importancia del trabajo social dentro de la población. (Entrevista dirigente social, la Legua Emergencia).

De esta manera, el Programa, además de lidiar con la falta de representatividad de la organización que actúa como mediadora entre el gobierno y la comunidad, en este caso debe lidiar con el temor que mina la participación social en poblaciones dominadas por el narcotráfico.

Por último, la relación que establece la RED con la JJVV y otras organizaciones presentes en el territorio, es de franca competencia, mutua descalificación y descrédito, puesto que ambas organizaciones pretenden la representatividad de la comunidad, sin embargo, la RED posee el apoyo institucional del gobierno, canalizando recursos que la JJVV no percibe.

### ***Desconfianza, ambivalencia y clientelismo***

Debido a la ya mencionada tolerancia e incluso valoración de “los narcos” por parte de la comunidad no organizada, la actitud hacia la organización contraparte del Programa es de desconfianza y gran ambivalencia. Comprometerse en estas instancias, en este contexto, significa “traicionar a los protectores”, lo que además es un riesgo concreto hacia la propia integridad física.

Por otra parte, dadas las características de la comunidad –poca disposición a la participación y carencia de cultura cívica- la relación que se establece entre dirigentes y comunidad está también marcada por “dar” y “pedir” cosas. O sea, el clientelismo observado entre los funcionarios y los dirigentes de esta población se reproduce a nivel de la relación entre los dirigentes y la comunidad.

*En este punto en particular encontramos amplias diferencias, pues mientras en La Victoria la Junta de Vecinos, es la “organización social madre” que cuenta con una vasta trayectoria, una base real de participación, representatividad y legitimidad del resto de los pobladores; en La Legua Emergencia la reciente Red OLE sólo representa a una parte minoritaria de los pobladores, a lo que se suma que estos no tienen una tradición de participación, por lo que tienden a relacionarse hacia sus dirigentes en forma pasiva y clientelar. Por último, el temor instalado en esta población y la “lealtad” de algunos grupos hacia “los narcos”, generan ambivalencia hacia sus dirigentes.*

### **3.3 Efectos de la interfaz establecida en el fortalecimiento del capital social y de la ciudadanía**

Para evaluar los efectos en el fortalecimiento del capital social y de la ciudadanía trataremos de describir brevemente la situación inicial en cuanto al capital social comunitario y condiciones para el ejercicio de la ciudadanía de ambas poblaciones, para luego ponderar el aporte de la relación establecida entre la constelación de actores descrita.

#### ***La Victoria***

En el caso de La Victoria, la dinámica comunitaria que se potencia y revitaliza, tiene como recurso la preexistencia en la comunidad de lo que se ha nombrado como la *ética social* que se opone a la desintegración social y fragmentación de la población, de un tejido comunitario deteriorado pero aun así fuerte, de un discurso de derechos arraigado en la comunidad y de una trayectoria histórica de organización y participación.

La Victoria constituye una comunidad que desde su constitución descansó en la confianza y la solidaridad mutua como mecanismo de supervivencia (económica y política), y que por lo tanto contaba con un fuerte capital social comunitario, que generaba:

- a) elementos de identidad claramente distinguibles de otras poblaciones,
- b) un discurso de derechos y deberes ciudadanos,
- c) una ética de dignidad y
- d) una conciencia de los pobladores como actores sociales colectivos capaces de decidir sus propios procesos

Esta capacidad del tejido social de La Victoria de generar una normatividad propia positiva, que se resiste fieramente al deterioro de la comunidad, fue un recurso que protegió durante décadas de precariedad económica y abandono estatal a los pobladores de una franca degradación social.

Sin embargo, la aparición de la violencia del narcotráfico, que se relaciona con la crisis de participación y un decaimiento de las organizaciones sociales vivida por la población durante los '90<sup>35</sup>, empieza a debilitar este recurso de la confianza y reciprocidad. En

---

<sup>35</sup> Esta crisis experimentada por muchos movimientos sociales que estuvieron muy activos durante los 80 se relaciona con diversos factores: una vez reconquistada la democracia el retiro de la cooperación internacional y por tanto de las ONGs arraigadas en las poblaciones, el retiro de los partidos políticos y el inicio de una relación más bien clientelar entre el Estado y los pobladores.

dictadura el enemigo era claro, ahora se entremezcla con amigos, ex compañeros, vecinos de toda la vida, están en todos los espacios y uno nunca sabe qué vínculo tiene la gente con “los narcos”, por lo que la desconfianza se impone como un nuevo mecanismo para sobrevivir a este nuevo enemigo. Así, la proliferación de las redes de narcotráfico en la población habrían minado directamente el capital social basado en la confianza y reciprocidad de los pobladores.

Si bien en ambas poblaciones hay una sensación de encontrarse en una situación imposible para enfrentar la violencia, pues la figura del *sapeo* (denuncia) es repudiada con vehemencia en ambas poblaciones -con distintas significaciones- en La Victoria, donde está viva la memoria de los tiempos de clandestinidad, hay un rechazo explícito a esta práctica.

Los pobladores de La Victoria constituyen una comunidad no “temerosa”, por el contrario su identidad los sitúa como pobladores luchadores, valientes. Por eso, si bien no temen a la violencia *en sí misma*, la violencia de “los narcos” representa un quiebre, una amenaza a su identidad histórica. El gran quiebre respecto a la violencia en La Victoria, es que antes la violencia era afuera (“pacos”) versus dentro (pobladores), mientras que ahora es una práctica que se instala dentro y se ejerce hacia los mismos pobladores.

Respecto a las condiciones de ejercicio activo de la ciudadanía, se mencionó que la trayectoria de la población ha sido una verdadera “escuela de ciudadanía”, pues cotidianamente se discuten los asuntos que les afectan a los pobladores, existe la práctica de identificar los problemas de la comunidad para actuar sobre ellos. Este elemento además se articula con la presencia constante de un discurso reivindicativo de clase, que sitúa a los pobladores como actores sociales con un rol histórico que asumir, más que como meras personas pobres que requieren de la ayuda del Estado.

En esta población de hecho, existe un alto nivel de auto responsabilización de los pobladores de haber “cedido” estos espacios al narcotráfico. Al principio, cuando empezaron las balaceras entre narcos, la comunidad puso resistencia, pero el temor de a poco fue inmovilizándolos. Esta posición activa frente al problema, en oposición a percibirse como meras víctimas u objetos pasivos del deterioro generado por el narcotráfico, funciona paradójicamente también como un recurso en esta población.

*¿Cómo contribuye el programa y las relaciones que se generan a la revitalización del capital social y de la ciudadanía?*

El Programa logra establecer aquí una relación sinérgica y virtuosa, pues la preexistencia de capital social comunitario potencia y aumenta la cobertura de los beneficios sociales y oportunidades de participación cívica que el Estado abre a través del Programa, al mismo tiempo que el Estado logra optimizar mediante esta alianza con la comunidad los niveles de gestión y de resultados de sus acciones.

Mediante el diálogo directo, el establecimiento de una relación de trabajo horizontal y la transferencia de recursos materiales (bienes, servicios y recursos monetarios) y no materiales (contactos y vínculos) se estimula y fortalece tanto la confianza “vertical”, entre pobladores y agentes públicos, y “horizontal” entre pobladores.



Claves para esto han sido el trabajo cercano y dedicado de parte de los encargados del Programa y de la presencia en terreno de autoridades como el Subsecretario del Interior, quien especialmente ha influido en este aspecto a través de una vinculación de carácter afectivo con la comunidad.

Al apostar por las dinámicas de asociatividad y potenciar la participación de los pobladores y las organizaciones de base, sentando las bases para un posible control social del delito, el Programa deposita una confianza en la comunidad que le es devuelta en la forma de resultados positivos. Al otorgar responsabilidad y confianza a las organizaciones se potencia su autonomía y se les reconoce como sujetos más que como objetos de la intervención.

Así, la promesa de mejoramientos y la mayor sensación de seguridad han fomentado la participación y viceversa, la mayor participación han disminuido el temor; proceso del cual resulta favorecido el capital social comunitario de la población.

Hay más seguridad para el poblador típico. En los talleres ella se ve que los jóvenes de nuevo están con ganas de participar. Hay más ánimo, es un período alto en ese sentido. La existencia de posibilidades es la que desencadena el ánimo. (Focus ejecutores 22-30, La Victoria).

- se está volviendo a participar
- las organizaciones se están apoyando y se están potenciando
- se está metiendo la gente que antes no participaba...la gente de las cuadras está reviviendo, se está animando y participa. (Focus ejecutores 21-30, La Victoria)

Respecto al ejercicio de la ciudadanía, la interfaz establecida por el Programa contribuye a activar el reconocimiento y ejercicio de derechos, mediante la generación de espacios donde autoridades y pobladores se encuentran para generar condiciones para su ejercicio. Pero por otra parte, los controles diarios de la policía uniformada, que se viven como actos violentos y denigrantes, constituyen un elemento que *resta* al fortalecimiento de la ciudadanía, pero sin el cual es difícil imaginarse esta intervención. Asimismo, la ya mencionada contraposición entre las lógicas de trabajo, saberes y conocimientos de los pobladores con las lógicas de trabajo de algunas instituciones también son un componente que no contribuye al fortalecimiento de la ciudadanía, pues sitúan a los pobladores como meros objetos de intervención. En especial nos referimos a aquellas instituciones que intentan imponer estilos de vida o códigos morales ajenos a la población.

### ***La Legua Emergencia***

A diferencia de la Victoria, en La Legua Emergencia no existe un antecedente de comunidad integrada y solidaria que impulsa a la comunidad a terminar con el narcotráfico y recuperar una sociabilidad y asociatividad de antaño. Al contrario, el antecedente histórico de La Legua Emergencia señala que la población está constituida en base a lazos fuertes (sanguíneos) que, o bien viven en forma aislada entre ellos sin interacciones recíprocas que les reporten beneficios, o bien se articulan en torno a redes de protección y colaboración con los narcotraficantes, constituyendo capital social negativo.

En esta población si bien proceso de capital social comunitario se activa, sus resultados serán más lentos dada la fuerte contracultura (del tráfico) que existe en su interior. De esta manera, la escasa sanción al narcotráfico y la identidad construida en la anomia,

son un impedimento para la instalación de una relación de trabajo que logre generar capital social comunitario positivo.

*¿Es posible generar a través de una intervención como ésta capital social positivo en comunidades en donde pre existe con fuerza el capital social negativo?*

Recordemos entonces que la situación inicial de la Legua Emergencia no está dada por la ausencia de redes de cooperación, sino que éstas se constituyen radicalmente en torno al narcotráfico, manteniendo una contracultura difícil de permear. En este sentido, cabe aplicar la idea que Durston (2002) plantea con relación a que los efectos esperados de una intervención social que fomente el capital social positivo es el fortalecimiento de la comunidad no organizada o débilmente organizada, en pos del bien común o en pos de la ideología o modelo de sociedad dominante, puede tener como efecto inesperado el fortalecimiento de la propia contracultura, que en este caso es la del narcotráfico.

Debemos considerar que en este sentido el punto de partida para la intervención social del Ministerio del Interior en la Legua Emergencia es único e irrepetible. Y ello porque, tal como lo expresan funcionarios de la División de Seguridad Ciudadana del mismo ministerio, "La Legua Emergencia es única e irrepetible".

Por otro lado, analizando la estrategia implementada por el Ministerio es posible mencionar que ésta se caracteriza por ser participativa, rescatando el "saber" de la comunidad, estableciendo relaciones horizontales entre los funcionarios de gobierno y los sujetos/objetos de intervención. Sin embargo, postulamos que si bien los principios y estrategias que se implementan apuntan al fortalecimiento de capital social positivo, éstos encuentran poca resonancia en la comunidad, por tanto, el efecto a corto plazo es insuficiente.

Naturalmente, la comunidad que interesa potenciar es aquella que busca una alternativa a la contracultura del narcotráfico, la cual visualiza el proceso de organización social (en pos del bien común) como una tarea difícil, puesto que se percibe desinterés y un "enemigo fuerte" que ramifica este estilo de vida.

Yo elegí el camino de la honestidad, pero esto me ha traído más problemas que beneficios, sobre todo con mis hijos. Yo no puedo darle sus gustos, aunque yo no quiero transar en ese camino pero ha sido difícil. Pero yo sigo haciendo eso por mis hijos. Para ser un ejemplo de ellos. El problema es que el otro camino está cerca, es cosa de cruzar la esquina. Antes usted en la calle Catalina veía puros carretones, ahora ve puros autos bonitos. Ellos tienen todo, se arriesgan y corren peligro, pero no pasan penas económicas. (Historia de Vida, hombre, La legua Emergencia).

Con relación al desinterés y dificultad de organizar a la comunidad podemos extraer los siguientes relatos:

(...) lo social acá no se daba mucho. O no se conocía más organización social que la capilla acá en la Legua de Emergencia no se veía, la JJ. VV. estaba muerta. En lo que respecta a los jóvenes, la mayoría se quedaba en sus casas, los que estaban vendiendo en las esquinas no se interesaban por lo social y los que tenían trabajo iban a trabajar, pero compromiso social no existía y cada cual vivía en su mundo. (Entrevista dirigente social, La Legua Emergencia).

En este sentido, la interfaz generada entre el Estado y la comunidad establece relaciones de cooperación y confianza, pero sólo de aquella que desea una alternativa al narcotráfico o sea aquella comunidad organizada en torno al narcotráfico. Por otro lado,

dada la ausencia de una comunidad integrada, el tipo de acciones impulsadas por el Programa terminan adquiriendo un carácter clientelar y paternalista.

Tras 3 años de intervención del gobierno este panorama de desinterés y dificultad para motivar a la organización de la comunidad aún perdura, sin embargo, se reconocen avances en cuanto al menor temor que enfrenta la comunidad para participar. No obstante ello, es necesario reconocer que el trabajo comunitario que requiere la Legua Emergencia es intensivo y a largo plazo. Pareciera ser que la confianza en la autoridad va cediendo los prejuicios y se reconoce una mayor cercanía.

En La Legua Emergencia debemos hablar de una comunidad dual: la comunidad con referente en el narcotráfico y comunidad con referente fuera del narcotráfico. Por tanto, el fortalecimiento de capital social es posible de llevar a cabo (como se ha hecho lentamente hasta la actualidad) pero dicho proceso es a largo plazo, introduciendo un referente valórico que compita y predomine frente a la contracultura del narcotráfico.

Respecto a sus efectos en el fortalecimiento de la ciudadanía, hay que considerar que esta comunidad no tiene instalado un discurso de derechos, sino de sujetos excluidos que rechazan y expresan descrédito hacia la integración social mediante los canales “legales”. Para estos pobladores, el concepto mismo de ciudadanía, de tener derechos y deberes y del Estado como garante de ellos, es en sí una *idea extraña* y con poco arraigo en su experiencia.

Por esta razón, a pesar de los esfuerzos de los funcionarios del Programa por establecer relaciones más bien empoderadoras y promocionales de los sujetos y grupos, el vínculo tiende en esta población hacia el clientelismo y la dependencia.

#### **4. CONCLUSIONES**

El proceso que inaugura la División de Seguridad Ciudadana con este Programa tiene frutos en cuanto a la generación de capital social comunitario, proceso que es distinto en cada población, y al parecer, está determinado por las características de la interfaz pero que se asocia más al historial que poseen en términos de identidad y tejido social previo.

En este sentido, las características de la relación entre funcionarios del Programa con la comunidad marcada por la cercanía, confianza y afectividad, es en general ciudadanizante y logra empoderar a los actores, pero no es suficiente para la generación de capital social y fortalecimiento de la ciudadanía en la comunidad en general. Esto se debe a que las condiciones previas del capital social comunitario y capacidad de participación se pondrán en juego en esta relación.

En suma, el trabajo con población La Victoria, caracterizada por una identidad de cooperación y cohesión interna, o *integración interna*, según los términos de (Woolcock 1998), genera un tipo de relación virtuosa que potencia beneficios para ambas partes, que rompe la segregación social de esta población al vincularse con nuevas redes e instancias y que transforma las lógicas estatales (verticales, burocráticas y paternas) por lógicas más flexibles.

En el caso de La Legua Emergencia, que se caracteriza por una identidad anómica, construida en los márgenes de la integración social y sin cohesión interna, un discurso

ligado a la asistencia de parte de sus jóvenes dirigentes y una contracultura ligada al narcotráfico; la relación construida tiende mucho más hacia el clientelismo y a la instrumentalización de parte de los pobladores.

Por tanto, la hipótesis construida en este estudio respecto a que los resultados en la generación de capital social y fortalecimiento de la ciudadanía son diferentes de acuerdo a las características de la interfaz establecida, pone en evidencia que incluso estableciendo una interfaz de características similares en dos territorios estructuralmente “similares”, pesan mucho más las características previas del territorio, su identidad y tejido social. Así, hay un espacio que escapa, excede las posibilidades de las estrategias del Estado; un espacio donde la historia, la cultura, los códigos éticos internos determinan cualquier posibilidad de transformación.