

SERIE INFORME SOCIAL

ISSN 0718-1560

Nº 123

OCTUBRE 2009

**Principales Propuestas del
Foro Transversal para la
Modernización Estatal en
Seguridad Pública**

Por: Ma. Elena Arzola G. *

LIBERTAD 
DESARROLLO

INDICE

Resumen Ejecutivo	5
I. Introducción	6
II. Diagnóstico	6
2.1. Principales Cifras	6
2.2. Marco Institucional	8
2.3. Recursos Humanos	10
2.4. Evaluación y <i>Accountability</i>	10
2.5. Innovación y Conocimiento	12
III. Propuestas y Desafíos	12
3.1. Mejoras Institucionales	13
3.2. Recursos Humanos: Profesionalización e Incentivos en pos de la Calidad	14
3.3. Evaluación y <i>Accountability</i> : Generar Información	14
3.4. Usar el Conocimiento y la Información Generada para Innovar	14
IV. Conclusiones y Comentarios Finales	15
V. Referencias Bibliográficas	16

* Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

PRINCIPALES PROPUESTAS DEL FORO TRANSVERSAL PARA LA MODERNIZACIÓN ESTATAL EN SEGURIDAD PÚBLICA

Resumen Ejecutivo

En septiembre de 2008, acogiendo el llamado del Gobierno a avanzar en la modernización del Estado, la Fundación Paz Ciudadana se comprometió a elaborar una propuesta de modernización estatal en seguridad pública. Para esto convocó a un grupo de profesionales de diversas áreas del quehacer nacional – sector privado, academia y políticas públicas – con conocimientos en materia de innovación, modernización, seguridad y gestión, y constituyó el “Foro Transversal para la Modernización Estatal en Seguridad Pública”.

Un año después, el 23 de septiembre de 2009, el grupo entregó la síntesis de sus principales propuestas abordando cuatro factores que consideró críticos: institucionalidad, recursos humanos, evaluación y *accountability*, y conocimiento e innovación.

Con el objetivo de difundir las conclusiones de aquel trabajo y generar un espacio de discusión en torno a ellas, este documento presenta un diagnóstico de la situación en materia de seguridad ciudadana en el país y los aspectos críticos que de ella se originan. Además describe las propuestas realizadas por el Foro. En la sección final se presentan las principales conclusiones y comentarios.

PRINCIPALES PROPUESTAS DEL FORO TRANSVERSAL PARA LA MODERNIZACIÓN ESTATAL EN SEGURIDAD PÚBLICA

I. Introducción

En septiembre de 2008, acogiendo el llamado del Gobierno a avanzar en la modernización del Estado, la fundación Paz Ciudadana se comprometió a elaborar una propuesta de modernización estatal en seguridad pública. Para esto convocó a un grupo de profesionales de diversas áreas del quehacer nacional – sector privado, academia y políticas públicas – con conocimientos en materia de innovación, modernización, seguridad y gestión, y constituyó el “Foro Transversal para la Modernización Estatal en Seguridad Pública”¹.

Un año después, el 23 de septiembre de 2009, el grupo entregó la síntesis de sus principales propuestas, abordando cuatro factores que consideró críticos: institucionalidad, recursos humanos, evaluación y *accountability*, y conocimiento e innovación.

Con el objetivo de difundir las conclusiones de aquel trabajo y generar un espacio de discusión en torno a ellas, este documento presenta en primer lugar un diagnóstico de la situación en materia de seguridad ciudadana en el país y los nudos críticos que de ella se originan. En segundo lugar describe las propuestas realizadas por el Foro. En la sección final se presentan las principales conclusiones y comentarios.

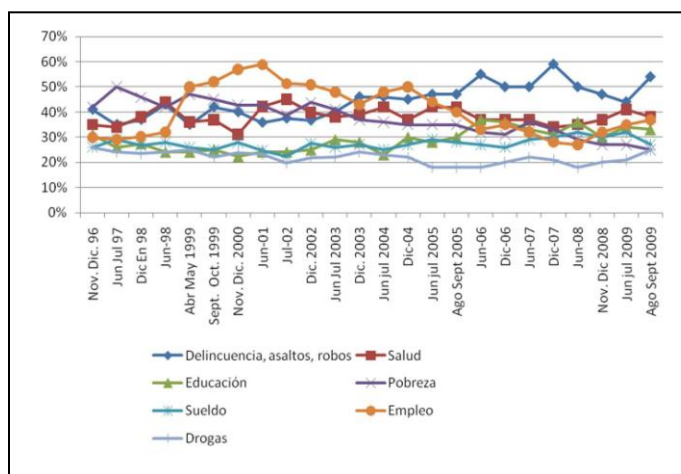
¹ Participaron en este Foro: María Elena Arzola, Rodrigo de la Barra, Catalina Droppelmann, Mauricio Duce, Paula Egenau, Jorge Fábrega, Hugo Frühling, Gonzalo Fuenzalida, Eugenio Guzmán, Paula Hurtado, Ignacio Irrarázaval, Jorge Jaraquemada, Cristián Larroulet, Jorge Lee, Marcos Lima, Jorge Marshall, Catalina Mertz, Leonidas Montes, Alfredo Moreno, Jorge Navarrete, Orlando Poblete, Rodrigo Quintana, Isabel Retamal, Cristián Riego, Eugenio Tironi, Patricio Tudela, Franz Vanderschueren, Gonzalo Vargas, Juan Enrique Vargas, Rodrigo Vergara y Francisca Werth.

II. Diagnóstico

2.1. Principales cifras²

La delincuencia es y ha sido por largo tiempo en nuestro país una de las prioridades para la gente en materia de política pública. En efecto, según la Encuesta CEP, esta inquietud ha ocupado durante más de 10 años uno de los tres primeros lugares en importancia para la ciudadanía y desde el año 2005 a la fecha se ubica en el primer lugar (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1: Problemas a los que debería Dedicar más Esfuerzo el Gobierno



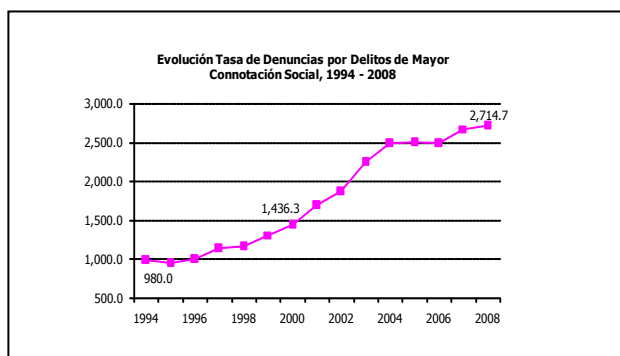
Fuente: Encuesta CEP.

Desde esta perspectiva resulta interesante conocer la evolución de las principales cifras e indicadores en esta

² Esta sección se basa en la presentación que realizó Cristián Larroulet con los principales comentarios a las propuestas del Foro. Presentación disponible en www.lyd.org.

materia. A pesar de las críticas en cuanto a su precisión, las denuncias realizadas a Carabineros constituyen la serie más antigua y extensa con que se cuenta en el país. Como muestra el Gráfico N° 2, la tasa de denuncias por delitos de mayor connotación social entre los años 1994 y 2008 casi se ha triplicado en el período, desde 980 denuncias cada 100 mil habitantes a 2.715 denuncias cada 100 mil habitantes.

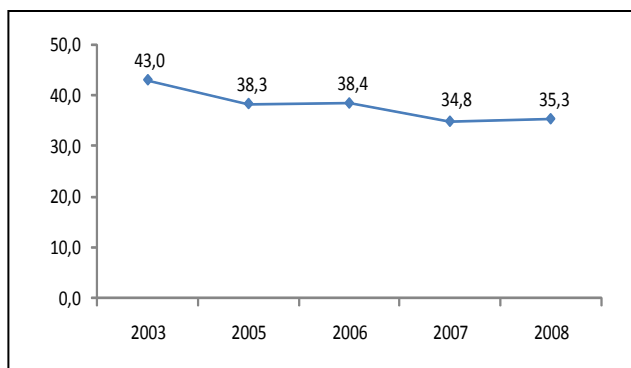
Gráfico N° 2: Evolución Tasa de Denuncias por Delitos de Mayor Connotación Social. 1994-2008



Fuente: Carabineros.

Por su parte, las cifras de victimización (que aparecen el año 2003, a través de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana – ENUSC – que realiza el INE), muestran que el número de hogares que ha sido víctima de delito tiende a caer levemente a través del tiempo, disminuyendo casi 8 puntos porcentuales, desde 43% a 35,3% (Gráfico N° 3).

Gráfico N° 3: ENUSC, Porcentaje de Hogares Victimizado

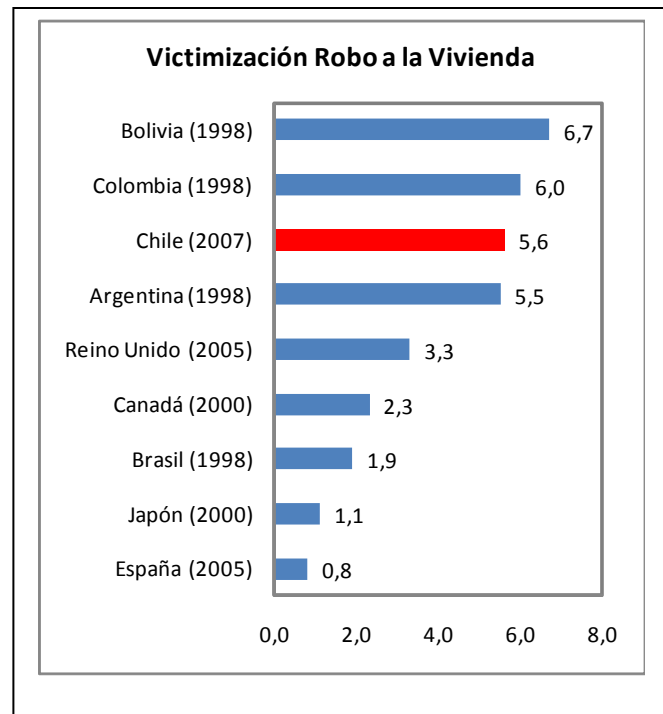


Fuente: ENUSC.

A pesar del alentador escenario que estas cifras pueden mostrar, a nivel internacional nuestro país aún presenta elevados niveles de delincuencia. En efecto, como muestra el Gráfico N° 4, según datos de Paz Ciudadana, en un grupo de 9 países para los cuales existe información comparable, Chile posee una de los mayores niveles de victimización por robo a la vivienda (5,6% en 2007), solo siendo superado por Bolivia (6,7% en 1998) y Colombia (6% en 1998). España y Japón en tanto, muestran niveles de 0,8% y 1%, respectivamente.

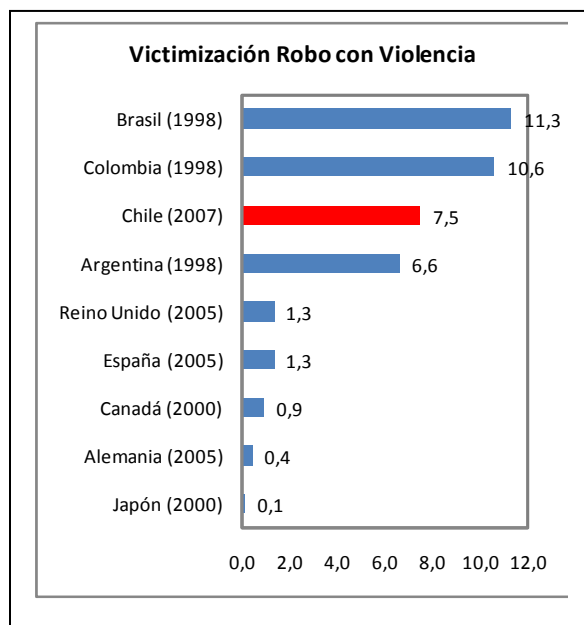
La victimización por robo con violencia también es bastante elevada en Chile (Gráfico N° 5). En el mismo grupo de países ocupamos el tercer lugar, con un 7,5%. Brasil y Colombia, con 11,3% y 10,6%, ocupan el primer y segundo lugar, respectivamente. Los países con menor porcentaje de hogares víctima de robo con violencia de este grupo son Japón (0,1% en 2000) y Alemania (0,4% en 2005).

Gráfico N° 4: Victimización Robo a la Vivienda



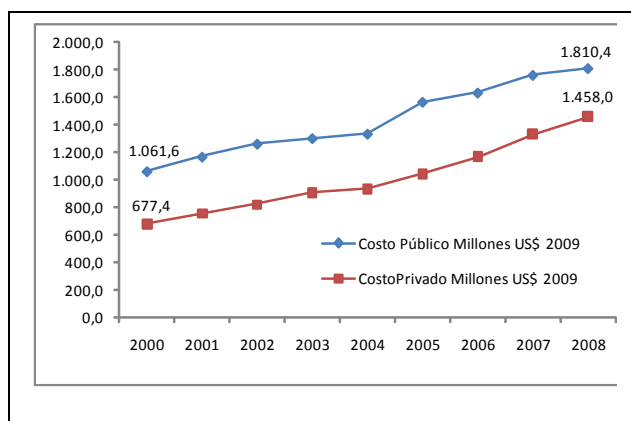
Fuente: Paz Ciudadana.

Gráfico N° 5: Victimización Robo con Violencia



Fuente: Paz Ciudadana.

Gráfico N° 6: Costo Público y Privado de la Delincuencia. 2000-2008



Fuente: LyD.

En este escenario, el gasto público en seguridad se ha incrementado de forma sostenida. Al agregar las partidas presupuestarias relacionadas con este ámbito, vemos que los recursos asignados por el Estado a las diversas instituciones y programas involucrados en las áreas de prevención, control y rehabilitación alcanzaron en 2008 los US\$1.810 millones. Entre ese año y el año 2000 el gasto aumentó 71% (Gráfico N° 6). El gasto para el sector privado en tanto aumentó 115% en el mismo período (de

US\$ 677,4 millones en 2000 a US\$ 1.458 millones en 2008). Este aumento se explica de manera importante por el crecimiento que experimentó la industria de la seguridad privada en el tiempo. En efecto, según información de la consultora Leemira, entre 2007 y 2008 este sector habría crecido cerca de 11%.

2.2. Marco Institucional

A pesar de constituir una de las principales prioridades de la población en materia de políticas públicas, el tema de la seguridad comienza a tomar relevancia técnica para las autoridades recién en 2003. Ese año, el Gobierno convoca a un foro de expertos, con el objeto de elaborar un diagnóstico crítico respecto de la magnitud del fenómeno, la institucionalidad y las políticas con que contaba el Estado para hacerle frente. Junto con dicho diagnóstico se establecieron lineamientos fundamentales para el diseño e implementación de políticas públicas.

A partir del documento generado en esta instancia ("Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana", de abril de 2004), se elaboró la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, que finalmente se materializó en la "Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006 – 2010", (ENSP), presentada por el gobierno de Michelle Bachelet a fines de noviembre de 2006. La Estrategia se transforma así en el "plan maestro" que agrupa diversas iniciativas con el propósito de aplicar, calendarizar y focalizar los contenidos de la política y estructurar toda la oferta gubernamental del sector en torno a ella.

Los dos principales objetivos de la Estrategia son:

- Reducir en 10% el número de hogares victimizados por algún delito entre el 2006 y 2010, y
- Reducir en 9% el número estimado de delitos de mayor connotación social entre el 2006 y 2010.

La ENSP se estructura en torno a seis ejes de acción con objetivos específicos. Para eso cada uno de ellos agrupa un conjunto de medidas de diversa naturaleza. Los ejes y sus objetivos son:

- Perfeccionamiento de la Institucionalidad: Crear

un sistema de seguridad que responda a la nueva realidad de la violencia, los delitos y el temor y que optimice la respuesta pública al fenómeno de manera integral.

- **Información:** Generar un sistema de información para el diseño y seguimiento de la política pública. Este deberá contribuir a mejorar la gestión de los organismos de control y sanción.
- **Prevención:** Implementación de acciones que intervengan en las condiciones sociales o ambientales para poder disminuir la violencia y la ocurrencia de delitos (prevención social y situacional).
- **Control y Sanción:** Implementar y promover medidas legales, policiales y judiciales para mejorar la labor de prevención policial, así como la persecución y sanción de las conductas ilícitas.
- **Rehabilitación:** Integrar a la comunidad a personas infractoras de la ley penal.
- **Asistencia a Víctimas:** Desarrollar iniciativas de asistencia a víctimas de delitos violentos.

Desde su primera versión a la fecha, la Estrategia presenta tres versiones anuales con diferentes metas de distintos plazos (metas anuales y para el período 2006 – 2010), que incluyen iniciativas de diversa índole, como proyectos de ley, coordinaciones intersectoriales, implementación de programas, aumento de coberturas y dotación profesional, adecuación institucional y creación de infraestructura, entre otras. El siguiente cuadro muestra el número de metas por cada eje. Tanto en la versión 2008 como en la 2009, un tercio de las metas son en el ámbito de la prevención.

Cuadro N° 1: Metas Estrategia Nacional de Seguridad

Eje de Acción	Número de Metas		
	Año 2007	Año 2008	Año 2009
Institucionalidad	12	12	11
Información	14	15	14
Prevención	29	44	44
Control y Sanción	34	31	27
Rehabilitación	7	14	16
Asistencia a Víctimas	9	10	9
Total	105	126	121

Fuente: LyD, con información de Paz Ciudadana y ENSP 2009.

Además, en el marco de la ENSP, el gobierno se comprometió a realizar 2 rendiciones de cuentas al año, una semestral y otra anual, con el objetivo de dar a conocer a la ciudadanía el estado de avance de cada una de las metas. Es importante destacar que, más allá de las críticas que puedan realizarse a la Estrategia y las cuentas públicas emitidas, este compromiso se ha cumplido de manera satisfactoria y a la fecha se contabilizan 3 cuentas semestrales y 2 cuentas anuales.

Para su materialización, la Estrategia reúne diversas instituciones: al menos 10 ministerios y algunos servicios como SENAME y CONACE, Carabineros, Policía de Investigaciones, Gendarmería, Ministerio Público, Defensoría Penal, entre otras, involucrando entidades de nivel central hasta nivel local (municipios). La supervisión de la oferta programática que presenta la Estrategia, así como la coordinación de las diversas instituciones, están a cargo del Ministerio del Interior, específicamente de la División de Seguridad Pública (DISP).

Si bien se debe destacar el avance que representa la ENSP en reconocer el problema de la delincuencia y sus consecuencias sociales, y enfrentarlas con herramientas que incorporan cada vez más la técnica y el conocimiento, aún existen importantes falencias de fondo en esta materia.

En particular, la Estrategia en cuanto herramienta que aglutina las políticas públicas destinadas a disminuir los delitos, la violencia y el temor, con todas las críticas que se le pueden realizar³, se sustenta en una institucionalidad débil y disgregada.

En el país no existe una autoridad que actúe como la “cara visible” del combate a la delincuencia; por el contrario, realizan esta tarea numerosas entidades con diversos grados de compromiso, y en este contexto es muy difícil desarrollar e implementar políticas efectivas con resultados de calidad. En estas condiciones la Estrategia no es suficiente.

La ENSP tampoco ayuda a solucionar los problemas institucionales que enfrentan el sistema de ejecución de penas de adultos, ni el sistema de justicia juvenil.

³ Ver Serie Informe Social N° 113, “Estrategia Nacional de Seguridad Pública: ¿Se cumplen las metas?”, María Elena Arzola y Daniela Godoy.

El sistema penitenciario en nuestro país está crisis. La población carcelaria se ha incrementado en 120% durante el período 2000 – 2008, y la población que debe cumplir condena en el medio libre ha crecido 53% en el mismo período. Existe cerca de un 50% de hacinamiento en los recintos penales y los programas de rehabilitación y reinserción que sean focalizados prácticamente no existen.

La situación del SENAME también es crítica. La estructura organizacional y las políticas aplicadas son inapropiadas, pues la institución cubre tres áreas que, a pesar de compartir algunos aspectos, corresponden a ámbitos completamente diferentes – como la adopción, la protección de derechos y la responsabilidad juvenil –, y por tanto debieran abordarse por separado.

2.3. Recursos Humanos

Dentro del diagnóstico que puede realizarse a la seguridad pública en el país un importante factor tiene que ver con la debilidad técnica del recurso humano. En general, las políticas de selección, capacitación y remuneraciones de los funcionarios que integran las instituciones responsables de la seguridad pública no se adecúan a estándares basados en la calidad profesional del trabajador o a generar los incentivos adecuados para obtener resultados eficientes.

Por ejemplo, en dos años (entre 2007 y 2009) la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior ha tenido 4 jefes que se han asignado por consideraciones políticas. Esta falta de continuidad sin duda afecta el resultado de cualquier política que se quiera implementar en el largo plazo.

El trabajo del Foro encontró además importantes nudos críticos en el recurso humano asociado a los Planes de Seguridad Comunal, que son el principal instrumento de asignación de recursos en prevención a las comunas. En este caso el problema se da, pues los secretarios técnicos, que actúan como vínculo entre el municipio y el nivel central (representado por la DISP), dependen operativamente de los primeros y administrativamente del segundo. En otras palabras, existe una relación de doble dependencia que dificulta el trabajo del secretario, pues este se encuentra en “tierra de nadie”.

En este ámbito también se encontró que no existen políticas de capacitación y los mecanismos existentes en la actualidad son producto de iniciativas personales.

Otro aspecto relevante en el tema del recurso humano se da en el sistema de ejecución de penas de adultos, específicamente en Gendarmería, donde se observa un importante déficit de personal, sobre todo en el Departamento de Tratamiento en el Medio Libre, que se encarga de ejecutar las medidas alternativas a la reclusión. Además se observa una baja profesionalización de los funcionarios y escasa capacitación.

En el sistema de justicia juvenil, en tanto, se presenta un importante nudo crítico ubicado en el SENAME. Ahí los trabajadores cuentan en general con poca capacitación y formación, lo que repercute de manera importante en el resultado de las intervenciones. El diagnóstico del Foro encontró que en los Centros Cerrados solo el 37% de los trabajadores tiene estudios profesionales; 25%, estudios técnicos; 25%, secundarios; y 6%, básicos.

Adicionalmente, existe escasa orientación e información respecto del perfil técnico de los profesionales por parte del nivel central. En general, estos profesionales son contratados directamente por el SENAME y los centros no tienen incidencia en dicha elección; solo conocen a los postulantes en la etapa final cuando visitan los centros.

Finalmente, es necesario destacar que – contrario a los requerimientos de la reforma –, en general el sistema de justicia juvenil no cuenta con profesionales especializados en el área. No todos los jueces, fiscales y defensores que participan en el sistema cuentan con capacitación para trabajar con jóvenes.

2.4. Evaluación y *Accountability*

Un aspecto fundamental en la modernización del Estado tiene que ver con la evaluación y “*accountability*” respecto de los recursos que han sido transferidos, pues la entrega de estos debiese tener relación con la calidad de la gestión realizada.

La Estrategia Nacional y, por lo tanto, las políticas y programas en materia de seguridad que la componen, han debido enfrentar una serie de críticas, pues carecen de

mecanismos de evaluación de resultados y de rendición de cuentas efectiva.

Una de las principales críticas al respecto es que – al ser un conjunto disperso y desarticulado de programas que ya existían en algunos ministerios o servicios que fueron adaptados para poder incorporarlos a ella –, no permite identificar aquellos programas prioritarios, ni la incidencia de cada uno en el objetivo final de reducir la victimización.

Respecto del nivel de cumplimiento de cada una de las metas, en especial aquellas referidas a programas, este nivel se mide en términos que no permiten realizar un seguimiento de la efectividad y eficacia de cada una de ellas. No existen indicadores de resultados que hablen del impacto efectivo de los programas, sino más bien corresponden a medidas de cobertura e implementación. Por ejemplo, la Cuenta Anual 2008 señala que “979 personas fueron beneficiadas con intervenciones socio ocupacionales en Valparaíso y Colina I y II”; sin embargo, no se indica el resultado de estas intervenciones o el porcentaje de éxitos asociado a ellas.

En general, la información presentada es tan amplia y ambigua que se hace muy difícil contrastar resultados con metas, transformando la medición de avances y cumplimiento de metas en un proceso bastante “parcial”.

La Estrategia también carece de información presupuestaria consolidada, quedando la gestión de los recursos a nivel sectorial. Esto, además de dificultar la vinculación con los objetivos de seguridad pública, imposibilita la rendición de cuentas y el análisis “costo – beneficio” propio de una evaluación de resultados. Si no se conoce el monto de recursos destinado a un programa, ni el porcentaje de “egresos positivos”, no es posible determinar los resultados concretos en términos del impacto que ese programa pueda tener, la eficiencia en el uso de los recursos y las mejoras a las cuales puede someterse.

En este contexto, la falta de evaluaciones técnicas podría verse suplida en algún grado por la realización de las citadas cuentas públicas; sin embargo, estas se han convertido más bien en actos de propaganda mediática, alejados de la idea de “*accountability*”. Esto sumado a la falta de información pública clara hace muy difícil que instituciones de la sociedad civil e incluso la misma

ciudadanía puedan realizar un seguimiento y control de las rendiciones realizadas.

De manera más concreta, el trabajo del Foro detectó que, por ejemplo, la oferta programática de los planes comunales carece de evaluaciones sistemáticas y se desconocen los resultados asociados en términos de victimización.

En el caso del Plan Cuadrante de Carabineros, a pesar que se ha avanzado en la evaluación, pues se han definido indicadores de impacto específicos e instrumentos de medición, aún no existen evaluaciones de impacto y no está clara cuál es la contribución efectiva del programa a la disminución de la delincuencia. Por otro lado, en el tema de la rendición de cuentas, Carabineros también avanzó enormemente. En efecto, este año realizó la Cuenta Pública Anual 2008 en 181 unidades operativas correspondientes a 160 comunas. El desafío, sin embargo, está en lograr la efectiva participación de la comunidad.

El sistema de ejecución de penas para adultos, específicamente Gendarmería, también presenta debilidades en esta materia. Faltan instrumentos de evaluación de desempeño funcionario que permitan analizar la gestión individual y se asocie esta a resultados. Tampoco existen evaluaciones de impacto de los programas que se implementan en el medio cerrado ni el abierto, que den cuenta del efecto en la reducción de la incidencia.

En el sistema juvenil, por su parte, se debe destacar que pese a que existe información disponible en terreno, ella no es analizada de manera regular. Tampoco existe evaluación, y la especificación de metas de proceso, resultado e impacto es débil. Como se señala en el documento de trabajo del Foro: “en el SENAME está arraigada la cultura de que lo que se hace resulta, porque lleva mucho tiempo realizándose, porque a los jóvenes les acomoda, etc.; sin embargo, esta afirmación no se sostiene si no se hace una evaluación de los programas y se realiza seguimiento a los egresados”⁴.

⁴ “Foro Transversal para la Modernización en Seguridad Pública”, Documento de Trabajo Paz Ciudadana, Septiembre de 2009, página 120.

2.5. Innovación y Conocimiento

Este aspecto se refiere a la introducción de prácticas novedosas que se traduzcan en creación de valor. Para esto debe usarse de manera eficiente el conocimiento y la información acumulados. También es importante desarrollar políticas y programas basados en la evidencia, que tienen resultados verificables a través de la evaluación empírica.

Por ejemplo, un trabajo de Libertad y Desarrollo⁵ encontró que las 23 comunas del país que registran el 50% de los ingresos por infracciones de menores solo reciben el 35% de los recursos entregados por el Ministerio del Interior a través de los planes comunales. Esto evidencia que pese a existir información sobre una alta concentración territorial de la delincuencia juvenil, esta información no es aprovechada.

El caso de Gendarmería también grafica muy bien este punto. De acuerdo al diagnóstico realizado por el Foro, la institución no produce información de calidad que permita conocer el perfil de la población a su cargo; de esta forma no puede generar programas focalizados según las necesidades de los distintos grupos de condenados o los requerimientos locales.

III. Propuestas y Desafíos⁶

3.1. Mejoras Institucionales

La gran cantidad de organismos que actualmente intervienen en el ámbito de la seguridad dificulta el accionar conjunto y la alineación de objetivos. Como se vio en la sección anterior, la ausencia de una instancia adecuada – una “cara visible” – que se encargue de coordinar dichas entidades dificulta aún más el trabajo. Lamentablemente es difícil avanzar en esta dirección, pues involucra cambios institucionales de gran

⁵ Tema Público Nº 925, 10 de Julio de 2009: “Delincuencia Juvenil: Concentración Territorial y Focalización”

⁶ Esta sección se basa específicamente en el documento “Principales Propuestas del Foro Transversal para la Modernización en Seguridad Pública”, publicado por Paz Ciudadana.

envergadura, que por sí solos tampoco garantizan el éxito del cometido.

Las propuestas en institucionalidad presentadas por el Foro asumen el marco institucional que otorga el proyecto de ley en trámite que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Boletín Nº 4248 – 06).

a. Prevención: Considerando la ausencia de institucionalidad a cargo de la prevención del delito, se espera que la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación establecida por el proyecto de ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se haga cargo de coordinar, financiar y asegurar la provisión de los programas de prevención.

Esta subsecretaría deberá garantizar que la oferta programática sea descentralizada y focalizada.

La descentralización apunta a desarrollar capacidades de nivel local para implementar estrategias específicas a las realidades comunales. La administración local tiene ventajas comparativas en cuanto a la gestión, adecuación a las realidades locales y focalización de recursos. Por eso la idea es “promover un diseño organizacional con atribuciones, recursos, conocimiento y estructura de programas que permita que los municipios generen el despliegue adecuado de estrategias locales”.

La focalización, por su parte, pretende concentrar esfuerzos y recursos en poblaciones específicas con características comunes. Este criterio se utiliza en pos de lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos. Este esfuerzo debe ir ligado a la constante mejora en los sistemas de información, como se señaló en la sección anterior.

b. Reestructuración de Gendarmería: El Foro propone separar en instituciones independientes las áreas de ejecución de penas privativas de libertad y de ejecución de medidas alternativas a la reclusión. Además, el ministerio del cual dependan ambas instituciones deberá contar con unidad que opere como coordinadora de ambas. Otro aspecto relevante en este sentido tiene que ver con la definición de una política carcelaria. Se debe aclarar si se uniformará el modelo de concesiones o se adoptará un modelo distinto.

c. Reestructuración del SENAME: La idea de fondo es separar las tres principales líneas de acción del SENAME (adopción, protección de derechos y responsabilidad juvenil). Al respecto, aún persisten algunas interrogantes, pues como se menciona en el documento del Foro, “el sujeto de atención sigue siendo común: los niños, niñas y jóvenes”; por lo tanto, aunque estas áreas pasen a depender de distintos ministerios se debe exigir una adecuada coordinación interinstitucional.

En este contexto es fundamental señalar que las mejoras en el sistema penal juvenil no solo pasan por reformar la institucionalidad; también se requiere mejorar los sistemas de administración de los centros de internación.

d. Coordinación intersectorial entre instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana: Dada la gran cantidad de organismos que intervienen en la seguridad pública en el país es fundamental que ellos actúen de manera coordinada. Se espera que esta labor pueda llevarla a cabo la nueva subsecretaría.

Un ejemplo de la necesidad de coordinación está dado por el caso del Ministerio Público y las policías. Ambas instituciones deben compartir información constantemente para poder construir estrategias de persecución eficientes; en este contexto es importante que puedan desarrollar protocolos de actuación consensuados y comunes.

3.2. Recursos Humanos: Profesionalización e Incentivos en pos de la Calidad

La modernización del Estado requiere profesionalización del recurso humano. Que los trabajadores estén realmente capacitados para las tareas que realizan y tengan incentivos a trabajar en pos de la calidad.

De acuerdo al diagnóstico presentado en la sección II, las instituciones vinculadas a la seguridad pública tienen importantes falencias en ese sentido, falencias que se manifiestan en la ausencia de estructuras de incentivos adecuadas.

Por esta razón se propone:

a. Incorporación de instituciones vinculadas a seguridad pública al sistema de Alta Dirección Pública (ADP): Para garantizar la excelencia profesional se recomienda que los jefes de división que compongan el Ministerio del Interior y Seguridad Pública pertenezcan al sistema ADP.

Para los niveles de menor jerarquía se propone que se establezcan sistemas de selección de personal coherentes a los objetivos del sistema ADP.

b. Profesionalización de las instituciones vinculadas a la seguridad pública: En países como el Reino Unido y Estados Unidos la capacitación del personal se centra en el desarrollo de habilidades y competencias especializadas en seguridad pública. De la misma forma se propone que en nuestro país se desarrollen políticas de capacitación de largo plazo, en el desarrollo de competencias y destrezas especializadas en seguridad pública. Estas podrían ser ejecutadas por entidades externas.

Es necesario también establecer mecanismos para que las instituciones tengan incentivos a contar con profesionales capacitados.

c. Especialización de jueces, fiscales y defensores en el sistema de justicia juvenil.

d. Determinación de dotaciones policiales según indicadores de demanda de servicio y victimización e incorporación de otros indicadores en la asignación de recursos: La discusión sobre la eficacia policial suele centrarse en la dotación; sin embargo, más allá de eso, lo crucial está en cómo se distribuyen esos recursos de acuerdo a las necesidades particulares de cada territorio.

Para esto es fundamental contar con buenos sistemas de información y coordinación entre las policías y los municipios.

También se sugiere que ambas policías incorporen indicadores de costo/eficiencia en la asignación de recursos.

3.3. Evaluación y *Accountability*: Generar Información

Un Estado moderno debe procurar asignar los recursos de manera eficiente de acuerdo a los resultados obtenidos, y para eso es fundamental contar con evaluaciones. La evaluación y rendición de cuentas generan información.

Además, a través de ellas se pueden establecer incentivos para los trabajadores, generar información relevante para mejorar los procesos, desarrollar programas basados en la evidencia y permitir la coordinación intersectorial.

- a. Evaluar los programas en función de su impacto en la reducción del delito: La evaluación de los programas debe incluirse dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad. Cada programa deberá evaluarse antes de ser puesto en marcha y durante su implementación. Los resultados obtenidos deberán condicionar futuras asignaciones presupuestarias.
- b. Mecanismos de *accountability* asociados a indicadores de rendimiento y calidad de resultados: La idea es que las cuentas públicas se conviertan en verdaderos instrumentos de transparencia y participación ciudadana. Para esto se propone que se introduzcan indicadores de rendimiento y metas de impacto específicas y, eventualmente, por delito. En este sentido es importante que las metas comprometidas respondan a los propósitos de la autoridad central y no a fines autoimpuestos por cada institución. Los objetivos deben estar alineados.
- c. Mejorar el sistema de subvenciones para programas de rehabilitación y reinserción de jóvenes infractores: En la actualidad se entrega un monto mensual fijo por niño atendido; sin embargo, según las características de cada niño, y por tanto de la intervención que requiere, este costo es diferente y es importante reconocer esa diferencia.

También se debe fortalecer la idea de que el financiamiento se asigne según el cumplimiento de objetivos, reconociendo eso sí las diferencias y dificultades que existen en los centros que atienden a niños más vulnerables. Para esto es necesario generar instrumentos de medición e indicadores que permitan determinar los montos

de subvenciones diferenciadas acordes con los diferentes perfiles.

3.4. Usar el Conocimiento y la Información Generada para Innovar

La información generada a través de las evaluaciones y de los distintos indicadores que se puedan generar permite avanzar en innovación y conocimiento, así como en adaptar ideas exitosas de otros a la realidad del país.

Las mejoras en el área de la seguridad pública deben incluir la generación de conocimiento, de información útil para la toma de decisiones. Por esta razón el Foro propone:

- a. Creación de la Agencia de Gestión del Conocimiento en Seguridad Pública: La idea es que esta agencia sea del tipo “*clearinghouse*”. Ella deberá recopilar y publicar estadísticas asociadas al tema de la seguridad, evaluar los programas y difundir aquellas evaluaciones. También deberá promover buenas prácticas y determinar áreas prioritarias de investigación y generación de conocimiento.
- b. Incorporación de programas orientados a disminuir la reincidencia: Por ejemplo, a través de la implementación de programas orientados a la resolución de conflictos, a través del uso de las salidas alternativas. Dentro de estos programas están los Tribunales de Tratamiento de Drogas, los Tribunales de Salud Mental, de Violencia Intrafamiliar, Población Aborigen, etc. Todos ellos promueven la derivación de infractores a programas de intervención bajo supervisión judicial.
- c. Incorporación de prácticas de rehabilitación y reinserción basadas en la evidencia: La reinserción social es un proceso que requiere tiempo y supervisión directa.

En particular, para asegurar que este proceso tenga mejores resultados en cuanto a la reinserción de los jóvenes se propone que aquellos que cumplen condena en centros privativos de libertad puedan pasar gradualmente hacia el sistema semi cerrado y luego al sistema

abierto. Es importante que en este nivel se potencie la labor de seguimiento que realizan los delegados de libertad asistida.

En el caso de los adultos se propone aumentar los recursos destinados al desarrollo de programas de rehabilitación y reinserción. Estos deberán ser debidamente diseñados, implementados y evaluados.

d. Sofisticar los sistemas de registro de información:

Es necesario que exista un sistema estadístico que integre la información sobre delincuencia, recolectada y procesada de modo sistemático y uniforme por cada una de las instituciones relacionadas con la seguridad pública.

En este contexto, cada institución deberá mejorar sus mecanismos de recopilación, procesamiento y gestión de información, para que ella se transforme en un insumo confiable y compatible.

IV. Conclusiones y Comentarios Finales

Hemos visto que las cifras de victimización – aunque en niveles altos comparados con otros países – se han estabilizado a través del tiempo.

Por otra parte, se observa que el gasto público en seguridad ha crecido sostenidamente y que el gasto privado ha mostrado los últimos años importantes *peaks*, explicados por la fuerte expansión de la industria de seguridad privada.

También vemos que el gobierno – a partir del año 2004 – comenzó a tomar en serio y desde un punto de vista cada vez más profesionalizado el fenómeno de la delincuencia y los problemas sociales que este genera. Este esfuerzo se ve materializado en una Política Nacional de Delincuencia y luego en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006 – 2010.

Sin embargo, la Estrategia por sí sola, con sus defectos y virtudes, no es suficiente. Todavía persisten importantes desafíos, y más aún, los esfuerzos modernizadores ya implementados – como la Reforma Procesal Penal – se

ven restringidos en su potencial por la ausencia de desarrollos complementarios en otras áreas.

Por ejemplo, en el caso del área de rehabilitación y reinserción, del presupuesto total de Gendarmería⁷ solo se destina al Departamento de Tratamiento en el Medio Libre el 3% del presupuesto y a programas de rehabilitación y reinserción, el 2,4%. Además, solo existe un programa especializado en reinserción post-penitenciaria con 350 cupos para 23 mil egresados anuales. Mientras las cárceles concesionadas (con una capacidad de 10 mil plazas, que equivalen al 20% de la población penal nacional) entregan capacitación al 100% de su población, y sin embargo aún no se define una política en materia carcelaria.

Esta situación se torna todavía más preocupante si consideramos que, como señala el documento final del Foro, existe consenso en que para generar políticas públicas con verdadero impacto en la reducción de la delincuencia, se debe tener una mirada integral que considere las tres dimensiones de la seguridad: prevención, control y rehabilitación, lo que hasta ahora claramente no se ha materializado.

Es importante mencionar que los cambios que propone el Foro no tendrían el efecto deseado si se consideran de manera aislada. Solo se pueden conseguir instituciones fuertes si se cuenta con el recurso humano adecuado. Tampoco se puede generar conocimiento sin los indicadores y sistemas de evaluación convenientes, y solo a través de un mecanismo apropiado de incentivos se puede lograr que la rendición de cuentas sea efectiva.

La delincuencia es un problema prioritario para la ciudadanía y el Estado debe enfrentarlo con las mejores herramientas. En este contexto, las propuestas presentadas por el Foro constituyen un paso muy importante hacia la profesionalización del sector, que involucra grandes cambios estructurales. Las autoridades no pueden ser autocomplacientes y dar por resuelto un problema que aún está lejos de terminar.

Para finalizar se debe agradecer el importante trabajo realizado por los profesionales de Paz Ciudadana para que este Foro cumpliera con los objetivos propuestos.

⁷ El presupuesto de Gendarmería para el año 2008 asciende a \$183 mil millones.

V. Referencias Bibliográficas

- “Balance de la Delincuencia en Chile 2008”, Fundación Paz Ciudadana.
- “Foro Transversal para la Modernización Estatal en Seguridad Pública: Principales Propuestas”, Fundación Paz Ciudadana, Septiembre 2009.
- “Foro Transversal para la Modernización Estatal en Seguridad Pública: Documento de Trabajo”, Fundación Paz Ciudadana, Septiembre 2009.
- “Costo de la Delincuencia en Chile 2000 – 2007”, María Elena Arzola y José Francisco García, Serie Informe N° 106, Libertad y Desarrollo.
- “Estrategia Nacional de Seguridad Pública: ¿Se cumplen las metas?”, María Elena Arzola y Daniela Godoy. Serie Informe Social N° 113, Libertad y Desarrollo.
- “Costo de la Delincuencia: US\$ 3.268 Millones en 2008”, Tema Público N° 938, Libertad y Desarrollo, Octubre de 2009.
- “Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006 – 2010: Súmate por un Chile + Seguro”, Versión 2008, Ministerio del Interior, Julio 2008.
- “Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006 – 2010: Cuenta Pública 2008”, Ministerio del Interior, 2009.
- “Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006 – 2010: Súmate por un Chile + Seguro”, Versión 2009, Ministerio del Interior, Mayo 2009.
- “Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006 – 2010: Cuenta Pública Primer Semestre 2009”, Ministerio del Interior, 2009.