
CHILE: PASAR DE LA NARRATIVA A LA GESTIÓN EFECTIVA

LUCÍA DAMMERT

Los procesos democráticos han enfrentado diversas fases donde se han implementado procesos de reforma y reestructuración del Estado. Uno de los temas dejados de lado durante los años ochenta y noventa fue el área de la seguridad pública. Sin duda indispensables, las reformas del sector seguridad son necesarias para avanzar en procesos de mayor liderazgo civil, menor autonomía y efectividad de las políticas de seguridad pública. A pesar de su importancia, estas reformas se han instalado en la agenda “pendiente” de la mayoría de las democracias latinoamericanas por los niveles de conflictividad e inestabilidad que generan.

Chile ha sido considerado una excepción en la región debido al desarrollo de dos reformas especialmente conocidas y difundidas. Por un lado, la reforma del proceso penal y, por el otro, la creación de programas comunitarios desde la institución policial (Plan Cuadrante) y desde la ciudadanía (Programa Comuna Segura).

La capacidad de generar cambios institucionales y de diseño es evidente; sin embargo, no ha ido necesariamente de la mano de avances en la gestión e implementación de políticas que desarrollen estas propuestas.

En este sentido la experiencia de Chile ayuda a revisar la necesidad de vincular la práctica del diseño institucional y de políticas públicas con una gestión más eficiente. El vínculo, a pesar de ser evidente no ha sido estudiado con detenimiento en América Latina.

Múltiples ejemplos muestran la necesidad a la que se han visto sometidos centros de estudios, instituciones multilaterales e incluso expertos para mostrar buenas prácticas, casos exitosos y avances significativos en las políticas de seguridad. ¿Es esta evidencia certera? Sin duda los casos

prometedores han mostrado elementos claves para la definición de agendas de acción política y gubernamental, no obstante, los éxitos son pocos.

El presente capítulo describe el proceso chileno de definición de políticas en las últimas cuatro décadas, desde la perspectiva de la dictadura militar, la impronta desarrollada por los gobiernos de centro izquierda y en los últimos años el gobierno de la derecha. Los avances centrales son entregados a grandes rasgos con el objetivo de demostrar que se han realizado avances significativos en la forma cómo se entiende el problema, cómo se crean instituciones y cómo se definen programas de acción. Los dos aprendizajes claves del capítulo se vinculan, en primer lugar, con la dificultad para identificar miradas ideológicas muy diferentes en los diversos gobiernos. La retórica de la seguridad se mantiene estable a pesar de los cambios de tendencia política de los gobiernos. Si bien los énfasis son diferentes en el discurso, la acción de política pública es similar. En segundo lugar, a lo largo del tiempo la aparente complejidad del Estado para gestionar los programas que se diseñan o para llevar a la práctica las declaraciones es más que evidente. En muchos casos el éxito chileno ha sido medido más por sus avances en la retórica de la seguridad que en la implementación efectiva de sus políticas.

Lo anterior no significa que los avances sean pocos. De hecho, se ha logrado mantener los niveles de victimización en los últimos años y han aumentado los niveles de denuncia. Pero resulta prácticamente imposible identificar si estos resultados se vinculan de alguna forma con las políticas implementadas.

LA CONSTRUCCIÓN DEL ENEMIGO INTERNO (1973 - 1990)

Durante la dictadura militar, las políticas de seguridad se basaron en la construcción de la imagen de un enemigo interno que ponía en peligro la estabilidad y la viabilidad nacional. Esta situación contribuyó a desarrollar un clima de sospecha y desconfianza generalizado entre la población, e instaló un discurso oficial que centró su preocupación sobre la seguridad dentro del territorio nacional. Desde el punto de vista doctrinal, estas políticas desarrolladas por el gobierno militar se vincularon directamente con la

Doctrina de Seguridad Nacional utilizada en diversos gobiernos militares de la región. En este sentido, se enfatizó una concepción militarista de la seguridad centrada en la defensa de la nación y el mantenimiento del orden público utilizando, incluso, la violencia institucional (Varas, Fuentes y Agüero 2008). Entre las principales características de esta concepción se privilegió una visión militar sobre el conflicto interno, cuya preocupación principal era contener y, en algunos casos, “erradicar” las expresiones políticas y sociales discordantes con el gobierno que ponían en tela de juicio su legitimidad. Por ello, las políticas de seguridad interna dejaron en segundo plano la preocupación por la criminalidad y se centraron en el control de las acciones políticas, bajo el argumento de que dichas acciones iban dirigidas a “mantener el orden nacional” aunque en realidad vulneraban los derechos humanos.

Con relación a la seguridad interna, la Doctrina de Seguridad Nacional implicó en Chile, al igual que en otros países de la región, la consolidación de la estructura militar de la policía preventiva (Carabineros de Chile), la creación de unidades especializadas en la represión (incluso tortura) de los actos violentos y la definición de la patria como sujeto de la seguridad. Así, el gobierno militar “realizó un claro intento por militarizar la institución policial” (Águila y Maldonado 1996:13), lo que se evidencia por el traspaso de la dependencia de las policías¹ al Ministerio de Defensa y por el cambio de la Ley Orgánica de Carabineros en 1975, cuando se restituyó el carácter netamente militar de la institución. Por ende, “esta situación de dependencia de las Fuerzas Armadas trajo consigo que la policía pasara a ser el pariente pobre del régimen militar” (Águila y Maldonado 1996:17). Por lo mismo, no resulta sorprendente que la relación entre la policía y las Fuerzas Armadas se caracterizara por el uso de la primera en tareas de represión contra la población civil y, paralelamente, por la intervención de los militares en temas tan importantes como la instrucción de la oficialidad, e incluso sobre la propia organización interna de la institución policial (Candina 2005). En síntesis, durante los 17 años que duró la dictadura militar, la actividad policial consistió principalmente en “dos estrategias: el incremento de la visibilidad policial y la detención policial sin orden judicial” (Frühling 2001:28).

A pesar de esta situación de evidente subordinación de la policía hacia las Fuerzas Armadas, la Constitución de 1980² les otorgó una importante cuota de poder, especialmente respecto a la civilidad, hecho que indudablemente ayudó a desnaturalizar aún más su función profesional (Águila y Maldonado 1996:17). Dicha Constitución (aún en vigencia) trata el tema de la seguridad en el capítulo décimo, en cuyo artículo 90° establece que las fuerzas del orden y seguridad pública son Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Ambas instituciones “constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior” (Constitución de Chile 1980).

Además de las políticas directamente relacionadas con la seguridad, es necesario destacar los programas e iniciativas de desarrollo urbano implementadas durante este período que tuvieron como eje principal la reubicación masiva de población de escasos recursos, iniciado alrededor de 1979. Como resultado de esta iniciativa, más de 35 mil familias pobres fueron sacadas del centro de Santiago y trasladadas a la periferia, lo que originó grandes niveles de sensación de aislamiento, estigmatización y rechazo entre aquellos erradicados. Paralelamente causó un importante apoyo de las clases medias y altas que relacionaban directamente a la pobreza con una orientación hacia la violencia (Tironi 1990:111). De esta manera, las tareas “preventivas” estuvieron claramente relacionadas con el aislamiento espacial de un porcentaje importante de la población que se consideraba tenía mayor probabilidad de involucrarse con hechos violentos o delictuales.

LOS DILEMAS DE LA CENTRO IZQUIERDA EN EL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD

El regreso a la democracia en Chile presentó diversos desafíos con relación a las políticas de seguridad. Por un lado, la fuerte presencia de un discurso militarizado en las instituciones policiales así como una relación cohesionada con las Fuerzas Armadas que brindaba importantes niveles de poder y autonomía a Carabineros de Chile. Por otro lado, la fragilidad e inseguridad de la población frente a los hechos de violencia se tornaron más evidentes. Finalmente, y vinculado con la apertura general de los medios de comunicación, la seguridad se consolidó como uno de los temas centrales

de tratamiento noticioso en los medios de comunicación. Se entendía a la seguridad principalmente como crimen callejero y presencia de violencia especialmente juvenil.

Debido a la reciente emergencia de la problemática, el debate se caracterizó a inicios de los años noventa por la falta de precisión y, en algunas ocasiones, por la carencia de perspectivas informadas. En este sentido, la discusión se planteó sobre la base de discursos ideológicos que establecían una dicotomía entre prevención y control. Las fuerzas políticas de oposición (de centro derecha) propusieron desde un inicio la necesidad de políticas de “mano dura” que reforzaran el rol policial y endurecieran las penas para los delitos menores, así como se disminuyera la edad de imputabilidad. Por otro lado, entró, de forma inicial, en el debate la relevancia de las medidas preventivas para disminuir la criminalidad y el rol de los medios de comunicación en magnificar la situación.

Durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1993) la “primera tarea de la transición consistió en lograr el pronto y total retorno de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, su reinserción en el orden político democrático como instituciones esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas” (Boeninger 1998:390). Dos de los temas centrales en ese momento eran el terrorismo y las permanentes denuncias de violación de los derechos humanos realizadas durante la dictadura militar. Con relación a lo primero, el gobierno decretó cambios en las penas y terminó con la presencia de presos políticos en el país. Es decir, las medidas que se adoptaron estuvieron inspiradas en la idea que la seguridad formaba parte de un proceso encaminado a consolidar y perfeccionar la democracia.

En relación con las denuncias de violación de derechos humanos, el gobierno vivió una situación de transición negociada donde el poder de las Fuerzas Armadas se mantuvo sólido. Contrario a lo esperado por el gobierno democrático, entre mayo y junio de 1990 recrudecieron los actos terroristas en el país, obligando a crear una institución estatal que estuviera a cargo de esa situación. Así se creó el Consejo de Seguridad Pública, que luego se transformó en la Dirección de Seguridad Pública e Información dependiente del Ministerio del Interior. En general, uno de los principales

éxitos de este periodo fue que el presidente Aylwin “logró centrar el tema de la seguridad pública en el Ministerio del Interior y la limitación del rol de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior (Tudela 2001:94). De esta manera, la tarea central fue cambiar la doctrina de seguridad interior. Reconociendo la relevancia de la producción y consumo de drogas se creó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) en el año 1990.

Incluso a inicios de los años noventa el discurso político evidenció en diversos momentos la necesidad de una Política Nacional de Seguridad. El primer intento se realizó en 1994 con el primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana desarrollado por una comisión de expertos miembros del Consejo Coordinador de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Dicho plan tuvo una presencia mínima en los medios de comunicación. De hecho sus contenidos y propuestas no son aún de total conocimiento público. A pesar de esta dificultad en la disponibilidad de la información, se conoce que dicho plan establecía una serie de medidas que tendían a mejorar la gestión policial y la coordinación interinstitucional, incluyendo la necesidad de crear nuevos lazos de coordinación entre las policías y el gobierno. El contexto nacional, aún caracterizado por una fuerte tensión en las relaciones cívico-militares, no permitió avanzar prácticamente con ninguna de las medidas propuestas. De esta manera el primer intento por definir una estrategia nacional de seguridad ciudadana naufragó previo a un debate público sobre sus contenidos. Posteriormente, en 1996 se dictó un paquete de medidas gubernamentales de seguridad que instalaron una agenda política y legislativa específica pero sin un marco general de acción.

A partir de 1998 se consolidó un discurso ponía a la seguridad ciudadana en primer plano de las políticas de seguridad, lo que se evidencia no sólo en el plano discursivo, sino también en las iniciativas prácticas desarrolladas durante este periodo. Específicamente, el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2005) y, posteriormente, el de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) centraron la agenda en el problema de la seguridad ciudadana pero con una visión diferente a las anteriores. En este sentido es clave destacar que paralelamente a la presencia policial, el gobierno ha consolidado también políticas de reforma del sistema de justicia, ha invertido

en el sistema carcelario y, aún más importante, ha desarrollado programas de prevención de la criminalidad que ponen énfasis sobre la participación comunitaria.

Una de las prioridades principales de los gobiernos democráticos es la modernización del sistema de Justicia. De manera específica, en este periodo la Reforma del Sistema Procesal Penal adquirió un rol central. Esta reforma se ha vinculado con la necesidad de generar un sistema de justicia con mayor eficacia, eficiencia y proximidad, que considere los derechos de las víctimas. La introducción del juicio oral, así como la presencia de fiscales y de otros actores nuevos en el sistema penal tiene el potencial de mejorar el sistema de justicia en el país. La implementación de dicha reforma se desarrolló en forma paulatina y los hallazgos encontrados muestran una disminución en el tiempo de los procesos.

Durante este periodo se mantuvo el interés por definir la seguridad como una política de Estado con la iniciativa de desarrollar un plan nacional de seguridad ciudadana que se inició en 1999 y que tuvo como antecedente el paquete de 11 medidas anunciadas por el presidente Frei en 1998. Esta iniciativa llamada Plan Integral de Seguridad Ciudadana tuvo como ejes centrales el mejoramiento de los sistemas de información delictiva, la gestión policial y la participación comunitaria. Una de las entidades conformadas para servir en la coordinación de los diversos organismos del Estado fue la Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana, donde tenían presencia representantes de todos los ministerios y servicios vinculados con la problemática. Por otro lado, se consolidó un proceso de relación con las instituciones policiales, especialmente Carabineros, quienes establecieron una iniciativa inicial de sistema único de información de delitos denunciados.

A mediados del 2001 se creó la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior cuya función principal es el desarrollo e implementación de las políticas de seguridad ciudadana. Esta división se encarga de realizar procesos de enlace y trabajo conjunto con Carabineros mediante la sistematización de la información delictual oficial a nivel nacional. De igual manera genera vínculos de colaboración permanente a través de capacitaciones y por medio del desarrollo de sistemas de información geográfico delictuales que permiten analizar las tendencias y características de

la criminalidad en el país. De igual manera, las iniciativas de participación comunitaria han sido incluidas dentro de sus responsabilidades, por ende el diseño e implementación del programa Comuna Segura Compromiso 100 —que se describe posteriormente— son parte de sus tareas. En octubre de 2001 el Presidente Lagos propuso las “20 Medidas para Mayor Justicia y Seguridad Ciudadana” donde se establecieron metas y objetivos de corto y mediano plazo para la seguridad, así como para la mejora de la justicia. La mayoría de estas medidas se vincula con información delictual y mejora de la gestión policial. En 2003, la División de Seguridad Ciudadana inició un proceso de formulación de una política de Estado que hace explícitos los principios que orientan las diversas iniciativas gubernamentales así como los desafíos de mediano y largo plazo en la temática. Al contrario de lo que se podría esperar, una de las mayores debilidades evidenciadas en la elaboración de esta propuesta es la carencia de un diagnóstico de la criminalidad general que presente información en ámbitos tan variados como la efectividad de la justicia, las policías, el hacinamiento carcelario, entre otras. De igual forma se comprobó la carencia de estudios que permitan empezar a identificar los factores de riesgo vinculados con el incremento notable del uso de la violencia y de ciertos delitos en los últimos años. Estas dos carencias fundamentales llevaron a la creación de un comité asesor del Ministerio del Interior conformado por 16 expertos de seguridad ciudadana en el país, que elaboraron el primer diagnóstico consensuado sobre la criminalidad en el país (Foro de Expertos 2004). Dieron también inicio al diseño de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNCS).

El proceso de elaboración de la Política Nacional contó con la participación de diversos estamentos del Estado y de la sociedad civil que colaboraron permanentemente. Dicha política marcó los ejes estratégicos, las visiones comunes y las necesidades de política más importantes para el corto y mediano plazo en el país. Ahora bien, a inicios del gobierno de la presidenta Bachelet se dio a conocer la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, documento que articula los antecedentes mencionados previamente y que establece metas y objetivos concretos para cada una de las áreas de trabajo establecidas. La necesidad de una amplia coordinación intersectorial así como el trabajo cotidiano con ambas instituciones policiales

está en el corazón de la propuesta en proceso de implementación. Con este objetivo, a fines de 2006 el gobierno definió la necesidad de un cambio en la estructura del Ministerio del Interior, que pasaría a llamarse Ministerio de Interior y Seguridad Pública para albergar en su interior a ambas fuerzas policiales, proceso que se terminó de aprobar en el año 2010.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) buscó cumplir con las tareas programáticas antes expuestas, a través de seis ejes de intervención: institucionalidad, información, prevención, control y sanción, rehabilitación y reinserción social y asistencia a víctimas. Para cada una de ellas se establecieron metas que correspondían a objetivos de diversas intervenciones de diferentes ministerios del Estado en ejecución desde antes de la elaboración de la ENSP, tales como el programa Previene del entonces CONACE o el Programa Puente del entonces Ministerio de desarrollo Social (MIDEPLAN), entre otros. En este sentido, la ENSP no habría sido una estrategia en sí misma ya que fue solamente una sistematización de programas y recursos ya existentes en el sistema público (FLACSO 2007), a las cuales habrían de sumarse los proyectos impulsados por la DSP en el marco de los PCSP.³

En este sentido, la innovación de la ENSP estaba más ligada al eje de la institucionalidad. Buscaba mayor coordinación entre las distintas intervenciones sectoriales, razón por la cual se crearon el Consejo Nacional de Seguridad Pública y los Consejos Regionales, Provinciales y Comunales de Seguridad Pública, como instancias de coordinación y monitoreo de las políticas de seguridad.

Las principales críticas que enfrentó la ENSP, fue que sus metas más que reflejar resultados correspondían a metas de cobertura. Es decir, cuantificaban la cantidad de beneficiados de un determinado programa, o la cantidad de dinero invertido en determinados tipos de proyectos, sin contar con indicadores que dieran cuenta del impacto y/o resultado de las intervenciones, complicando la justificación de los miles de millones transferidos a las comunas a través de, en primera instancia, los fondos concursables y, luego, a través de los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM).⁴

Casi 20 años de gobiernos de centro izquierda en Chile muestran evidencias interesantes en relación con la inclusión de temas de prevención,

desarrollo de procesos institucionales participativos, incremento de la participación de la sociedad civil en la propuesta de iniciativas. Sin embargo, también se encuentran propuestas de ley de endurecimiento de penas, aumento de la población carcelaria y el incremento del presupuesto de ambas policías sin un correlato de control civil sobre sus acciones. Además, los programas emblemáticos de estas gestiones no han sido validados en su efectividad y, en algunos casos, ni siquiera fueron evaluados como para definir aprendizajes o lecciones. Ahora bien, vale la pena destacar que la meta propuesta en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana durante el gobierno de la Presidenta Bachelet se logró con una disminución de los niveles de victimización respecto a los de inicios de la década.

EL CANDADO DE LA PUERTA GIRATORIA

La confrontación política más importante a fines de 2009 fue la batalla contra el crimen. La oposición política encarnada en el candidato presidencial Sebastian Piñera estableció con claridad que la seguridad era uno de los principales diferenciadores respecto a la gestión efectiva que podría desarrollar en oposición a la considerada mala gestión de los gobiernos anteriores. Las principales arengas de campaña fueron “el fin de la fiesta de los delincuentes” y “el candado a la puerta giratoria”. Ambas apelaban a la necesidad de ejercer más control y más orden para terminar con la delincuencia e incluso con la sensación de que la impunidad era un problema generalizado en el país.

Después de una contienda bastante ajustada, la Alianza, con Sebastián Piñera a la cabeza, ganó la elección y empezó el desafío de la gestión con políticas públicas serias en el marco de los procesos del aparato estatal.

La gestión ha sido mucho más difícil de lo esperado. Contrario a lo prometido, múltiples han sido los escollos que el nuevo gobierno ha tenido que enfrentar para trabar la puerta giratoria y los indicadores no son especialmente auspiciosos. Pero más allá de los problemas reales de implementación, el Plan Nacional de Seguridad Pública⁵ del gobierno de Sebastián Piñera para el periodo 2010-2014 se escribió y se denomina Chile Seguro.

Al igual que en los documentos previos de definición política, se busca cumplir con sus objetivos generales⁶ cuyos principales desafíos programá-

ticos, entendidos como las tareas que el Estado debe tratar y tal como están definidos en la PNSC son:⁷

- La **prevención**, constituida por todas las acciones orientadas a evitar que un hecho delictivo o violento ocurra, o a que las personas sientan temor a la criminalidad. Es decir, pretende actuar sobre las causas del crimen, la violencia y el temor, sean estas de carácter situacional o social.
- El **control**, compuesto por los procesos desencadenados con posterioridad a la comisión de un delito. En éstos participan las instituciones policiales, judiciales y de cumplimiento de sanciones. El objetivo es, por una parte, dar una adecuada respuesta policial-judicial a las infracciones a la ley penal, y por otra, asegurar tanto la eficacia como la efectividad de las sanciones.
- El **desarrollo institucional**. En la PNSC se subraya que se requiere de una institución central estatal que asuma la responsabilidad de definir, sobre la base de diagnósticos y evaluaciones precisas y de acuerdos políticos, sus lineamientos principales; la que sería la Subsecretaría de Prevención del Delito. Su rol es definir un marco general de políticas de seguridad ciudadana —prevención y control— y un conjunto de medidas de carácter sectorial claves; así como coordinar con los sectores involucrados en cada nivel territorial las modalidades de implementación y los recursos necesarios. El papel de esta institución es, también, coordinar la puesta en práctica de estas políticas y evaluar sus resultados.
- El **desarrollo de sistemas de información y tecnologías**, con el fin de hacer más eficiente la gestión de la seguridad y, al mismo tiempo, contar con mejores diagnósticos de la realidad delictual.

Se partió de un diagnóstico donde los problemas de la política de seguridad son: a) la falta de información y evidencia relevante en el momento adecuado, para la toma de decisiones y el diseño de políticas; y b) el fracaso de las iniciativas debido a falencias en la fase de implementación y ejecución territorial (MINT 2010). En efecto, según el International Centre for the Prevention of Crime (ICPC 2008 en Acevedo 2009), la falta de evalua-

ción de las políticas de prevención es un rasgo estructural en este tipo de políticas, incluso en países desarrollados.

Para superar el obstáculo se ha propuesto la creación del Centro Estratégico de Análisis del Delito, compuesto por un banco unificado de datos criminales y un Observatorio Nacional de Seguridad Pública. No obstante, la primera iniciativa puede verse como la continuación del Sistema Nacional de Información Criminal, cuya implementación comenzó en 2008. Ahora bien, un objetivo importante de este nuevo centro estratégico es desarrollar programas con eficacia comprobable y centralizar las funciones de medición del fenómeno delictivo, como el monitoreo y la evaluación de las intervenciones.

En cuanto a la ejecución territorial se plantea la implementación del programa Barrios en Paz, que busca:

- Indicadores claros y objetivos que permitan establecer un ordenamiento a nivel nacional de los barrios con mayores problemas delictivos, al igual que criterios transparentes para su selección y el traspaso de fondos a los municipios, cumpliendo así una función similar al índice de vulnerabilidad utilizado para la selección de las comunas en la ENSP.
- Instancias de coordinación interinstitucional y con las organizaciones locales y modelos de gestión local que orienten el trabajo mediante compromisos y metas concretas.
- Procesos administrativos eficientes que permitan mantener el foco en los programas, en los beneficiarios y en el impacto alcanzado.
- Intervenciones que duren entre 12 y 48 meses, acordes a las necesidades metodológicas.
- Metodologías que permitan evaluar de manera continua los programas, por medio de diagnósticos definidos y seguimientos durante y después de las intervenciones realizadas.
- Sistematización de las mejores prácticas a partir de las experiencias de los proyectos desarrollados, produciendo una base de conocimientos que se difundirá tanto a nivel comunal como nacional (MINT 2010).

Los objetivos anteriores no estaban ausentes en las intervenciones territoriales anteriores; no obstante, existen importantes diferencias. Como lo indica el nombre del programa Barrios en Paz, la intervención se acota a un área territorial menor. El foco de la intervención ya no son las comunas, sino los barrios, proponiendo intervenciones a nivel de barrios residenciales y comerciales. A diferencia de los componentes de participación de los programas anteriores y de los CCSP, en el programa Barrios en Paz no existe este espacio. El único componente participativo de este programa en específico se refiere a favorecer el control ciudadano por medio de

“jornadas de control participativo del delito con dirigentes y vecinos en las que se dé a conocer la oferta pública en materia de seguridad; introducción de un Encargado de Barrio, que será un funcionario capacitado y dependiente del Ministerio del Interior; y canales abiertos de denuncias anónimas” (MINT 2010).

El programa, a diferencia de sus predecesores, busca integrar elementos de control a la intervención específica del barrio. El diseño implica levantar las necesidades específicas de seguridad y la creación de un plan para trabajarlas en coordinación con las policías y el Ministerio Público. Las estrategias para lograr lo anterior son: reforzar los patrullajes preventivos focalizados, aumentar la fiscalización de establecimientos, de operativos especiales de control y la persecución penal estratégica sobre bandas y redes delictivas. El ámbito de la prevención se realizará una vez consolidada la etapa de control, en coordinación con los organismos del Estado involucrados en la red de apoyo del barrio. Contempla distintas medidas que no difieren en gran medida de la tipología de proyectos ofrecidos por los FAGM, como la interrupción de trayectorias delictivas entre la población infanto-juvenil —en coordinación con el Programa 24 de Carabineros—; la reinserción social de personas condenadas; la prevención de la violencia en las escuelas, etcétera. Una novedad en este ámbito podría ser la atención puesta sobre el mercado de bienes robados, con lo que se buscaría, por una parte, desincentivar a los consumidores.

Aún cuando la participación ciudadana no está muy incorporada en el programa Barrio en Paz, se reestablecen los fondos concursables fueron restablecidos a través del Fondo Nacional de Seguridad Pública, para el desarrollo de proyectos en el ámbito de la seguridad por parte de la so-

ciudad civil, corporaciones sin fines de lucro y municipios, lo que podría clasificarse como un retroceso hacia Comuna Segura. No obstante, si se observa a los responsables de los proyectos de 2010, la gran mayoría son municipios.⁸ De hecho, no hay ningún proyecto bajo responsabilidad de alguna organización de la sociedad civil. Esta situación cambia cuando se observa los proyectos que se adjudicaron en 2011, donde se pasa de 40 proyectos en 2010, a 124. Ello significa una transferencia de alrededor de \$ 4.000 millones y una mayor presencia de proyectos llevados a cabo por organizaciones vecinales (los menos). Ahora bien, esta explosiva adjudicación de proyectos se contradice con la pretensión expresada en el Plan Chile Seguro, de avanzar en la ejecución de proyectos cuya eficacia estuviese ya comprobada.⁹

El último eje transversal del Plan Chile Seguro tiene relación con la formación de capital humano especializado en el ámbito de la seguridad, para aumentar la densidad de profesionales capacitados en el tema. Para lograrlo, se desarrollará, en conjunto con una institución académica, un diplomado en seguridad pública. Se implementarán también “Módulos de Seguridad Pública” en los programas de capacitación del Ministerio del Interior a nivel territorial.

Se observa que a diferencia de la ENSP, existe un mayor orden en cuanto a la presentación de la estrategia para enfrentar el fenómeno delictual, al igual que una mayor delimitación de las acciones a llevar a cabo. En otras palabras, se evidencia una menor improvisación en la elaboración del documento de la estrategia, ya que las acciones no consisten solamente en la enumeración de las diferentes metas de distintos organismos del Estado, sino en una mayor vinculación entre las distintas iniciativas. Sin embargo, las intenciones no varían en gran medida de sus predecesores (mejorar los sistemas de información, gestión y evaluación de la seguridad). Es más, varias de las acciones del plan ya se implementaban antes como el programa Abriendo Caminos de Chile Solidario, Vida Nueva del SENAME, etcétera. Ello da cuenta de la inevitable y necesaria continuidad que existe en el desarrollo de las políticas públicas.

Algunas innovaciones del Plan Chile Seguro se pueden observar en el ámbito de la protección, que pone especial énfasis en desincentivar el mer-

cado de bienes robados y en el ámbito de la sanción, profundizando en medidas para hacer más expedita la persecución penal.

A casi dos años de la puesta en marcha del Plan Chile Seguro, al observar la rendición de cuentas del Ministro Hinzpeter ante el parlamento en agosto de 2011, se puede formular la misma crítica que se le hacía a la ENSP respecto a la falta de indicadores de impacto de la política pública, puesto que, en su mayoría, los indicadores se refieren al número de beneficiados por un determinado proyecto o a la cantidad de recursos traspasados para su ejecución. A lo anterior habría que sumarle la enumeración de iniciativas a realizarse. Es decir, intenciones de política pública como la creación de un Registro Nacional de Bienes para conocer si un bien ha sido denunciado por robo, o de un proyecto para certificar la seguridad habitacional de viviendas básicas, por dar un par de ejemplos.

Llama especialmente la atención el indicador referido a las operaciones del Escuadrón Centauro, que da a conocer que, desde marzo de 2010 a la fecha, se han efectuado 2.431 intervenciones, logrando 37.812 detenidos. Indicador que, indudablemente, no da luces sobre si aquellas detenciones fueron justificadas, ni sobre la evolución de los detenidos: qué penas se sancionaron, qué porcentaje estuvo justificado, etcétera. Además, evidentemente, las detenciones no deben ser un fin en sí mismas.

Por otra parte, dado el poco tiempo de funcionamiento del Plan Chile Seguro, resulta un tanto prematuro exigirle indicadores de impacto (dada la necesidad de intervenciones de largo aliento para obtener resultados en políticas de prevención). No obstante, pese a la importancia de este punto subrayada en el mismo plan, la cuenta pública de agosto de 2011 no da cuenta de avances en este ámbito. Lo que sí se observa es un especial interés en mostrar los avances en torno al control, en particular en relación con el control del mercado ilegal de drogas, en la medida en que destina cuantiosos recursos para su disminución,¹⁰ pese a la abundante evidencia empírica del fracaso de este tipo de políticas en la eliminación del narcotráfico. A diferencia de lo que se está avanzando en Brasil¹¹ para modificar las políticas de control y sanción para enfrentar el fenómeno del narcotráfico y convertirlas en instrumentos más efectivos, en Chile aún se avanza en la dirección de la “guerra contra las drogas” a pesar de sus altos costos y escasos resultados.

Los avances han sido tímidos y los indicadores, negativos, por lo que en los últimos meses de 2011 el gobierno nacional se enfrascó en una dura disputa mediática con el Ministerio Público sobre la culpabilidad de los malos o sobre los limitados resultados en esta área.

Más allá de la anécdota política sobre estos enfrentamientos, los lineamientos de fondo son relevantes de considerar ya que la posición del gobierno ha recalcado que el garantismo, la falta de castigos fuertes, el poco uso de la prisión preventiva, entre otros factores, son elementos que ayudan a incrementar la inseguridad. Por otro lado, el Ministerio Público ha respondido con énfasis que las tareas de prevención del delito son responsabilidad del gobierno y parte importante de la tarea no se está realizando por lo que culpar a la ejecución de las penas con argumentos que no incluyen evidencia empírica es probablemente un ejercicio político que opaca la capacidad de una mejor y mayor gestión.

Dejando de lado los temas específicos de este debate, muchas de las acciones descritas previamente no se han implementado, están en camino; o simplemente no se van a realizar. La definición de metas resulta, al parecer, mucho más sencillo que la implementación de los programas que se requieren para lograrlas.

DESAFÍOS PENDIENTES

Chile es un caso de estudio en muchos países latinoamericanos por sus bajos niveles de violencia, victimización y alta confianza en las instituciones policiales. De igual forma, en los últimos años múltiples análisis y publicaciones regionales han puesto énfasis en las buenas prácticas desarrolladas en este país, así como en el diseño estructural de una política de seguridad seria y efectiva.

El análisis presentado en este capítulo ha mostrado que si bien muchos son los avances que se han realizado en el entendimiento del problema y en la generación de instrumentos de planificación y organización de políticas públicas en la materia, la gestión es un tema débil.

De hecho, las innovaciones de política a lo largo de las últimas tres décadas no han sido muchas pero han quedado plasmadas en importantes documentos de gestión que han sido utilizados como referencia en países

tan variados como Colombia, Ecuador, El Salvador y México. La creación de una Política Nacional de Seguridad es un objetivo clave pero como lo demuestra el análisis previo, no es suficiente por sí solo.

Los déficits de las capacidades humanas y financieras que permiten implementar programas a largo plazo son evidentes. Las complejidades de la coordinación intersectorial y entre diversos niveles de gobierno son grandes y aún están vinculados con elementos de la esfera política, especialmente la partidista. La incapacidad para visibilizar el problema de la rehabilitación y la necesidad de inserción postpenitenciaria se ha hecho evidente con mucha claridad y sin distinción ideológica por parte de los gobiernos de los últimos años.

Es así entonces que el camino de desarrollo es cada vez más claro en el caso chileno. La mayor efectividad de las políticas de seguridad no pasa ya por el reconocimiento o entendimiento del problema (como en muchos otros países de la región) sino más bien por los necesarios procesos de modernización del Estado. Paradójicamente en el área seguridad es donde menos avances se han realizado respecto de los procesos modernizadores. Ahí quedan aún espacios importantes de autonomía y poca transparencia. El desafío es importante, entonces no sólo por que la ciudadanía lo reclama cada vez con más insistencia; también por que estos nuevos caminos de implementación de políticas públicas de seguridad serán lecciones importantes para múltiples países de la región que enfrentan problemas de inseguridad y limitada capacidad de acción estatal.

NOTAS

1. Como se detallará en secciones siguientes en Chile existen dos instituciones policiales. Carabineros de Chile, institución de carácter militar dedicada al control y prevención del delito y la Policía de Investigaciones dedicada a la investigación de los hechos criminales.

2. Cabe destacar que la Constitución de 1980 tiene aún plena vigencia, con algunas reformas consolidadas durante el gobierno del Presidente Lagos.

3. Proyectos que giraban entorno a la prevención, rehabilitación y asistencia a víctimas.

4. Un informe entregado por la Controlaría General de La República da cuenta de los recursos transferidos durante 2004, 2005 y 2006, a través de fondos concursables para el programa Comuna Segura alcanzaron la suma de \$ 4.876.060.276, \$ 4.010.705.138 y \$ 4.180.409.583, respectivamente, de los cuales aún se mantenía pendiente (hasta la fecha en

que se elaboró el informe) la rendición de \$ 3.670.026.197. Respecto a los dineros entregados para los PCSP, la cuenta pública del Ministerio del Interior de 2009 señala que fueron más de seis mil millones los fondos transferidos.

5. Antes del gobierno de Piñera, se denominaba Estrategia Nacional de Seguridad Pública, ahora se denomina Plan Nacional de Seguridad Pública.

6. Estos son: fortalecer y potenciar al capacidad de la familia para promover conductos prosociales, y disminuir la violencia; fortalecer y potenciar la capacidad de la escuela para promover conductas prosociales y disminuir la violencia; fortalecer la integración social y crear comunidades fuertes; crear o recuperar espacios públicos urbanos para generar ciudades amables y acogedoras; promover el acceso a la justicia; fortalecer y modernizar la gestión policial; fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios públicos oportunos y eficaces; y mejorar los sistemas de acopio y análisis de la violencia, los delitos y el temor.

7. Para más detalles véase Política Nacional de Seguridad Ciudadana en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/files/documento_pnsc.pdf>.

8. Véase <<http://www.fnsp.gov.cl/filesapp/ADJUDICADOS%20FNSP%202010.pdf>>.

9. A través del análisis del laboratorio de proyectos intervención, donde se evaluarían los proyectos FAGM realizaos con anterioridad a Chile Seguro, con el fin reproducir aquellos identificados como eficaces a la hora de actuar sobre los factores de riesgos determinantes del crimen. Se plantea incluso la posibilidad de tener grupos de control con el fin de determinar los efectos de una intervención.

10. Durante el transcurso de 2011 se han destinado \$ 2.700 millones sólo en tres camionetas con tecnología rayos x y dos hornos incineradores móviles para las regiones de Arica y Parinacota y Antofagasta.

11. Véase <<http://www.soros.org/initiatives/drugpolicy/news/rio-declaration-20111003>>.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, S. (2009). *Diagnóstico y propuesta de mejoramiento de gestión en los Planes Regionales y Comunales de Seguridad Pública* Tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas.

Boeninger, E. (1998). *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Andrés Bello.

Canales, P y Loiseau, V. *Visiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de estudios de extensión y publicaciones. DEPESEX/BCN/ Serie estudios, año XIII. N°28.

Candina, A. (2005). “Carabineros de Chile: Una mirada histórica a la identidad institucional”. En L. Dammert y J. Bailey (eds.). *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Chile (2007), *Evaluación Intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana en Chile*, Evaluación encargada por la División de Seguridad Pública del Ministerio de Interior de Chile.

Frühling, H. (2001). “Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile”. En H. Frühling y A. Candina (eds.), *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago: CED.

Lunecke, A. (2005). “La prevención del delito en Chile: experiencias del Programa Comuna Segura”. En Dammert, L y Paulsen, G. *Ciudad y seguridad en América Latina*. Chile, FLACSO-Chile; Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad. I. Municipalidad de Valparaíso. URBAL. Pp. 151-169.

Ministerio del Interior. División de Seguridad Pública. (2008). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública: Súmate por un Chile + Seguro*. Disponible en: <<http://www.interior.gob.cl/filesapp/publica2.pdf>>.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito (2010). *Plan de Seguridad Pública: Chile Seguro*. Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/presentacion_-_plan_de_seguridad_publica_2010-2014.html>.

Tironi, E. (1990). *La invisible victoria*. Campañas Electorales y Democracia en Chile. Santiago: Ediciones Sur.

Varas, A. Fuentes, C. y Agüero, F. (2008). *Instituciones cautivas. Opinión pública y nueva legitimidad social de las fuerzas armadas*. Santiago: FLACSO-Catalonia.

Zuñiga, L. (2010). *Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile*. Serie documentos electrónicos n°2, febrero 2010. Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile.