

¿Por qué Chile tiene problemas de delincuencia mucho menores que los demás países latinoamericanos?

Aprendizajes sobre la gestión de la seguridad en Chile para facilitar la gestión de conocimiento en la región

Patricio Tudela P.¹

ELABORADO PARA EL SEMINARIO

**“The Other Side of the Story:
Explaining Low Rates of Crime and Violence in
Chile, Costa Rica, Nicaragua, and Uruguay”**

26 de junio 2013

Woodrow Wilson International Center for Scholars
Washington D.C.

¹ Antropólogo (Ph.D. Alemania) y Magister en Dirección de la Seguridad (UAB, España), Director Área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana – Chile. ptudela@pazciudadana.cl

Introducción

La pregunta es una invitación a incursionar y promover la gestión del conocimiento sobre las políticas de seguridad pública y ciudadana, es decir, a aprender de lo obrado, examinando aciertos y desaciertos y, a partir de esto, generar un conjunto de enseñanzas, recomendaciones sobre acciones, criterios y directrices a considerar en los esfuerzos por reducir la inseguridad de las personas y mejorar la gestión de la seguridad y de la justicia.

En América Latina el crimen y la violencia han emergido dominando el debate público durante más de tres décadas. Es uno de los principales problemas socio-políticos por resolver en la región. Con diferencias en cada país, el escenario se caracteriza por: i) el incremento de los índices de criminalidad y victimización; ii) el mayor porcentaje de delitos violentos; iii) un mayor involucramiento de menores y jóvenes, tanto en calidad de víctimas como de ofensores; iv) el incremento en la intensidad de factores individuales y sociales coadyuvantes del delito y la violencia, como el alto o mayor consumo de alcohol y drogas, el acceso a armas de fuego o la violencia doméstica, por nombrar algunos; v) un aumento en la sensación de inseguridad; vi) la percepción de una ineficiente respuesta de las instituciones encargadas de la seguridad pública y de la justicia, entre otras.

Intentar, entonces, responder la pregunta sobre las razones, causas y/o situaciones que facilitan o modifican las tendencias y problemas enunciados, obliga a identificar qué factores pueden estar jugando un rol positivo o negativo. Así, a la hora de explicar qué podría ser determinante en los mayores o menores niveles de delincuencia y violencia en un país u otro, es preciso mirar más allá de las pocas cifras confiables y establecer algunos parámetros y/o marco de referencia sobre la naturaleza de los problemas y, luego, desarrollar un modelo interpretativo e hipótesis que deberán testearse. En esta ponencia se exponen antecedentes que permiten fundar ciertas hipótesis razonables que, de ser aceptadas, pueden dar pie a una línea o programa de investigación.

Aproximación a una respuesta

Así, respecto a la necesidad de constar verdaderamente la existencia de “menos problemas” en un caso, un primer paso para responder la interrogante es reunir información que permita comparar la situación en cada país. Aquí detectamos un primer nudo crítico importante. Pues aún falta consolidar y validar sistemas de información que permitan emplear cifras confiables y válidas; generar indicadores e índices, que faciliten la comparación entre casos; realizar investigación científica enfocada en estos tópicos y un sistema regional de evaluaciones de programas o intervenciones².

Ya que no encontramos una fuente única y validada, que aborde las distintas facetas involucradas, un segundo paso es establecer una unidad de medida para referirse a los problemas de delincuencia. Esto permitirá aproximarse con algún grado de confianza a la envergadura y su naturaleza. No obstante, esto no es posible. A nivel internacional, se requiere un sistema de estadísticas comparables sobre delincuencia y justicia penal que facilite la comparación, pero que –además– apoye las decisiones informadas a la hora de elegir entre diferentes leyes, políticas de justicia penal y proyectos de reforma o bien a la hora de formular respuestas a la delincuencia sobre la base de evidencia empírica.

Si bien existe acuerdo en que las encuestas de victimización y de percepción son los mejores instrumentos, para medir y referirse a la criminalidad común y desde la perspectiva de las personas, ciertamente muchas no tienen las mismas características metodológicas. Por su parte, más allá de la cuantía, el delito debe

² Lo anterior no significa desconocer el esfuerzo que realiza el banco Interamericano de Desarrollo, la Woodrow Wilson Center, el Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos, entre otros organismos internacionales

medirse en forma precisa y confiable mediante sistemas auditados exhaustivamente (Sherman 2013: 2). Pero, esta condición tampoco se da en la mayoría de los casos, y -a pesar de los esfuerzos de organismos internacionales y nacionales- todavía no existe una fuente estandarizada que aporte significativamente a esta discusión.

Es por lo anterior que evitamos hacer comparaciones sobre la base, por ejemplo, de cifras oficiales sobre el crimen reportado (denuncias). Conscientes de esta importante dificultad, aquí se parte de la convicción de que los “problemas de delincuencia” no son sólo aquellos directamente asociados a la existencia del crimen en la sociedad, sino también a otros como son la violencia y el temor. Esta trilogía está compuesta de situaciones relacionadas, pero –en estricto rigor- no son lo mismo. Existen situaciones objetivas y subjetivas o perceptuales que deben considerarse en la delimitación de los problemas. Es un hecho conocido que la inseguridad debe abordarse enfocándose tanto en los hechos reales como en el clima de inseguridad (construcción social de la realidad).

De esta forma, más allá de revisar los observatorios y fuentes de estadísticas oficiales en cada país y en organismos internacionales, en esta fase de caracterización de “los problemas” aquí se emplea la encuesta del Latin American Public Opinión Programa (LAPOP 2012), porque es el instrumento más transversal, que mayor validez entrega a la comparación, y que -aun cuando no se compara con encuesta del tipo ENUSC³ en Chile o del DANE⁴ en Colombia- posee una muestra suficientemente representativa y un margen de error conocido, aportando un caudal importante de valiosos antecedentes⁵.

Las siguientes gráficas de dispersión reflejan los porcentajes de hogares víctimas en el país y en la ciudad capital y también el porcentaje de inseguridad durante el 2012 en la región.

Grafico 1

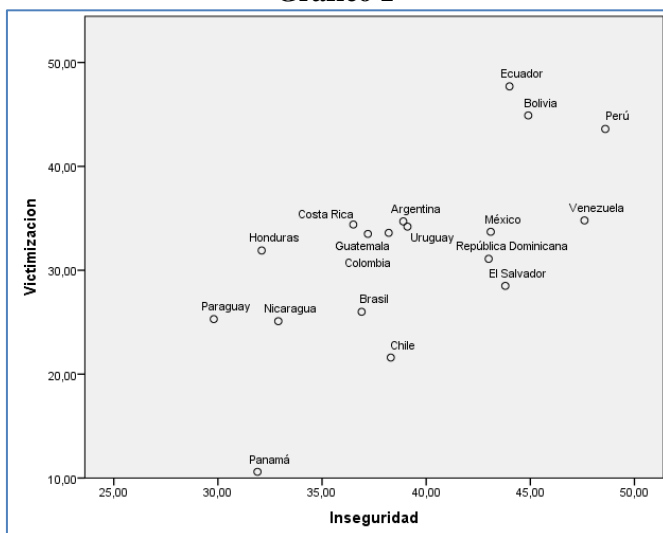
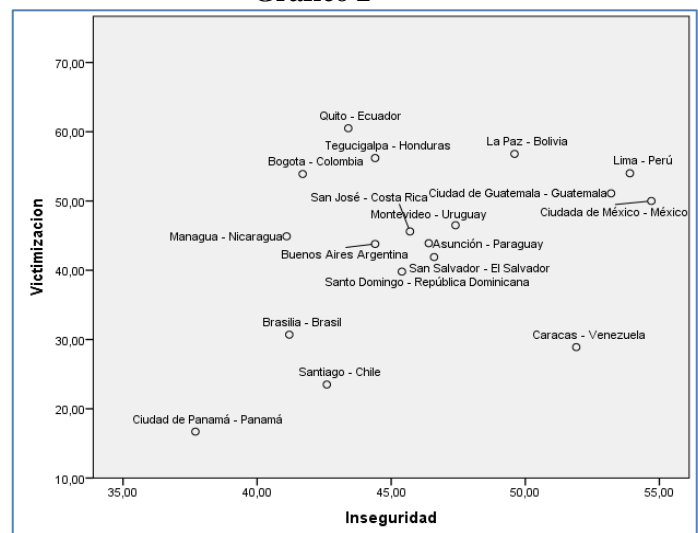


Grafico 2



³ Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, se aplica desde el año 2003 con una muestra de 101 comunas. Ver: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/otrasencuestas.html>

⁴ Encuesta de Victimización (desde el año 2003) y Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2012), esta última en 25 ciudades de Colombia.

Ver: http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=2059&Itemid=80

⁵ Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) Vanderbilt University, <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/Lapop.html>

En el cuadrante inferior izquierdo se ubican Panamá, Nicaragua, Paraguay y Chile⁶, mientras que en el extremo opuesto o superior derecho se encuentran Ecuador, Bolivia, Perú, México y Venezuela. Si bien es sólo una fotografía del momento, pues hay que mirar las series en cada caso, ese estudio permite justificar que el problema no es sólo de naturaleza objetiva⁷, sino también subjetiva⁸. Es decir, la comisión de delitos, la victimización y la inseguridad son facetas de los problemas. Así, si bien la victimización en Chile es comparativamente más baja, la inseguridad es mayor que en Honduras y similar a la de Argentina. En general, la correlación entre victimización en hogares e inseguridad en LAPOP 2012 es de 0,6663, es decir, más que aceptable en ciencias sociales⁹. Luego, podemos advertir que efectivamente hay países que presentan menos o más problemas que otros y preguntarnos qué puede estar incidiendo en esa particular distribución.

Los “problemas de delincuencia” son consecuencia de diversos factores, es decir, constituyen una variable dependiente y reflejan la incidencia de uno u otros, pero no todas a la vez. Más allá de las distintas teorías criminológicas y de los enfoques empleados para explicar el delito y la inseguridad, sin duda, se trata de un “problema multifactorial y multisectorial”. Pero, detrás de esta afirmación, se invisibilizan algunos elementos “esenciales”.

Sin duda, debemos dar vuelta el problema y mirarlo desde otra perspectiva. Ir más allá de las causas del delito y la violencia, de las consecuencia y sus efectos, de los factores incidentales y de las situaciones precipitantes, y observar qué subyace, qué elementos socio-institucionales son comunes, cuáles son los factores “de riesgo y situacionales” que –por analogía- son atribuibles a casos en los que “los problemas de delincuencia son menores” y que –estimamos- están en la base de una óptima gestión de los organismos públicos responsables de la seguridad y la justicia. La interrogante invita, entonces, a analizar casos “exitosos”, pero también a buscar en aquellos que no lo serían, indagando sobre los elementos sistémicos que generan oportunidades, reduciendo los focos de inseguridad (crimen, violencia, etc.) y que, al mismo tiempo, “crean valor” en los servicios y la gestión del aparato público.

De esta forma, a la luz de los datos expuestos, podemos comenzar a vislumbrar respuestas. Partiremos señalando, entonces, que –así como uno de las convicciones más enraizadas en los distintos enfoques de prevención del delito y la violencia es que en la etiología del delito habría factores individuales, sociales, institucionales y político-estructurales- la interrogante y los datos expuestos invitan a buscar qué puede estar en el *backstage*, marcando una diferencia significativa entre uno y otro país y que se traduce en “menos problemas” de delincuencia y violencia¹⁰.

⁶ Brasil puede ser considerando una situación excepcional, pues la encuesta se aplica principalmente en Brasilia

⁷ La victimización es la combinación a las preguntas VIC1EXT y VIC1HOGAR del Barómetro de las Américas: ¿Ha sido Usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses?. Es decir, ¿ha sido Usted víctima de un robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión amenaza o algún otro tipo de acto delictual en los últimos 12 meses? Y ¿Alguna otra persona que vive en su hogar ha sido víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses?. Es decir, ¿ha sido víctima de un robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión amenaza o algún otro tipo de acto delictual en los últimos 12 meses?.

⁸ La inseguridad es una estimación de las respuesta recodificadas en una escala de 0 a 100: Hablando del lugar o barrio donde Usted vive y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿usted se siente más seguro(a), algo seguro(a), algo inseguro(a) o muy inseguro(a)?.

⁹ Así, una caracterización sólo desde la perspectiva de las estadísticas oficiales, que suelen elaborar las policías y los organismos persecutores, puede distraer y distorsionar el panorama. Esto es más evidente aún, si sólo si se considerasen tasas de denuncias por delito y no la incidencia de la “cifra negra”. En Chile el porcentaje de delitos denunciados es de 38,4%; mientras que el número de casos ingresados al Ministerio Público es 1.365.474, que corresponde a una tasa de 7846,4 casos cada 100 Mil Hbts. Por otra parte, también sería parcial usar sólo la tasa de homicidios, pues el subregistro en el sistema es en algunos casos es importante.

¹⁰ Por cierto, no se está descalificando los hallazgos de otros investigadores y que muestran la incidencia de factores de riesgo de diversa naturaleza, aquí sólo se agregan otros elementos a tener en consideración.

Aquí, para responder la interrogante proponemos indagar sobre esa dimensión del trabajo del aparato del Estado y sus servicios. Esto parece razonable, más aun cuando se ha podido constatar que –como ocurre en muchos casos- a pesar de la existencia de recursos, buenos planes y políticas bien definidas, los resultados no se alcanzan y/o no se sustentan en el tiempo. Es decir, aquí recomendamos hablar de la “etiología” de la ineficiencia, de la poca eficacia y de la escasa calidad de los servicios del aparato público y de cómo la gestión de la seguridad puede ser una variable calificada como “independiente” que explica lo que se logra y también los fracasos. En rigor, parece legítimo preguntarse: ¿Son el Estado y sus organismos parte del problema o parte de la solución? Se trata, en otras palabras, de mirar qué se hace, cómo se hace y qué resultados se obtienen, además de caracterizar los contextos de pueden generar condiciones favorables para que existan menos problemas de delincuencia y violencia en los países.

En busca de argumentos para fundar esta pre-hipótesis y considerando la escasez de información confiable sobre el contexto criminal en cada país, la perspectiva de reflexión antes descrita llevó a buscar otras informaciones sobre el contexto socio-económico y sistémico que algo indicasen sobre el funcionamiento del Estado en cada país. Se reunió información de diversas fuentes y se puso especial atención en el Índice de Estado Fallido o “Index of Failed State”, en particular en sus componentes “Servicios Públicos” y “Aparato de Seguridad”, que elabora anualmente The Fund for Peace. Este índice ayudó a comprender mejor la situación y a generar algunas pistas o hipótesis preliminares, luego de examinar las correlaciones directas establecidas entre cada par de variables.

En la Tabla N° 1, en el Anexo, se presenta una batería de indicadores e índices compuestos (semaforizados) que consideran diversas variables de contexto en cada país. Allí destacan Chile, Uruguay y Costa Rica con valores positivos en aquellos que dicen relación con la capacidad del Estado.

En esta línea, usando esa información, el examen de correlación de variables permite apreciar relaciones destacadas en dos ámbitos (ver Tabla N° 2 en el Anexo):

El primero, en relación a variables que aparecen asociados a la criminalidad (victimización, tasa de homicidios, inseguridad, población penal recluida y aparato de seguridad):

- 1) Una relación directa, alta y positiva entre el % de hogares víctimas y % de inseguridad (+0,66)
- 2) Una relación directa, alta y positiva entre el % de Pobreza e Indigencia Urbana y tasa de homicidio (+0,61)
- 3) Una relación directa, alta y negativa entre el % de hogares víctimas y el % Apoyo al Estado de Derecho (-0,60)
- 4) Hay una relación directa, “mediana” y negativa entre el % de Pobreza e Indigencia Urbana y el Apoyo a la democracia (-0,59)
- 5) Una relación directa, mediana y negativa entre el % de hogares víctimas y la tasa de población penal recluida (-0,58)
- 6) Una relación directa, mediana y positiva entre la tasa de homicidios e Índice de Estado Fallido “Aparato de Seguridad” (+0,52)

En otras palabras, los datos considerados muestran asociaciones que construyen o configuran el problema desde la naturaleza de la inseguridad.

El segundo, en una dimensión distinta y complementaria, muestra asociaciones fuertes y otras menos robustas relacionadas con el desempeño del Estado, es decir, con los servicios públicos¹¹ y aparato de seguridad¹², como las siguientes:

1. Una relación directa, alta y positiva entre el % de Pobreza e Indigencia Urbana y el Índice de Estado Fallido – Servicios Públicos (+0,76)
2. Una relación directa, alta y negativa entre el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Estado Fallido “Servicios Públicos” (-0,73)
3. Una relación directa, alta y negativa entre el Índice de Estado Fallido “Servicios Públicos” y el Apoyo a la democracia (-0,69)
4. Una relación directa, alta y negativa entre el Índice de Estado Fallido y el Apoyo a la democracia (-0,63)
5. Una relación directa, alta y negativa entre el Índice de Estado Fallido “Aparato de Seguridad” y el Apoyo a la democracia (-0,60)
6. Una relación directa, “mediana” y negativa entre el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Estado Fallido “Aparato de Seguridad” (-0,59)
7. Una relación directa, “mediana” y positiva entre la Tasa de Homicidios y el Índice de Estado Fallido “Aparato de Seguridad” (+0,52)

Así, de las 12 variables en análisis y de las 28 relaciones que van desde “alta” a “dudosa”, el Índice de Estado Fallido o “Index of Failed State”, en particular en sus componentes “Servicios Públicos” y “Aparato de Seguridad” se relacionan en la mayoría de los casos con variables tales como: el porcentaje de Pobreza e Indigencia Urbana (positivo), el Índice de Desarrollo Humano (negativo), la Tasa de Homicidios (positivo) y el apoyo a la democracia (negativo).

De esta forma, aun cuando falta reunir más evidencia, parece razonable asociar los problemas de delincuencia, sus causas y efectos, con situaciones socio-políticas y económicas que tienden a generar opacidad sobre los países, destacando una u otra faceta como problemas agudos o graves. En general, cuando el índice de estado fallido es mayor, entonces, hay más problemas de inseguridad. Así, la gestión de procesos vinculados a la seguridad pública y ciudadana, es decir, a la capacidad de hacer o la acción que hay que llevar a cabo para conseguir o resolver los problemas del sector (como política pública) es una línea de trabajo a considerar seriamente.

Sobre la gestión de la seguridad

El denominador común entre crimen, violencia y temor es la inseguridad de las personas. La seguridad pública y ciudadana constituyen un binomio con el desarrollo. La seguridad es una condición fundamental para el desarrollo humano. Superando, entonces, una visión reduccionista, que la subordina únicamente a la respuesta policial y legal por parte del Estado y sus órganos, la seguridad (variable dependiente) es producto de una construcción sujeta a la política criminal, a la política de seguridad, a las distintas instituciones y de los diferentes actores sociales involucrados en las diversas modalidades del ciclo de la

¹¹ La prestación de servicios de salud, educación y saneamiento, entre otras, son funciones clave del Estado. Incluye presiones y medidas relacionadas con: Vigilancia, criminalidad, provisión de educación, alfabetización, agua y saneamiento, infraestructura, calidad asistencial, telefonía, acceso a internet, fiabilidad energética y carreteras.

¹² Esta categoría refleja la noción de que el aparato de seguridad debe tener el monopolio del uso legítimo de la fuerza y que el contrato social se debilita cuando se ve afectado por los grupos en competencia. Incluye presiones y medidas relacionadas con: Conflicto interno, proliferación de armas pequeñas, disturbios y protestas, muertes por conflictos, golpes militares, actividad rebelde, milicias, atentados y presos políticos.

prevención (variable independiente). La solución de los problemas no es, en consecuencia, un campo exclusivo de un órgano, sino de un sector seguridad y justicia¹³, que se espera que funcione bien. Esta es una relación que no debe perderse de vista.

Entonces, ¿qué elementos son claves?. Al menos dos: por una parte, el correcto y oportuno dimensionamiento de la naturaleza de los problemas de inseguridad y, por la otra, la gestión y las políticas con las cuales se intenta reducir o contener tanto las causas como las manifestaciones y sus efectos, es decir, las estrategias y las acciones que deberían emprender el aparato público y los órganos gubernamentales, sumando los medios y las capacidades necesarias para aquello.

En efecto, la seguridad pública y ciudadana no es un problema meramente policial, ya que tiene una faceta socioeconómica, un componente sistémico-estructural y una aproximación político-gubernamental, a lo menos. En rigor, los intentos por mejorar la seguridad de las personas exigen políticas consistentes y duraderas, un consenso sobre la manera de enfrentar las causas y sus manifestaciones, una alta capacidad técnica y la voluntad política, entre otros aspectos. Estos constituyen la variable independiente.

Pero esta variable independiente es dinámica. Es decir, posee algún grado de elasticidad actuando reactivamente. Ese dinamismo deriva hoy del hecho evidente que la seguridad y su materialización se asocian a un marco y contexto sociopolítico en la actualidad más exigente que antes. Así, los problemas de delincuencia o “de inseguridad” dependen de la capacidad gestora del Estado y, por esa razón, la reforma del Estado y la modernización de las instituciones del sistema de seguridad y justicia son prioritarias y obedecen a una necesaria adecuación de las instituciones públicas a las nuevas exigencias¹⁴: una gestión pública eficiente, eficaz, de calidad y transparente en el campo de la seguridad y de la justicia¹⁵.

Es por lo anterior que, al responder la pregunta del inicio, es aconsejable mirar en profundidad la gestión y en el sistema que poseen los países. La hipótesis es que la gestión de la seguridad pública y ciudadana se relaciona estrechamente con el diseño y ejecución oportuna de una política eficaz y con la superación de los problemas derivados de una administración estatal-gubernamental llamada a reubicar al ciudadano como su objetivo y la provisión de mejores servicios como su tarea más urgente, a través de una institucionalidad competente para actuar e intervenir en las distintas dimensiones del problema, obedeciendo a un diseño que en cada paso, en cada acción -sea principal o de apoyo- y en cada actor institucional, generar valor agregado a los productos (output) y servicios que debe dirigir a los beneficiarios / usuarios.

Así, una mala gestión de los órganos públicos, es decir, la ineficacia y la falta de evidencia sobre los resultados alcanzados, luego de intervenciones preventivas (de diversa naturaleza), de larga data, amparadas en políticas ad hoc, bien diseñadas y basadas en las recomendaciones de organismos internacionales, puede explicar el que los “factores de riesgo” sigan, por ejemplo, actuando sobre grupos vulnerables, potenciales infractores y delincuentes prolíficos, entre otros. La solución de los problemas está en directa relación con el funcionamiento de los sistema policial, de justicia y penitenciario. ¿Es posible que estos no funcionen como debiesen?.

¹³ Así, reformas en el campo de la seguridad serán incompletas si no se acompañan de similares en el sector justicia.

¹⁴ Las políticas de seguridad y prevención no serán exitosas si no conviven coordinadamente con la política social, con la política criminal y con la necesaria reforma del Estado o la modernización del aparato público. Pero, definitivamente, tampoco serán exitosas si no se es capaz de promover el empoderamiento y la apropiación de los gobiernos locales. El aparato público debe bajar hacia la gente y ésta debe poder transformarse en el co-gestor de su propia calidad de vida. Las políticas de seguridad y prevención deben hacerse cargo de diversas asimetrías en la relación estado-ciudadano, pues la modernización o reforma del Estado es clave.

¹⁵ Las razones políticas han sido esgrimidas en diversos contextos y tienen ya una larga data. Nadie pone en duda que se trata de construir seguridad en el contexto del pleno Estado de Derecho y de la gobernabilidad democrática. No parece necesario profundizar en aquello.

Una mirada a la realidad de las intervenciones en los territorios, preferentemente en el nivel local, donde el Estado suele mostrar sus debilidades y carencias, permitiría constatar que una de las principales dificultades de la gestión de la seguridad es, precisamente, la calidad de la gestión, es decir, no hay agregación de valor en un actuar no alineado y descoordinado entre las instituciones, cuando no hay orientación a resultados y la noción de mejora continua.

De esta forma, no se trata de modelos de políticas públicas para la seguridad, de prioridades o de énfasis tan sólo, sino que de cómo se trabaja guiándose por éstas y cuánta efectividad existe, es decir, cuán eficaz y eficiente se es al mismo tiempo. En otros términos, la contención de los problemas depende de la capacidad o habilidad que puede demostrar el Estado y sus órganos, de las políticas y los programas y de cualquier otro elemento determinante en el resultado, producto o servicio. Es por ello que sostenemos que no se trata únicamente de eficiencia y de eficacia.

La gestión de la seguridad pública y ciudadana se relaciona estrechamente con el diseño y ejecución oportuna de una política eficaz y con la superación de los problemas derivados de una administración estatal-gubernamental llamada a reubicar al ciudadano como su objetivo y la provisión de mejores servicios como su tarea más urgente, a través de una institucionalidad competente para actuar e intervenir en las distintas dimensiones del problema.

Desde un punto de vista técnico, los diagnósticos y evaluaciones de las intervenciones en distintos países, algunos realizados años atrás (Tudela 2009), revelan que es más probable tener éxito si se adopta un enfoque multidisciplinario, si se desarrollan acciones en diversos planos (integralidad) y en la escala aconsejable (nivel local), involucrando a diversos actores y segmentos de la sociedad civil (política pública y participación social) y si se miden los resultados, se evalúan las intervenciones y se hace gestión de conocimiento, identificando prácticas prometedoras o mejores prácticas, por ejemplo.

Que enseña la experiencia chilena en la última década?

Ajeno a cualquier pretensión de dar respuestas definitivas o únicas y de cualquier acto que puede ser mal entendido como un intento de explicarlo todo, en términos generales, la experiencia en Chile enseñaría que no se trata tan sólo de la asignación de recursos (económicos, humanos, tecnología u otros medios), sino que de una asignación pertinente y de un adecuado empleo de ellos en función de metas y resultados. Esto, por cierto, no implica soslayar el déficit o las brechas que existen en cada caso. Eso es necesario, pero insuficiente.

Replicando el marco de referencia adoptado para hacer diagnósticos y evaluaciones de las políticas y capacidades institucionales de los países del cono sur (Tudela y López 2005), desarrollados durante la segunda mitad de la década pasada (Tudela 2009), Chile enfrenta hoy la misma necesidad, como otros países de la región, de contar con un conjunto de organismos públicos y privados, nacionales y locales, que se relacionen entre sí actuando concertada y ordenadamente, alineados, coordinados por una ley, una política y principios o normas de actuación, con la función de anticipar y reaccionar ante los problemas de inseguridad pública y ciudadana, con el objeto de reducir sus causas y sus efectos a través de instrumentos (estrategias, planes y/o programas, recursos técnicos y humanos, logísticos y materiales), para proveer prestaciones suficientes y efectivas ante los estados de necesidad social e individual, formando parte del sistema de protección.

Si lo anterior es razonable, la inquietud radicará en constatar si efectivamente esto se logra o existe. O bien, desde otra arista, cuán lejos se está de lograr el estado de las cosas arriba descrito.

La línea de base, para el caso de Chile, puede definirse a partir de los resultados de un estudio realizado el año 2005 (Tudela 2005). En esa oportunidad se constató:

Sobre la política de seguridad ciudadana

- 1) Una política (2004) que abordaba la prevención y el control, pero que funcionaba débilmente. Habían esfuerzos, orientaciones, iniciativas en los distintos campos, desarrollados de manera parcial, destacando un mayor desarrollo en el ámbito punitivo y de control. En esa época se mencionaba la Reforma Procesal Penal como el avance más significativo a nivel nacional.
- 2) En cuanto al carácter integral y desarrollo, se encontraba en una etapa muy inicial y precaria. Existía una movilización logística e institucional, que implementaba y ejecutaba distintas iniciativas, pero faltaba un debate profundo y mayor claridad. Destacaban la falta de coordinación y de alineamiento de esas iniciativas. Ello coincidía con opiniones que señalaban la falta de claridad en los enfoques y definiciones de gobierno de la época.
- 3) De las iniciativas o políticas parciales, algunas estaban consolidadas (ámbito penal), otras en etapa de reformulación (especialmente en materia de prevención social) y otras, como las de reinserción y rehabilitación, eran aún inexistentes.
- 4) En cuanto a su carácter público, participación de la sociedad civil y conocimiento sobre ella, la política era poco conocida y muy poco asumida, pues tenía un muy bajo nivel de incidencia o impacto sobre las instituciones que directa o indirectamente debían trabajar para lograr objetivos comunes. Sólo las instituciones que estaban más cerca del radio de acción del Ministerio de Interior de la época conocían las políticas e iniciativas. Había muy poco involucramiento de otras las instituciones.
- 5) En relación a los grupos-objetivos, si bien se orientaba a grupos vulnerables, no habían definiciones claras sobre cuáles eran esos grupos específicamente, y tampoco dónde y qué tipo de intervenciones desarrollar con ellos. Había, sin embargo, cierta evolución y ampliación del horizonte, debido a que se centraba en la disuasión, el delincuente y la sociedad como los grupos objetivos, y las iniciativas de prevención se focalizaban en la comunidad organizada. En el eje de la reforma a la justicia, durante el 2004 hubo un avance al incluirse a las víctimas de los delitos como grupo objetivo. A pesar de esos avances, todavía había poca claridad y definición de los grupos-objetivos, que eran definidos por cada iniciativa e institución en particular.
- 6) Existía un alto grado de consenso en que los componentes más desarrollados eran las áreas de control y represión (Reforma Procesal Penal y vigilancia policial), aun cuando también en materia de información se reconocían importantes logros. Las áreas de prevención social y situacional, especialmente de carácter secundario (grupos en riesgo) y terciario (reinserción social, rehabilitación) eran las más débiles. En términos institucionales, destacaba una significativa debilidad en materia de coordinación, trabajo intersectorial y trabajo con los municipios. Ratificando lo señalado, Fundación Paz Ciudadana estimaba que más de un 70% de los recursos públicos eran orientados al área de control y sólo un 10% estaría destinado a la prevención.

Sobre los mecanismos, el sistema, su impacto y su eficacia.

- 7) En Chile no había un sistema de seguridad ciudadana. Existían entes que no estaban integrados, ni funcionaban con una filosofía (política y enfoque) compartida. Sin embargo, había comenzado una etapa de toma de conciencia, de aprendizaje y sistematización del quehacer público. Si bien no había identidad común frente a un problema supra-institucional, se valoraban algunos esfuerzos, como la Mesa Técnica Intersectorial durante el año 2004
- 8) En cuanto a la consistencia de los mecanismos actuales para alcanzar los objetivos de la política del gobierno, en términos generales los existentes eran aún muy incipientes y poco efectivos para abordar integralmente el problema.

- 9) En términos de resultados, no eran evidenciables y no se podía demostrar eficacia. Se insistía en que era necesario focalizar mejor las intervenciones, por ejemplo. Para la autoridad de gobierno era clara la falta de mecanismos efectivos en materia de resultados, pero se asumía que era un momento en que se estaban recogiendo lecciones de la experiencia que permitirían reformular y elaborar mecanismos más efectivos.
- 10) La incidencia de la política era baja. Se afirmaba que la política, en la práctica, no conducía ni regulaba el sector y que cada institución llevaba individualmente sus prioridades. Se reconocían consensos respecto al cómo se debían implementar las acciones, pero en la medida que se alejaban de esa esfera de poder, la regulación era más baja.
- 11) En materia de eficiencia – logro de los objetivos y metas previamente establecidos, utilizando un mínimo de recursos- y de eficacia – logro de los objetivos o metas preestablecidas, impacto y resultados- no había suficiente claridad, porque no se había realizado mediciones todavía, no se había demostrado su impacto en la reducción de la victimización, en la “cifra negra”, en el temor, y en el aumento en los niveles de confianza, satisfacción y calidad de los servicios.

Sobre el control y la evaluación.

- 12) Existía consenso que se acercaba el momento de mostrar resultados positivos en función de los objetivos, de la inversión de recursos y de la movilización institucional.
- 13) Los mecanismos de participación y control público que permitirían a un gobierno o que hacen posible que el propio sistema y política pública contasen de legitimidad social eran bajos y poco desarrollados. Existía un bajo nivel de control ciudadano y público (accountability). La entrega permanente de estadísticas de denuncia, de detenidos y de actividad policial era valorada.
- 14) Las policías trabajan corporativamente y gozaban de un alto prestigio. Ambas realizan “cuentas públicas” periódicamente, tanto a nivel central como a nivel local. Esta es una línea que se inició en el 2001 y que se ha hecho extensiva a otras reparticiones públicas, resultando en una de las prácticas más prometedoras en materia de participación de la sociedad en la gestión pública. No obstante, persistía un gran vacío en materia de control externo sobre el trabajo policial, eventuales abusos y la violencia policial.
- 15) De la misma forma, a pesar que el gobierno contaba con el Decreto Supremo 954 de 2003 a su favor, y el Oficio Ordinario 5665 de 2004, que establece las comisiones regionales y los planes antidelincuencia en las regiones, no era claro que se estuviese supervisando la gestión de las instituciones y sus metas en este campo. Esta es una materia que se incluyó en la gestión de la Mesa Técnica Intersectorial en año 2005.
- 16) Algo similar ocurría en materia del control público de las instituciones de gobierno y del Estado como ejercicio de ciudadanía. Los mecanismos de participación para un ejercicio de “accountability” son muy débiles, a pesar de existir programas a través de los cuales se ha promovido y desarrollado la participación social. Se señala que estos son insuficientes por cuanto son altamente clientelares y no están orientados a empoderar a la ciudadanía para que ejerza control ciudadano en esta materia.
- 17) Estas falencias se debían a que el monitoreo, la evaluación y la gestión por resultados eran criterios todavía muy recientes y no asimilados en la gestión estatal y pública. Por ejemplo, no existía sintonía entre el marco presupuestario y la gestión de las instituciones. Habían, por otra parte, vías informales con instancias académicas, que juegan un rol de acompañamiento y de apoyo a las iniciativas.
- 18) Existen limitaciones para el desarrollo de la seguridad ciudadana. Más allá de la declaración de limitación de recursos financieros, éstas se relacionan con aspectos vinculados al desarrollo y ejecución de la política nacional de seguridad ciudadana propuesta en octubre del 2004. De manera resumida, los problemas son de carácter: i) político-ideológico; ii) institucional y iii) técnico.

En síntesis, en lo institucional, se identificaban la falta de liderazgo e institucionalidad eficaz a cargo del tema; la necesidad de una mayor descentralización de las iniciativas; la existencia de instituciones que se conducían con un enfoque corporativista; una excesiva burocracia que entorpecía la gestión; medios de comunicación poco pluralistas; presión de Ministerio de Hacienda para obtener resultados (gestión por resultados sobre una materia cuyos impactos no son suficientemente estudiados); falta de coordinación y colaboración intersectorial.

En lo técnico, pueden señalarse como restricciones, el bajo nivel, capacidad y experiencia en las intervenciones y los análisis en los equipos de la División de Seguridad Ciudadana (nivel central), no siendo un referente técnicamente validado, por ejemplo, ante otras reparticiones. Faltaba un cuerpo de conocimiento suficiente y más masa crítica. También se observó un escaso involucramiento de los órganos dependientes del Ministerio de Justicia en seguridad ciudadana.

De esta forma, la matriz de análisis que se relaciona con el enfoque de la gestión de la seguridad y del “estado fallido”, invita a explorar cómo se está trabajando y qué está sucediendo en las siguientes dimensiones de funcionamiento, para determinar la real capacidad del Estado y sus órganos para responder a los desafíos de la seguridad:

- I. Gestión de la información: Es el monitoreo de la criminalidad y la violencia es una práctica todavía muy limitada?
- II. Desarrollo de sistema en el sector: Hay una institucionalidad suficiente que promueva y facilite la interacción, la co-gestión intergubernamental e inter-agencias?
- III. Doctrina, enfoque y política: Hay una regulación y orientación clara de la “oferta publica” desde el Estado que -más allá de las propuestas- se haya legitimado y validado en el sector?.
- IV. Disponibilidad de recursos de recursos humanos, técnicos y económicos: Esta “comprometida” o en riesgo la capacidad de planificar políticas eficaces, coherentes e integrales?
- V. Marco de referencia institucional: Hay suficiente coordinación?, Hay capacidad de gerenciamiento inter-agencia y socios estratégicos?.
- VI. Participación ciudadana: Es fructífero el tránsito desde un trabajo comunitario (organización de la comunidad) hacia la protección de la comunidad (defensa de la comunidad) y el desarrollo de la comunidad (generación de capital social, redes y capacidades permanentes)?.
- VII. Gestión por resultados: Es la insuficiencia de capacidades institucionales y habilidades técnicas claves significativa, especialmente en el campo del gerenciamiento y la conducción de procesos estratégicos vinculados a la ejecución y evaluación de políticas públicas e intervenciones?.

A 8 años de ese diagnóstico el panorama en Chile ha variado de manera importante en algunas áreas. Hay avances. Pero, eso no impide afirmar que el debate público y el desarrollo de las políticas del sector tienen rasgos similares a los de otros países. La consolidación de un consenso que permitió la generación de una política de seguridad ciudadana en el año 2004, respaldada por diferentes sectores fue, sin duda, un factor clave. A su turno, cada gobierno ha direccionado el esfuerzo de los servicios públicos en pos de objetivos y metas. Así, cada presidencia ha contado con un plan de seguridad, que concibe mecanismos y responsabilidades. Ha habido problemas, presiones y condicionamientos estructurales que han sido factores críticos (alineamiento de los actores, coordinación, carencia de información, falta de gestión en

función de resultados demostrables). En la actualidad todavía se discute sobre las transformaciones en la policía, el valor social del castigo, los énfasis de las políticas penales dominantes, la labor judicial, el papel de la seguridad privada, el tratamiento de las víctimas, entre otros campos vinculados. Las instituciones interactúan con grados no menores de autonomía, a pesar de los esfuerzos gubernamentales. Estos son componentes decisivos en todo esfuerzo sistemático e integral dirigido a mejorar la prevención y la justicia penal. De esta forma, no hay duda que están los componentes del sistema, pero en ocasiones se trata de un campo insuficientemente coherente e integrado en sus actuaciones. Si bien hay síntomas positivos, gracias a la promulgación de la Ley 20.502¹⁶, todavía no hay una filosofía dominante que profite o que apoye una cadena de valor, expresada en alianzas y coordinaciones a fin de materializar una política integral. Así, la coproducción de la seguridad es un ideario, más que una realidad.

A lo anterior debemos agregar que mientras las decisiones y la elaboración de políticas públicas son todavía reactivas y de corte político-ideológico (característica que debe ser asumida como “un dato de la causa”), la política y las políticas de seguridad –incluida la política criminal- se vuelven sustantivas en el debate político¹⁷. Ellas se hallan atrapadas generalmente en las exigencias cíclicas de toda competencia

¹⁶ Luego de una tramitación legal que demoró 5 años, la nueva Ley 20.502 –promulgada en febrero de 2011- establece que corresponde al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, coordinar, evaluar y controlar la ejecución de planes y programas que se desarrollen en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior. Asimismo, le corresponde la gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones y que sean de su competencia. El artículo 3 de la ley, enumera una serie de funciones, de las cuales, las más relevantes y novedosas son: Proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, coordinarla, actualizarla y evaluarla periódicamente, tanto a nivel nacional como regional y comunal, en su caso, teniendo en consideración la evidencia surgida de estudios que determinen aquellas medidas y programas que puedan tener mayor impacto en la reducción del delito y la violencia. Asimismo, encomendar y coordinar las acciones y programas que los demás Ministerios y los Servicios Públicos desarrollen en relación con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, evaluarlas y controlarlas, decidiendo su implementación, continuación, modificación y término, así como la ejecución de las políticas gubernamentales en materias de control y prevención del delito, de rehabilitación y de reinserción social de infractores de ley, sin perjuicio de llevar a cabo directamente los que se le encomienden. Mantener y desarrollar un sistema actualizado de procesamiento de datos, documentos y otros antecedentes que no permitan la singularización de personas determinadas, con el fin de evaluar el estado de la seguridad pública interior y la eficacia de las políticas públicas en la materia a nivel nacional, regional y comunal, y la situación de los organismos dependientes del Ministerio, para cuyo efecto podrá requerir la información y documentación pertinente a los órganos e instituciones del Estado vinculados con la seguridad pública interior. También podrá elaborar estadísticas relacionadas con la seguridad pública interior y difundirlas. Tales estadísticas se referirán, por lo menos, a la victimización, revictimización, el temor y las denuncias. Del mismo modo, deberán considerarse factores de riesgo relevantes que puedan incidir en el fenómeno delictivo, todo ello a nivel nacional, regional y comunal. Autorizar, regular, supervisar, controlar y ejercer las demás atribuciones, en la forma que señale la ley, en materia de seguridad privada. Encargar la realización de estudios e investigaciones que tengan relación directa con el orden público, la prevención y el control del delito, la rehabilitación y reinserción social de los delincuentes y la victimización. Promover, coordinar y fomentar medidas de prevención y control de la delincuencia, la violencia y la reincidencia delictual. Definir y evaluar las medidas orientadas al control de los delitos y aquellas que permitan una adecuada respuesta policial a las infracciones de la ley penal. Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades, que digan relación directa con la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas de seguridad interior y orden público. Evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas de seguridad pública a cargo de las instituciones policiales.

¹⁷ De esta forma, el proceso de generación y ejecución se ha “politizado” con enfrentamientos ajenos a la naturaleza de los problemas mismos. La política pública tiende a ser formulada por grupos políticos y asesores, más que técnicos. La disciplina política partidaria y el cálculo político de corto plazo han llegado a ser relevantes en este campo. Hay un empobrecimiento del debate y una curiosa convergencia de propuestas políticas entre los partidos dominantes del escenario público.

electoral. Esto concede más urgencia a la necesidad de transitar desde políticas gubernamentales a políticas de Estado, pues el ciclo de vida de un gobierno, el del Estado (por ejemplo, el presupuesto de la nación) y el ciclo de la prevención siguen ritmos diferentes. De esta manera, ha sido necesario entender que hay ciertas épocas en las que se puede avanzar, mientras que en otros momentos es más difícil.

En efecto, en cuanto a las respuestas para hacer frente al delito y la violencia y los procesos socio-político-institucionales que subyacen en la naturaleza y la calidad de la actuación del Estado, Chile presenta rasgos positivos, sin constituir una excepción, pues el escenario y el contexto –políticas inconclusas y una reforma del estado aún “en progreso”– no difieren de los problemas propios de la “modernidad latinoamericana” y que todavía juega hoy un papel crucial para entender el tipo y la calidad de las respuestas ante la inseguridad.

En la siguiente gráfica se distribuyen los países según el “Index of Failed State” 2012 y los índices de victimización e inseguridad de LAPOP 2012, ratificando la posición que ocupan algunos países y que nos llevan a pensar en las razones para eso.

Grafico 3.

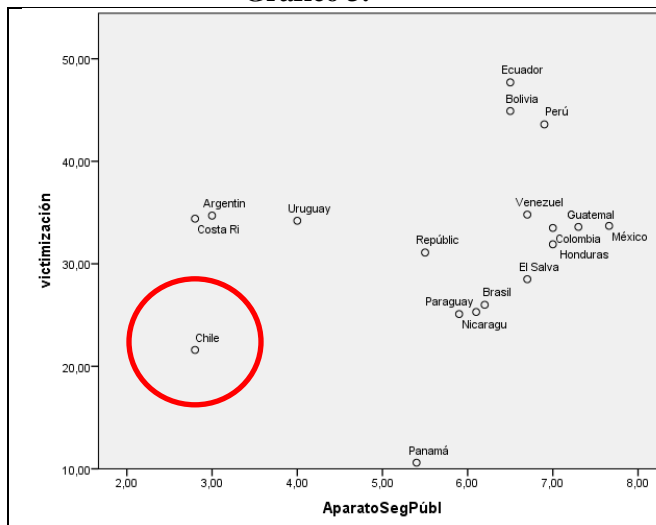
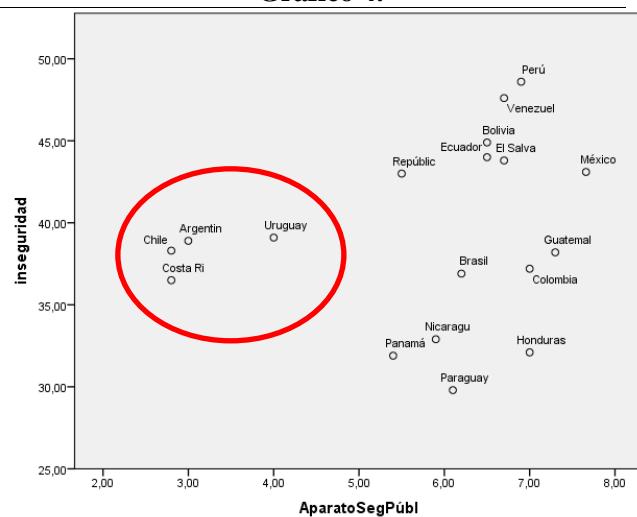


Grafico 4.



No obstante, es preciso mirar más allá de las grandes cifras que presenta Chile, por ejemplo, en materia de desarrollo económico (crecimiento cercano al 6% anual), estabilidad democrática, bajo nivel de corrupción en el aparato del Estado, alto nivel de desarrollo humano (40 en el ranking mundial) y reducción del porcentaje de hogares que fue víctima de delito en los últimos 12 meses (de 38,3% en el 2005 a 26,3% en el 2012)¹⁸, entre otros. También es relevante destacar la valoración ciudadana de la labor de las policías chilenas, que ciertamente contrasta con la valoración del desempeño del organismo persecutor (Ministerio Público) y el Poder Judicial. En el primer caso se puede afirmar que la policía no es parte de los problemas.

Un aspecto importante, es que detrás de las cifras que hablan de tendencias positivas en materia de seguridad, no se ha desarrollado suficientemente la capacidad para explicar cómo –qué estrategias- y por qué –qué ha incidido positivamente- en lograr bajar los índices de inseguridad objetiva y subjetiva. Aún

¹⁸ Para un análisis detallado de las estadísticas de Chile, que se citan en esta ponencia, relativos a denuncias, porcentaje de victimización, inseguridad, sistema penal adulto y juvenil, sistema carcelario, entre otros, recomendamos ver: Balance de la Delincuencia 2012. Fundación Paz Ciudadana, Mayo de 2013. http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20130604084143.pdf

hay carencias que permitan explicar, validando y determinando qué funciona y qué no funciona. La gestión de información, a pesar de los avances, todavía muestra déficit, en particular al intentar medir o examinar la eficacia de las instituciones del sector (Blanco 2012).

En Chile los problemas son la alta concentración de la victimización por crimen en un pequeño porcentaje de los hogares, es decir, la revictimización. En efecto, en materia de robos y hurtos en el año 2012 mientras el 11,6% de los hogares fue afectado una vez, el 26,9% fue victimizado dos o más veces en igual período (Fundación Paz Ciudadana 2013). Por otro lado, la victimización baja más en los hogares de nivel socioeconómico más alto (6%), pero que son menos que los hogares de ingresos bajos (45%). A ello debemos agregar las dificultades en materia de justicia penal y sistema carcelario, ya que se ha podido medir el estrecho vínculo entre droga-delito, el compromiso delictual de adolescentes y jóvenes, ya sea como infractores y/o víctimas, y la reincidencia delictual alcanza a 70% en 24 meses (Morales, et al 2013). De la misma forma, son conocidas las escasas capacidades rehabilitadoras del sistema carcelario para adultos y adolescentes.

El cuadro descrito puede parecer, comparativamente, aun así promisorio, si se compara con otros países. La explicación para ello podría encontrarse en que en la última década se materializan algunos cambios en diversas esferas de la gestión de la seguridad.

- A. Se han introducido nuevos paradigmas de gestión en el sector. En los últimos años va surgiendo entre actores institucionales, políticos y especialistas una mirada común sobre la necesidad de introducir principios y prácticas de gerencia pública y metodologías de diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales, entre otras, en un campo tradicionalmente manejado con una cierta autarquía e independencia de la experiencia y de las enseñanzas de otras áreas de la gestión de las políticas públicas.
- B. La importancia y responsabilidad que tiene cada Estado en establecer y mantener un sistema equitativo, responsable y eficiente de seguridad y justicia penal, obligan a desideologizar el debate de las políticas públicas de seguridad. La seguridad compete al conjunto de la sociedad, por tanto debe ser asumida como una política de Estado. Este es un aprendizaje fundamental.
- C. Otra enseñanza que nos deja la década pasada es que se debe poner más atención en la forma cómo se gestiona la seguridad y menos en debates teóricos sobre modelos de seguridad. Las respuestas al desafío que plantea la inseguridad ciudadana tienen distintos grados de dificultad y diversas aproximaciones o forma de materialización. La experiencia indica que una cosa son los modelos y otra es su aplicación o implementación. La realidad en los territorios y gobiernos locales supera el reduccionismo y la simplificación de las estrategias.
- D. Hay cada día mayor acuerdo en que las políticas deben ser focalizadas, territorializadas y especializadas según grupos vulnerables y de riesgo.
- E. El accountability y la transparencia en la policía, en el Ministerio responsable de la seguridad pública, en el organismo persecutor y, en general, en todos los servicios ha derivado a un mayor acceso a la información pública sobre justicia y seguridad. Pero, todavía se trata de un proceso embrionario (Tudela y Feler 2012).

Pero, aún persisten algunas dificultades:

- A. Si bien se ha avanzado en el sistema de seguridad pública y ciudadana que precisa el país, los esfuerzos que buscan construir con una filosofía de responsabilidades compartidas en el marco de

un sistema o conjunto de organismos públicos y privados, nacionales y locales son –a todas luces– insuficientes.

- B. Aun cuando la relevancia de la seguridad ciudadana para los gobiernos de turno en la agenda pública es evidente, subsiste el dilema entre los esfuerzos paralelos y las directrices de las políticas sociales en sectores tradicionales, como la educación, la salud, la pobreza, o el protagonismo de la policía y el sistema penal. De esta manera, la actuación o gestión pública preventiva ante la delincuencia y la violencia es un campo todavía emergente que debe hacerse espacio entre instituciones y enfoques de más larga data, validándose entre quienes presumen de la suficiencia de la respuesta policial y del sistema criminal.
- C. Hay una escasa permeabilidad de las instituciones a eventuales directrices emanadas de la(s) institución(es) o autoridad(es) a cargo en el sector (la cultura y la práctica laboral se sujetan a principios de autoría y autonomía entre las instituciones). De esta forma, no hay una institucionalidad suficiente que promueva y facilite la interacción, la co-gestión intergubernamental e inter-agencias. La seguridad pública y ciudadana tiene sólo desde hace pocos años un referente institucional, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, pero el sector involucrado es mucho más que la suma de las acciones individuales de las instituciones responsables de la seguridad y la justicia.
- D. Desde el 2011 se consolida una institucionalidad “más moderna” para ese propósito; pero aun domina una visión centralista. Hay más desconcentración que descentralización en la seguridad pública y ciudadana. Los municipios en Chile –cuando la experiencia internacional valora el aporte de los gobiernos locales– no poseen facultades para intervenir decisivamente en la prevención social y situacional del delito y la violencia. No obstante, hay una serie de expectativas asociadas al rol de los gobiernos locales y la participación ciudadana. Luego, hay límites, dificultades y oportunidades para la movilización de los esfuerzos necesarios y el éxito de intervenciones orientadas a reducir la inseguridad.
- E. En Chile se ha intentado aplicar una política y una estrategia de seguridad pública cuya principal debilidad ha sido la ausencia de condiciones apropiadas para resolver nudos y procesos críticos propios de la coproducción y de la valiosa participación en la gestión de las políticas de prevención del delito y la violencia: información, coordinación, empoderamiento, apropiación y aprendizaje colectivo. Estos campos se relacionan estrechamente con la política y las políticas de prevención.
- F. Con una mirada crítica constructiva, y no auto-flagelante sino exigente, nuestras debilidades radican en: i) la insuficiente profesionalización de la gestión en este sector de las políticas públicas, ii) en el desarrollo de intervenciones que no se basan en la evidencia, iii) en la poca atención dedicada a las buenas prácticas, iv) en el escaso conocimiento científico y v) en la poca capacidad para aprender de los fracasos y aciertos.

Entonces, ¿qué puede estar generando esa capacidad de tener menores problemas de delincuencia que los demás países latinoamericanos?. En términos muy simples se podría afirmar que la experiencia de Chile enseña que para tener éxito se debe profesionalizar y modernizar la gestión del aparato público y dar un salto en materia de políticas públicas. No se puede seguir trabajando y gestionando las políticas del sector con enfoques, estrategias y prácticas de antaño. Es preciso innovar. Para ello debemos evaluar y promover la gestión de conocimiento, validar las intervenciones que sirven o que entregan resultados prometedores,

pero también aprender y transferir las buenas prácticas para aprovechar las experiencias que se detectan en cada contexto, en cada ciudad y en cada barrio.

También debería agregarse que no sólo se deben vencer obstáculos jurídico-institucionales y las resistencias organizacionales derivadas de culturas políticas y organizacionales que no está a la altura de las necesidades y urgencias en cada caso. Se debe trabajar por modernizar la matriz de sentido y acción. También hay que reforzar la capacidad de los Estados para formular respuestas estratégicas frente a la delincuencia y examinar las respuestas, evaluar cómo trabajan las instituciones y los actores responsables, sumado a las intervenciones propiamente tal.

Otra transición importante ha obedecido a la necesidad de sustentar la gestión en una capacidad técnica. Se han generado diversas condiciones y requisitos que dan mayor eficacia al sistema. Aquí corresponde mencionar cambios positivos en campos tales como:

- i. Fortalecimiento institucional en algunos sectores y niveles del aparato estatal;
- ii. Sistemas de información para diagnósticos compartidos, oportunos, fundados técnica y empíricamente, sobre la naturaleza del(os) problema(s), la(s) prioridad(es) y las consecuencias de la inseguridad objetiva y subjetiva;
- iii. Capacidad de gerenciamiento (dirección y administración), planificación y ejecución eficiente, guiada por indicadores e índices de resultado e impacto;
- iv. Reformulación e innovación en las estrategias e intervenciones;
- v. Existencia de una institucionalidad con respaldo político, jurídico, técnico y económico adecuado, entre otros.

Conclusiones.

No hay delincuencia sólo porque hay delincuentes y factores que facilitan oportunidades para el crimen y la violencia, hay también porque en cada caso probablemente no se está haciendo lo correcto, lo suficiente, lo pertinente. Debemos extraer lecciones sobre la etiología de la ineficacia en políticas de prevención del delito y la violencia y avanzar en una generación de políticas que se hacen cargo del déficit de capacidades. Estados “fallidos” tienen menos probabilidades de gestionar bien la seguridad de las personas.

De acuerdo al enfoque desarrollado, en general, no es la falta de consenso y compromiso y tampoco la falta de directrices sobre los componentes de una política eficaz para la prevención y control de la delincuencia y la violencia en cada caso, sino la brecha entre esos posibles consensos y las prácticas cotidianas del Estado, sus órganos y sus integrantes. Los emprendimientos tienden a concentrarse en determinadas prácticas efectistas, pero no eficaces, que no muestran grandes resultados, porque no hay – por ejemplo- una cultura de la evaluación suficientemente desarrollada en el Estado latinoamericano. En Chile se llegó a un estadio en el cual el sentido de urgencia e importancia convergieron para corregir el rumbo de las intervenciones dirigidas a la prevención de la criminalidad y la violencia, especialmente la naturaleza de éstas y la calidad de las actuaciones de las instituciones.

De esta forma, la gestión de información, la gestión de conocimiento y la gestión de planificación, monitoreo y evaluación son sustantivas para el éxito. Chile ha avanzado en esa dirección, pero aún queda mucho por hacer.

Así, extrapolando lo observado en el caso chileno, se podría afirmar que –comparativamente- el estado de desarrollo y ejecución de políticas públicas en el sector seguridad y justicia en los países de la región es

insuficiente y muestra debilidades que afectan notablemente la calidad de las respuestas de los gobiernos nacionales, estatales, regionales y locales, confirmando que en la prevención del delito y la violencia no son decisivos sólo las causas y los factores de riesgo, sino también cómo se trabaja y qué oportunidades reales hay para gestionar apropiadamente —con eficiencia y eficacia— los esfuerzos. No es sólo un tema de suficiencia de recursos, hay factores críticos como son la insuficiente profesionalización del sector, la coordinación inter-agencias y las escasas evaluaciones, entre otros. No se evidencian prioridades compartidas sobre los problemas de gestión en el sector y sobre las posibles soluciones.

Así, desde el punto de vista de la gestión, es posible sugerir algunas posibles deficiencias que todavía existen en algunos casos, que dificultan el desempeño de las instituciones responsables de las políticas de seguridad pública y que acrecientan la necesidad de mejorar las competencias para una mejor gestión:

- i. La acción pública mantiene aún importantes límites sectoriales que impiden un abordaje integral de los problemas.
- ii. La planificación de los organismos públicos en este campo es de corto plazo, debido al marco legal y presupuestario.
- iii. Las evaluaciones de procesos, resultados, impacto, calidad del servicio y satisfacción del usuario son poco frecuentes, especialmente, en el ámbito de la policía y administración de justicia.
- iv. El escaso desarrollo de un enfoque de coproducción derivada de limitaciones institucionales, presupuestarias y subjetivas (cultura institucional)

Si lo formulado a modo de hipótesis preliminar se comprueba, entonces será necesario una segunda generación de políticas de seguridad, la que debe necesariamente superar o enfrentar a lo menos grandes desafíos o tareas urgentes que se derivan de lo anterior, a saber:

- 1) Desarrollo de la institucionalidad necesaria;
- 2) Asignación de los recursos suficiente, generando mecanismos y facultades para abordar las formas innovadoras de actuación;
- 3) Consolidación de la capacidad gestora de los gobiernos locales, de manera de asegurar la inclusión y la participación;
- 4) Promoción de la interacción entre justicia y seguridad, con otros órganos del aparato del Estado, con una política criminal estructuralmente consistente con políticas de seguridad y políticas sociales eficaces, que se ocupan de los factores de riesgo en grupos vulnerables; y
- 5) Modernización del Estado, desarrollando capacidades permanentes para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en seguridad y justicia. Para ello, es indispensable contar con una buena gestión de información, con estadísticas integrales sobre la delincuencia y la justicia penal para evaluar la eficacia y la calidad de los servicios.
- 6) Promoción de la prevención basada en el conocimiento y de políticas basadas en evidencias.
- 7) Creación de condiciones jurídico-institucionales y tecnológicas para una gestión de información oportuna y apropiada, ocupándose de medir la evolución de la inseguridad y la calidad —en términos de costo-eficacia, resultados e impactos. Estos son retos insoslayables para el éxito.

En resumen, las políticas públicas de seguridad presentan enormes desafíos. Estas deben ser examinadas para determinar qué funciona y qué no funciona y por qué, y traducir esas en prácticas recomendadas. En este contexto hay un conjunto de factores objetivos y subjetivos, vinculados a lo político y las—*institucionalidad, marco legal, enfoques, nociones, prácticas y grupos de interés*—que permiten entender lo que es posible o no y lo que es preferible o prioritario, que son decisivos en el campo de la gestión de las políticas de seguridad y prevención del delito.

Pero, a la luz de la experiencia de la última década, también se puede afirmar que subsisten desafíos importantes. Por ejemplo, es fundamental observar *los procesos de cambio relativos al diseño y ejecución de políticas* tanto de prevención como de control, en el nivel central y local para entender por qué hay eficiencia, eficacia y efectividad o por qué no, y relacionar esto con el papel que juegan diversos actores en la coproducción de la seguridad.

En una segunda etapa de políticas sectoriales, también es necesario transitar hacia políticas de “segunda generación” para dar sustentabilidad a los esfuerzos, los resultados y garantizar impactos. En efecto, la seguridad pública y ciudadana se insertan en un campo emergente: *la relación del Estado con el ciudadano*, planteando retos en la construcción de consensos, la necesidad de innovar y de sistematizar buenas prácticas en el nivel local y central. De acuerdo lo anterior, es necesario tener a la vista la extensión de *la noción de participación hacia campos tales como el diseño, ejecución y evaluación de estrategias*, programas e intervenciones, y las consecuencias y retos que plantea.

La coproducción de la seguridad y la prevención del delito -una directriz valorada a partir de la experiencia de países desarrollados y diversos organismos internacionales- es todavía un objetivo a alcanzar. Es difícil que los países prosperen en esa dirección si no hay preocupación por la gestión y la calidad.

Bibliografía

Blanco, J. y Tudela, P. (2010). Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad. Fundación Paz Ciudadana. Santiago. Conceptos N° 19. http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20101129125034.pdf

Blanco, J. (2012). La gestión de la información y el análisis delictual en el marco de persecución penal para delitos de alta complejidad. Fundación Paz Ciudadana, Santiago. Conceptos N° 26. http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120208162835.pdf

Bradford, B. (2011). Police numbers and crime. London: HMIC. <http://www.hmic.gov.uk/media/police-numbers-and-crime-rates-rapid-evidence-review-20110721.pdf>

López, B. y Tudela, P. (2005). Propuesta de marco conceptual para el estudio de políticas públicas de seguridad ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay (RG-P1065), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 22 p. www.idbdocs.iadb.org/publications (911756)

Malby, S. y Davis, P. (2011). Monitoring the impact of economic on crime. UNODC, Vienna

Morales, A; Muñoz, N.; Welsch, G. y Fabrega, J. (2012). La Reincidencia en el Sistema Penitenciario Chileno. Fundación Paz Ciudadana, Universidad Adolfo Ibáñez. Santiago. http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20130311160458.pdf

Sherman, L. (2012). Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina. Protocolo para la prevención del delito a partir de pruebas. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37024856>

Tudela, P. (2005). Informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – CHILE”. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 - Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Beatriz López RE1/SO1, Responsable BID. Santiago, 66 p.

Tudela, P. (2009); La gestión de la seguridad pública y ciudadana en países en el Cono Sur: condiciones necesarias para el desarrollo de políticas y la ejecución de programas. Revista Estudios Policiales, Santiago, N° 4, pp. 122 -146. <http://www.asepol.cl/publicaciones/estudios-policiales-n4.htm>

Tudela, P. (2010); **"La gestión de la seguridad pública: lecciones y tareas para el éxito"**. Seminario Internacional “Seguridad pública – Un desafío político en América Latina”, organizado por Fundación Konrad Adenauer y Fundación Libertad y Ciudadanía, Salvador de Bahía, Brasil 26 de marzo de 2010. http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110502164909.pdf

Tudela, P. y Feler, C. (2012). Informe acceso a la información pública y seguridad ciudadana en Chile. Fundación Paz Ciudadana. Conceptos N° 28, Santiago. http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120725104427.pdf

UNODC (2008). Foro sobre el delito y la sociedad. Reunión de datos sobre la delincuencia: indicadores y cuantificadores. Vol. 7. New York, Naciones Unidas.

Fuentes de datos:

Banco Mundial (2013). <http://datos.bancomundial.org/catalogo-de-datos>

CEPAL (2013). Panorama Social de América Latina 2012. LC/G.2557-P <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/48455/P48455.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Messner, J. (2012). The Failed States Index 2012. The Fund for Peace. Washington. <http://ffp.statesindex.org/rankings-2012-sortable> y <http://www.fundforpeace.org/global/library/cfsir1210-failedstatesindex2012-06p.pdf>

Seligson, M.; Smith, A. y Zechmeister, E. (2013). The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity. Latin American Public Opinión Program (LAPOP). Vanderbilt University, Nashville.

Walmsley, R. (2013) World Prison Population List. International Centre for Prison Studies. 9th Edition. <http://www.prisonstudies.org/publications/list/179-world-prison-population-list-9th-edition.html>

Tabla 1. Variables de contexto de los 18 países.

| | % Victimización Hogar 2012 (1) | Escala de Inseguridad (0-100) 2012 (2) | % Pobreza e Indigencia Urbana (3) | Tasa de Policía C/ 100 Mil Hbts. (4) | Coficiente de Gini (5) | Índice de Desarrollo Humano 2012 (6) | Tasa de Homicidios C/ 100 Mil Hbts. (7) | % Apoyo al Estado de Derecho (8) | % Apoyo a la democracia (9) | Estado Fallido 2012 (10) Rango 1-120 pts | Public Services 2012 (11) Rango 1- 10 pts | Public Security Aparatus 2012 (12) Rango 1- 10 pts | Tasa de Población Penal Recluida C/ 100 Mil Hbts. (13) |
|----------------------|--------------------------------------|--|---|---|---------------------------|---|--|--|--------------------------------------|---|---|---|---|
| Argentina | 34,7 | 38,9 | 7,6 | 196 | 44,49 | 0,811 | 3,4 | 60,8 | 83,2 | 46,48 | 3,80 | 3,00 | 151 |
| Bolivia | 44,9 | 44,9 | 44,5 | 359 | 56,29 | 0,675 | 8,9 | 53,3 | 61,8 | 82,08 | 6,82 | 6,50 | 87 |
| Brasil | 26 | 36,9 | 22,7 | 267 | 54,69 | 0,73 | 21,0 | 70,7 | 70,5 | 64,12 | 5,54 | 6,20 | 253 |
| Chile | 21,6 | 38,3 | 14,3 | 237 | 52,1 | 0,819 | 3,7 | 65,0 | 74,0 | 43,51 | 4,47 | 2,80 | 305 |
| Colombia | 33,5 | 37,2 | 37,6 | 349 | 55,91 | 0,719 | 31,4 | 71,8 | 68,3 | 84,44 | 5,88 | 7,00 | 181 |
| Costa Rica | 34,4 | 36,5 | 24,3 | 255 | 50,73 | 0,773 | 10,0 | 63,3 | 75,1 | 49,71 | 4,49 | 2,80 | 249 |
| Ecuador | 47,7 | 44 | 42,5 | 293 | 49,26 | 0,724 | 18,2 | 54,8 | 64,2 | 80,08 | 7,20 | 6,50 | 86 |
| El Salvador | 28,5 | 43,8 | 53,8 | 343 | 48,33 | 0,68 | 69,2 | 59,7 | 65,6 | 74,43 | 6,60 | 6,70 | 391 |
| Guatemala | 33,6 | 38,2 | 56,8 | 162 | 55 | 0,581 | 38,5 | 66,4 | 61,7 | 79,40 | 6,69 | 7,30 | 77 |
| Honduras | 31,9 | 32,1 | 82,3 | 187 | 56,95 | 0,632 | 91,6 | 61,3 | 52,6 | 78,53 | 6,70 | 7,00 | 154 |
| México | 33,7 | 43,1 | 40,8 | 376 | 48,28 | 0,775 | 23,7 | 62,1 | 68,0 | 73,55 | 6,10 | 7,66 | 200 |
| Nicaragua | 25,1 | 32,9 | 73,8 | 167 | 40,47 | 0,599 | 12,6 | 66,1 | 73,8 | 79,55 | 7,04 | 5,90 | 119 |
| Panamá | 10,6 | 31,9 | 20,2 | 352 | 51,92 | 0,78 | 21,6 | 74,0 | 73,9 | 56,13 | 5,09 | 5,40 | 349 |
| Paraguay | 25,3 | 29,8 | 61,1 | 341 | 52,42 | 0,669 | 11,5 | 60,5 | 69,1 | 70,93 | 5,76 | 6,10 | 97 |
| Perú | 43,6 | 48,6 | 19,4 | 340 | 48,14 | 0,741 | 10,3 | 57,7 | 63,6 | 73,48 | 6,60 | 6,90 | 159 |
| República Dominicana | 31,1 | 43 | 59 | 296 | 47,2 | 0,702 | 25,0 | 72,9 | 70,0 | 74,15 | 6,50 | 5,50 | 213 |
| Uruguay | 34,2 | 39,1 | 7,8 | 508 | 45,32 | 0,792 | 5,9 | 58,9 | 86,5 | 40,52 | 3,39 | 4,00 | 261 |
| Venezuela | 34,8 | 47,6 | 41,2 | 429 | 44,77 | 0,748 | 45,1 | 74,2 | 85,3 | 77,30 | 6,30 | 6,70 | 149 |

1 -2 -8 y 9 LAPOP 2012

3 CEPAL 2012

4 Organization of American States 2012

5 World Bank (último año)

6 UNDP 2012

7 UNODC (ultimo año)

10, 11 y 12 Fund for Peace 2012

13 International Centre for Prison Studies (ultimo año)

Nota: La semaforización asigna rojo hasta verde según rangos de distribución porcentual en cada variable.

Tabla 2.

| | Victimización Hogar 2012 (1) | Inseguridad 2012 (2) | Pobreza e Indigencia Urbana (3) / CEPAL | Tasa de Policía C/ 100 Mil Hbts. OAS 2013 (4) | Gini (5) | IDH 2012 (6) | Homicidios UNODC (7) | Apoyo al Estado de Derecho 2012 (8) | Apoyo a la democracia 2012 (9) | Estado Fallido 2012 (10) 1-120 pts | Public Services 2012 (11) 1-10 pts | Public Security Aparatus 2012 (12) 1- 10 pts | Tasa c/ 100 Hbts Población Penal Recluida (13) |
|---|---------------------------------|----------------------|--|---|----------|--------------|-------------------------|--|-----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| Victimización Hogar 2012 (1) | 1 | | | | | | | | | | | | |
| Inseguridad 2012 (2) | ,666 | 1 | | | | | | | | | | | |
| Pobreza e Indigencia Urbana (3) | ,012 | -,225 | 1 | | | | | | | | | | |
| Tasa de Policía C/ 100 Mil Hbts. (4) | ,129 | ,393 | -,346 | 1 | | | | | | | | | |
| Gini (5) | -,014 | -,251 | ,125 | -,137 | 1 | | | | | | | | |
| Índice Desarrollo Humano 2012 (6) | -,080 | ,221 | -,865 | ,429 | -,210 | 1 | | | | | | | |
| Homicidios UNODC (7) | -,058 | -,040 | ,610 | -,130 | ,286 | -,465 | 1 | | | | | | |
| Apoyo al Estado de Derecho (8) | -,608 | -,226 | ,010 | -,039 | -,024 | ,052 | ,140 | 1 | | | | | |
| Apoyo a la democracia (9) | -,228 | ,040 | -,594 | ,375 | -,641 | ,609 | -,492 | ,313 | 1 | | | | |
| Estado Fallido 2012 (10) | ,354 | ,222 | ,747 | -,094 | ,217 | -,729 | ,467 | ,005 | -,638 | 1 | | | |
| Public Services 2012 (11) | ,313 | ,264 | ,761 | -,204 | ,139 | -,734 | ,451 | -,072 | -,698 | ,937 * | 1 | | |
| Public Security Aparatus 2012 (12) | ,239 | ,228 | ,588 | ,121 | ,260 | -,598 | ,524 | ,018 | -,607 | ,883 * | ,813* | 1 | |
| Tasa c/ 100 Hbts Población Penal Recluida (13) | -,585 | -,061 | -,396 | ,255 | -,051 | ,485 | ,118 | ,287 | ,260 | - ,522* | -,440 | -,348 | 1 |

- En rojo: Correlación directa “alta o fuerte” (más de 0,61); en verde Correlación directa “mediana” (entre 0,40 y 0,60)

* Esta correlación es alta, pues aun cuando describen situaciones diferentes, son 2 de los 12 componentes del Index of Failed State (10).

Fuente: Estimación a partir de cálculos propios, empleando la última información disponible en fuentes públicas de organismos internacionales

Correlación directa “alta o fuerte” (más de 0,60) entre:

- 7) % Pobreza e Indigencia Urbana e Índice de Desarrollo Humano (-0,86)
- 8) % Pobreza e Indigencia Urbana y Estado Fallido – Servicios Públicos (+0,76)
- 9) % Pobreza e Indigencia Urbana y Estado Fallido (+0,74)
- 10) Índice de Desarrollo Humano e Índice de Estado Fallido “Servicios Públicos” (-0,73)
- 11) Índice de Desarrollo Humano e Índice de Estado Fallido (-0,72)
- 12) Índice de Estado Fallido “Servicios Públicos” y Apoyo a la democracia (-0,69)
- 13) % de hogares víctimas y % de inseguridad (+0,66)
- 14) Índice de Estado Fallido y Apoyo a la democracia (-0,63)
- 15) % Pobreza e Indigencia Urbana y Tasa de Homicidio (+0,61)
- 16) % de hogares víctimas y % apoyo al Estado de Derecho (-0,60)
- 17) Índice de Desarrollo Humano y % de Apoyo a la democracia (0,60)
- 18) Índice de Estado Fallido “Aparato de Seguridad Pública” y Apoyo a la democracia (-0,60)

Correlación directa “mediana” (entre 0,46 y 0,59) entre:

- 19) % Pobreza e Indigencia Urbana y % de apoyo a la democracia (-0,59)
- 20) Índice de Desarrollo Humano e Índice de Estado Fallido “Aparato de Seguridad Pública” (-0,59)
- 21) % Pobreza e Indigencia Urbana y Estado Fallido – Aparato de Seguridad Pública (+0,58)
- 22) % Pobreza e Indigencia Urbana e Índice de Estado Fallido “Aparato de Seguridad Pública” (+0,58)
- 23) % de hogares víctimas y tasa de población penal recluida (-0,58)
- 24) Tasa de Homicidios e Índice de Estado Fallido “Aparato de Seguridad Pública” (+0,52)
- 25) Índice de Estado Fallido y Tasa de Población Penal Recluida (-0,52)
- 26) Tasa de Homicidios y Apoyo a la democracia (-0,49)
- 27) Tasa de Homicidios e Índice de Desarrollo Humano (-0,48)
- 28) Tasa de Homicidios e Índice de Estado Fallido (+0,46)

Correlación directa “baja o dudosa” (entre 0,30 y 0,45) entre:

- 29) Tasa de Homicidios e Índice de Estado Fallido “Servicios Públicos” (+0,45)
- 30) Índice de Estado Fallido “Servicios Públicos” y Tasa de Población Penal Recluida (-0,44)
- 31) Tasa de Policía e Índice de Desarrollo Humano (+0,42)
- 32) Tasa de policías y % de inseguridad (+0,39)
- 33) % de hogares víctimas e Índice de Estado Fallido “ (+0,35)
- 34) Estado Fallido “Aparato de Seguridad Pública” y Tasa de Población Penal Recluida (-0,34)