

CONCEPTOS

Edición N° 28 Junio de 2012

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA



Informe ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE

Junio de 2012





Informe Acceso a la información pública y seguridad ciudadana en Chile

Patricio Tudela (Ph.D./Ms.)¹

Cristobal Feller²

PRESENTACION

A partir de la publicación en Chile de la Ley de Acceso a la Información N° 20.285 en 2008, nuestro país comenzó un proceso de instalación institucional y aprendizaje tanto desde el punto de vista de quienes proveen la información -el Estado-, como de quienes son demandantes de la misma -sociedad civil, centros de estudio, periodistas, sector privado, entre otros. Este proceso, que no ha estado exento de conflictos y diferencias de opinión, da cuenta de un profundo cambio cultural que está recién gestándose, y que, para ser realmente efectivo, requiere de la colaboración de todos los sectores.

Una de las grandes lecciones aprendidas, y que es consistente con la experiencia internacional, es que el acceso a la información - como derecho - adquiere mayor sentido cuando se focaliza en áreas de interés concretas y específicas de las personas. Ello permite que, desde el punto de vista ciudadano, la información adquiera sentido real y vivencial, materializando el espíritu de la ley.

Conscientes de esta realidad, Fundación Paz Ciudadana y Fundación Pro Acceso han decidido unir esfuerzos para dar inicio a un proceso de reflexión que permita fortalecer el derecho a conocer la información y generar mayores niveles de transparencia en un ámbito de gran interés público y social como lo es la Seguridad Pública y Ciudadana. En efecto, el interés y preocupación que despiertan los hechos delictivos, los índices de victimización, el rol de las policías, entre otras materias, y los problemas que se han generado respecto de la provisión de información en estos ámbitos en estos años, da cuenta de la necesidad de estudiar y conciliar la gestión de información, el diseño y evaluación de políticas de prevención con el derecho a estar informado sobre logros, metas y dificultades en este campo.

El presente documento es el inicio de este esfuerzo conjunto, y busca generar un diagnóstico de los principales nudos críticos de información en materia de Seguridad Ciudadana en Chile. Y, a la vez, proponer recomendaciones que sirvan para lograr una gestión de seguridad más participativa y eficaz, en la convicción de que la seguridad también es fruto de una política pública.

Moisés Sánchez
 Director Ejecutivo
 Fundación Pro Acceso

Javiera Blanco
 Directora Ejecutiva
 Fundación Paz Ciudadana

1- Antropólogo, Director del Área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana.

2- Sociólogo, Consultor de Fundación Paz Ciudadana.



Tabla de contenido

Introducción	3
Capítulo 1. Enfoque y marco conceptual	4
1.1. Seguridad ciudadana y seguridad pública	4
1.2. La prevención del delito como política pública	8
1.3. Importancia de la información en el contexto de políticas públicas de seguridad	11
Capítulo 2. Experiencia internacional, tendencias y procesos en marcha	11
2.1. Rol de la información en las políticas públicas de seguridad	11
2.2. El acceso a la información pública en seguridad	13
2.3. Principales empleos de la información pública en la gestión de la seguridad	14
2.4. Experiencias internacionales y nacionales de acceso a la información sobre seguridad	16
Capítulo 3. Nudos críticos en el acceso a la información pública en seguridad ciudadana	21
3.1. El marco legal e institucional chileno. Información pública y participación	21
3.2. La gestión de información para la seguridad pública y ciudadana	24
3.3. Seguridad y gestión de información sin la ciudadanía	29
3.4. Las nociones de seguridad pública y nacional como limitantes del acceso a la información	30
3.5. La cultura organizacional en seguridad: el acceso a la información como amenaza	32
3.6. El autoritarismo en la cultura cívica chilena	33
Capítulo 4. Oferta y demanda de información para la seguridad ciudadana	36
4.1. Necesidades y requerimientos de acceso a la información pública	36
4.2. Mecanismos de acceso a la información pública	38
Capítulo 5. Síntesis, Conclusiones y recomendaciones	46
Bibliografía	50



El acceso a la información y la seguridad ciudadana: la conciliación del derecho a información y el derecho a la seguridad en el contexto de las políticas públicas de prevención y control del delito en la sociedad chilena.

Introducción

El presente documento se inserta en el marco del programa “Profundizando las capacidades de demanda de información de la sociedad civil” de la Fundación Pro Acceso. Este considera entre sus objetivos la discusión pública de acceso a la información, a través de mesas de trabajo, de investigaciones, de diagnóstico orientados a identificar brechas institucionales que impiden un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.

En este informe se aborda específicamente *“la relación entre el derecho al acceso a la información pública y el ejercicio del derecho a la seguridad”*.

Esta materia se analiza estableciendo una base conceptual, estudiando las tendencias en el ámbito internacional y nacional, concentrándose en la experiencia chilena. Esto ayuda a examinar en la relación entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la seguridad ciudadana, teniendo como principal objetivo la identificación de áreas comunes, problemas o nudos críticos para la plena vigencia o ejercicio entre ambos y, principalmente, estableciendo recomendaciones sobre

cómo el derecho de acceso a la información pública puede ser útil al ejercicio de políticas de seguridad en el contexto de que el principal desafío es mejorar las políticas públicas.

El documento de trabajo está estructurado en 5 capítulos.

En el primer capítulo se desarrolla un marco conceptual de los términos información pública y seguridad pública y ciudadana y su interrelación. En él se aportan distinciones claves en relación con el estado actual del debate acerca de la necesidad de información, ejercicio del derecho a participar en temas y problemas de relevancia para la ciudadanía, proponiendo una síntesis original que implica un enfoque que destaca la relación entre transparencia en el sector seguridad pública, justicia y participación ciudadana, subrayando que se trata de una noción hasta cierto punto innovadora, ya que se sustenta en asumir que hay campos de convergencia e intersección entre seguridad pública y ciudadana, participación ciudadana, gobernanza y control social o accountability, en un sector que tradicionalmente no ha actuado al amparo de los valores más contemporáneos del desarrollo democrático y modernización del Estado.

En el segundo capítulo se revisan las recomendaciones que sobre esta materia emanan de las diferentes instancias internacionales, estableciendo una suerte de modelo o expectativas relativas al deber ser en esta materia, por cuanto se asume que la gestión de información, así como el acceso a ella, son elementos sustantivos de una adecuada construcción de política de seguridad ciudadana, valorando la coproducción como principal directriz en un estado de derecho.



A continuación, en un tercer capítulo, se presentan los nudos críticos en el caso chileno. Para este ejercicio se adoptó la modalidad de revisar la escasa literatura disponible y formular una conjunto de hipótesis de trabajo que van más allá de una mirada jurídica del tema, si no que más bien se aproxima a la praxis desde una perspectiva sociocultural, en atención a que lo cotidiano y la realidad empírica son el verdadero campo donde los valores y las directrices de actuación deben observarse, y no sólo en el discurso oral o escrito. Así, desde la experiencia y el análisis de la literatura se explora la incidencia de factores socio-culturales, organizacionales y sistémicos.

En el cuarto capítulo se compara la oferta y la demanda en materia de información pública para la coproducción de la seguridad con una óptica de política pública, facilitando el ejercicio de ambos derechos (a la seguridad y a la información). La comparación pretende evidenciar los campos de información, las dificultades de acceso y la utilidad de la información que las instituciones del sector dan a conocer y se concluye haciendo una apreciación diagnóstica sobre la suficiencia y pertinencia de esta. Esta matriz permite identificar campos de información que deben priorizarse, desafíos para los organismos gubernamentales y brechas a reducir. Especial relevancia tiene que en esta sección se dan a conocer los resultados del análisis de la experiencia del ejercicio de la ley de Transparencia en Chile, revisando los estudios y la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia, así como la información que sobre los mecanismos de participación publican en los sitios de Ministerio de Interior y Seguridad Pública, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Ministerio Público, y Gobierno Regional Metropolitano.

En el quinto capítulo o final se presenta una síntesis respecto de los factores claves en el acceso a la información pública en estas materias; y se derivan a partir de ellos algunas conclusiones y recomendaciones, que buscan promover tanto la reflexión y el debate para construir consensos como la búsqueda de soluciones en pos de una gestión pública de la seguridad más transparente y participativa, maximizando el ejercicio de ambos derechos.

Capítulo 1. Enfoque y marco conceptual

1.1. Seguridad ciudadana y seguridad pública

La seguridad ciudadana es una de los principales problemas que afecta la calidad de vida de los chilenos. En efecto, de acuerdo a diversos estudios demoscópicos, la inseguridad es una de los principales problemas que preocupa y afecta a la población. Así lo reflejan las tres últimas encuestas del Centro de Estudios Público (CEP), de Fundación Paz Ciudadana (Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk) y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ENUSC)

Según la encuesta Centro de Estudios Públicos (2011), el 55% estima que la delincuencia es uno de los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el gobierno. A esto se suma que un 20% que también estima que las drogas representan un problema. Por su parte, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2011) revela que entre los años 2010 y 2011 se incrementa el porcentaje de personas que



estiman que la delincuencia aumentó en el país (59,6% a 82,5%); el 64,2% afirma que la delincuencia afecta “mucho” o “bastante” (60,8% en 2010) en su calidad de vida y el porcentaje de hogares víctimas sube de 28,2% a 31,1% a nivel nacional. Por su parte, el Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk muestra que entre el segundo semestre de 2010 y el mismo periodo de 2011 el porcentaje de personas que se ubican en la categoría “temor alto” aumentó significativamente (de 12,2% a 16%).

En rigor, no hay duda que la inseguridad objetiva y subjetiva constituyen un problema grave que afecta la calidad de vida en el país, especialmente en algunos territorios donde se concentra la actividad criminal (la victimización y revictimización por delitos), tales como la Región Metropolitana de Santiago, Quinta y Octava Región. De esta forma, se deben adoptar medidas conducentes a mejorar el escenario de la seguridad. En la actualidad nadie niega el valor del derecho de las personas a una vida segura y exenta de miedo a la violencia.

En Chile la seguridad ciudadana se asocia a la actuación de la criminalidad y las drogas. En este sentido hay una delgada línea que separa la seguridad pública de la seguridad ciudadana. Mientras que la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las liberta-

des, el orden y la paz pública; la seguridad ciudadana expresa de manera más integral las necesidades de la población y las responsabilidades del Estado en materias de condiciones de seguridad para sustentar un adecuado desarrollo. No se trata entonces de conceptos diferentes, sino complementarios. El primero remite a un enfoque jurídico y el segundo a una perspectiva sociopolítica. La convergencia de ambas nociones ha quedado refrendada en un tratamiento indistinto por parte de autoridades civiles, medios de comunicación y sociedad civil.

La Organización de Estado Americanos (OEA) asume la seguridad ciudadana como “la seguridad de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado”. En este contexto, “involucra elementos esenciales para el desarrollo de la sociedad y que la criminalidad, la impunidad y la deficiencia de los sistemas judiciales y policiales afectan el normal desenvolvimiento de la vida de las sociedades, amenazan la consolidación de las democracias, deterioran los niveles de vida de la población e impiden la vigencia plena de los derechos humanos y garantías de las personas”³. De esta forma, se trata de un componente esencial de la seguridad humana⁴.

En consecuencia, el tema central de la seguridad es la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio de análisis, de decisiones, de prevención y de acciones que disminuyan,

3- Declaración de Montrouis (1995). Esta perspectiva es confirmada en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada el 28 de octubre de 2003 (OEA, 2009).

4- “una dimensión más amplia que la mera supervivencia física. La seguridad es una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de trato civilizado representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad en interacción con los demás. De esta manera, frente a los hechos que afectan la seguridad de los ciudadanos está en juego no solo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad” (Informe de Desarrollo Humano de 1994).



más allá de sus expresiones sintomáticas, las causas y circunstancias de la inseguridad.

Fundados en las anteriores aproximaciones, aquí asumimos que la “seguridad ciudadana” involucra una visión sociopolítica particular. Esta expresa de manera más integral las necesidades de la población y las responsabilidades del Estado en materias de condiciones de seguridad para sustentar un adecuado desarrollo humano. Es por esa razón que como marco de referencia aquí ocupamos la clásica definición que ha marcado la agenda de las instituciones y autoridades en nuestro país en la última década, cuando se señala que se refiere al “conjunto de sistemas de protección de la vida y de los bienes del ciudadano, que dependen de las condiciones sociales, políticas e institucionales que garantizan el adecuado y normal desempeño de las instituciones públicas y organismos del Estado, el funcionamiento de la sociedad y la convivencia pacífica”. La doctrina de la seguridad ciudadana se funda en el moderno estado de derecho y la vigencia del orden democrático. En ella la seguridad ciudadana no es superior a la libertad, la justicia y la igualdad de los ciudadanos⁵.

En efecto, en la actualidad existe unanimidad en señalar que el ámbito de la seguridad ciudadana incorpora los valores del Estado Social y Democrático de Derecho y que se relaciona

con los derechos humanos, la seguridad de las personas y sus bienes, con la delincuencia y el quehacer de la policía y la administración de la justicia, con el desarrollo de la sociedad y mejores niveles de vida, con el desarrollo económico y la generación de oportunidades y con la calidad de la democracia y la gobernabilidad (ver Tudela, 2009 y Blanco y Tudela 2010)⁶.

En consecuencia, tanto para el diagnóstico como para la evaluación del estado de la seguridad ciudadana en el país, especialmente a la hora de abordar el diseño y ejecución de la política y sus estrategias, el objetivo es doble: reducir tanto la victimización por delitos y hechos de violencia en la sociedad, como la inseguridad (temor); pero, al mismo tiempo, ocuparse del funcionamiento del sistema, es decir, de los organismos responsables de producir seguridad y justicia, y de las intervenciones que son apropiadas y recomendables en función de la naturaleza de los problemas y atributos que adquiere la inseguridad.

Comprendiendo que la criminalidad es un fenómeno multifactorial, asumimos una perspectiva integral, reconociendo la necesidad de intervenir sobre causas, manifestaciones y efectos tanto en infractores y víctimas como en el rol de las instituciones de prevención, control y reinserción, enfocándonos en las situaciones que generan inseguridad, en grupos

5- Afanador, Miguel A., *Seguridad ciudadana en Colombia*, en: *Persona y Sociedad*. ILADES, Vol. 9, N° 3, Santiago, 1995, Pág. 61-102. Definición empleada posteriormente por el Foro de Expertos convocado por el Ministerio del Interior en el año 2003 y en el cual participaron especialistas de diversos sectores de la sociedad chilena.

6- Blanco, J. y Tudela P.; *Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad*. Coautora con P. Tudela. *Conceptos* (Fundación Paz Ciudadana), 19, noviembre 2010. En: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20101129125034.pdf; y, Tudela, P. *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, Julio de 2009, pp. 122 -146. <http://www.asepol.cl/publicaciones/estudios-policiales-n4.html>



vulnerables (menores, jóvenes y mujeres) y, de la misma manera, en la calidad de la gestión e intervención público-privada en el sector.

En rigor, las políticas de seguridad en Chile han debido asumir los cambios que se observan en diversos campos de los servicios y derechos que el Estado y los gobiernos de turno deben procurar a sus ciudadanos. Puede afirmarse que hay, al menos, cuatro transiciones relevantes, algunas más desarrolladas y otras aún en proceso embrionario. Aquí se presentan ordenadas en términos de más a menos desarrolladas:

- I. El tránsito desde un Estado que asume la seguridad en el contexto de la seguridad interior y el orden público, como herencia de viejo paradigma de la seguridad nacional, hacia uno que pone en el centro de su labor al ciudadano (seguridad ciudadana).
- II. La innovación en la forma de actuar, asumiendo que la seguridad es fruto de una acción colectiva, siendo una directriz fundamental la co-producción de la seguridad.
- III. La transformación del sector seguridad en un campo de actuación en el cual no sólo son relevantes las instituciones de seguridad pública (fuerzas policiales y autoridad del poder ejecutivo encargado de la segu-

ridad interior), transitando desde una política de seguridad pública a una política pública de seguridad.

- IV. El Derecho de Acceso a la Información Pública y el Derecho a la Participación Ciudadana, como derechos ciudadanos fundamentales para la seguridad pública y ciudadana.

En relación a la tercera transición descrita, adoptando las recomendaciones y los estándares sugeridos por Naciones Unidas⁷ y otros organismos Internacionales, se ha instalado la convicción de que es necesario trabajar sobre la base de un diseño que pone énfasis en la participación de los ciudadanos⁸.

Así, por ejemplo, a fines de los noventa, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana destacó, entre otros, la necesidad de desarrollar una institucionalidad y acciones enmarcadas en principios tales como: i) Coalición con un líder; ii) Identificación de los problemas y sus causas; iii) Desarrollo de un plan de acción que apunte a los factores de riesgo; iv) Acciones multi-sectoriales; v) Equilibrio entre las acciones de corto, mediano y largo plazo; vi) Implementación rigurosa y coordinada; vii) Iniciativas de monitoreo y evaluación; y, viii) Comunicación y difusión de la estrategia y sus resultados.

7- Organización de Naciones Unidas (ONU). *Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (ECOSOC RES. 1995/9) y Medidas para promover la prevención eficaz del delito (ECOSOC RES. 2002/13)*.

8- Organización de Naciones Unidas; "Participación de la Comunidad en la prevención de la delincuencia". Informe para el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. 1999 *AI CONF.187/11* 17 págs. Ver también Vanderschueren, Franz; et al. (2009); *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) en copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile. Santiago, 143 p.* y Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2008). *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas. 2008, pp. 175-183.*



Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, luego de más de 10 años de intervenciones en diversos países de la región, enfatiza la importancia de diseñar, implementar, ejecutar, monitorear y evaluar las políticas y estrategias bajo un prisma que enfatiza la coproducción de la seguridad⁹, la necesidad de diagnósticos nacionales y locales sobre los problemas; la solidez y constancia del apoyo a las intervenciones y la recomendación de intervenciones graduales en el espacio, enfatizando la descentralización y focalización de las políticas y acciones de prevención. A su vez, recomiendan la existencia de observatorios en cada ciudad, junto con el fortalecimiento general de recursos otorgados a nivel subnacional¹⁰, aspectos que también han sido destacados por otros especialistas¹¹.

Existe unanimidad en señalar que el ámbito de la seguridad ciudadana incorpora los valores del Estado social y democrático de Derecho y está conectado con¹²:

- a) Los derechos humanos
- b) La seguridad de las personas y de los bienes
- c) La delincuencia y el quehacer de la policía y la administración de la justicia

- d) El desarrollo de la sociedad y mejores niveles de vida
- e) El desarrollo económico y la generación de oportunidades
- f) La calidad de la democracia y la gobernabilidad

1.2. La prevención del delito como política pública

Entre los principios de las políticas públicas de seguridad, tanto la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos como los gobiernos de Chile de las últimas dos décadas asumen que la seguridad es parte fundamental de los derechos de los individuos y que, cuando éste es vulnerado, otros derechos fundamentales pierden la capacidad de realizarse en su plenitud.

El Estado, por su parte, tiene la obligación de desplegar todos los recursos a su alcance para que ese derecho no sea nunca violado. Se necesita, por lo tanto, desarrollar políticas de seguridad que en el marco de un estado democrático y de derecho, contribuyan a su fortalecimiento, sepan entender causas más complejas, den cuenta efectiva de las manifes-

9- Beliz, Gustavo (2007). *¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana? En: ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Erik Alda y Gustavo Beliz (Editores), Washington, p. 1-117

10- Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio del Interior, *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina: lecciones y desafíos*. División de Seguridad Ciudadana (2004). Santiago, 194 p.

11- *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas* (2008), Montreal 270 p.; *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas* (2010), Montreal 241 p.; Naciones Unidas, *Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana* (ECOSOC RES. 1995/9); Vanderschueren, Franz; et al. (2009), *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) y Universidad Alberto Hurtado de Chile. Santiago, 143 p.

12- Tudela, Patricio (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, Enero de 2005, 22 p. En: www.iadb.org/document.cfm?id=911756



taciones inmediatas del crimen y la violencia y, a la vez, reduzcan efectivamente sus posibilidades de incidencia futura. Así la prevención del delito se transforma en un espacio de convergencia de diversos grupos de interés.

Lo anterior, por cuanto –como señala la OEA (2008, p. 45)- la amplitud e intensidad de los fenómenos criminales afectan drásticamente la calidad de vida de la población y generan un clima de temor generalizado, que amenaza directamente la solidez de la democracia y las posibilidades reales de desarrollo económico y social. Este último punto ha sido suficientemente demostrado a través de estudios en América Latina¹³.

Así, la preocupación por la delincuencia y la percepción de que el Estado es incapaz de enfrentar el problema de manera eficaz alimenta la crisis de legitimidad y la confianza en la institucionalidad democrática. Pero, al mismo tiempo, hace aún más urgente la modernización del aparato de seguridad. Otro efecto negativo es que la inseguridad pone en riesgo la cultura del derecho y libertades ciudadanas y generan, por cierto nuevas amenazas a los derechos humanos. Por ejemplo, cuando el temor de las personas hace resurgir las percepciones y actitudes autoritarias, demandando “mano dura”, linchamientos o justificaciones para “tomar la justicia en sus manos”. En Chile, por ejemplo, se comienza instalar la idea dominante de que las libertades y los derechos están más a favor de los delinquentes que de las propias personas y víctimas; y que las regulaciones de la actuación policial y de las instituciones del poder ju-

dicial son frenos que limitan su eficacia. Así, la presunción de inocencia y las garantías de los procesos judiciales (debido proceso) son cada días más vistas como contrarias a la seguridad de la personas. El populismo penal y el castigo (punibilidad) son efectos de la inseguridad.

Es por las razones antes citadas y porque la experiencia internacional ha demostrado ser exitosa ante la reducción del delito cuando la sociedad civil deja de ser un ente pasivo, objeto o beneficiario de las actuación del Gobierno y de los organismos públicos, transformándose en un actor o sujeto, que en la actualidad la tendencia internacional apunta al “empoderamiento” y a facilitar procesos de “apropiación” a nivel de los gobiernos locales y territorios.

Esta transición también ha tenido lugar en Chile. El análisis de las políticas de la última década - teniendo como denominador común y fuente de inspiración la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, dada a conocer el año 2004, fruto de un acuerdo técnico-político que involucró a diversos sectores-, permite sostener que tanto la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006-2010) como el Plan Chile Seguro (2010-2014) asumen la gestión de la seguridad con atributos de política pública. En otras palabras, en Chile la seguridad pública y ciudadana en la última década refieren a un conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales para enfrentar las amenazas (previsibles o concretas) de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y li-

13- Ver ejemplo “Capítulo IV. Estado de derecho, delincuencia y corrupción”, LAPOP 2010, Pág. 84-86. En: Seligson, Mitchell y Smith, Amy; *Cultura política de la democracia*, 2010. *Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas. Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Vanderbilt University, Diciembre de 2010, 225 Págs.*



bertades de las personas en un determinado ámbito territorial.

El campo de participación de la sociedad civil -organizada o no- es la prevención del delito. Aquí conviene recordar cómo se entiende la prevención del delito y por qué es materia de política pública.

Para la Organización de Naciones Unidas la prevención del delito puede ser definida como todas aquellas intervenciones del Estado o del sector privado que apuntan a reducir el crimen y que son distintas del simple arrestar y sancionar a los delincuentes (control punitivo). Asimismo, destaca que hay distintas formas de prevención (situacional, social, etc.) en las cuales la sociedad puede y debe colaborar¹⁴.

En otro documento la participación en la prevención de los delitos implica que la ciudadanía se involucre reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propias al delito)¹⁵.

Aun cuando entendida en ocasiones de manera precaria, en Chile la participación de la sociedad ha sido un componente de la política y de las estrategias de los distintos gobiernos.

Demostración de lo anterior son las directrices del Plan Chile Seguro, aprobado en la resolu-

ción exenta N° 6.984, de 2010, del Ministerio del Interior, y las directrices de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior que cita la reciente promulgación de la Ley N° 20.502 (febrero de 2011), que establece el nuevo marco legal que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En materia de "Ejecución Territorial de la Política de Seguridad Pública" (Artículos 14 al 16), esta Ley entrega un conjunto amplio de facultades, responsabilidades y tareas a los Intendentes para, por ejemplo, celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluidas las municipalidades, que tengan relación directa con los planes y programas de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior; e implementar medidas de prevención de la delincuencia y aquellas orientadas a disminuir la violencia y la reincidencia delictual, entre otras.

Esta Ley determina, además, la existencia de un Consejo Regional de Seguridad Pública Interior (Art. 16) que tendrá carácter consultivo y asesorará al Intendente en la implementación y coordinación de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior a nivel regional, provincial y local.

Así, una de las principales transformaciones que experimenta el Estado chileno en la última década es la evolución de la gestión de la seguridad pública en política pública. Por cierto, no se trata de un hecho único en la región. En el contexto regional, las normas de los sistemas universal e interamericano promueven la apertura, transparencia y participación de

14- Informe del Xº Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. A/CONF.187/15. Julio de 2000. N° 104-106. En: <http://www.uncjin.org/Documents/congr10/15s.pdf>

15- Medidas para promover la prevención eficaz del delito (ECOSOC RES. 2002/13)



la sociedad civil o de los grupos afectados en la formulación de políticas de desarrollo.

En rigor, las políticas públicas de seguridad tienen como denominador común la “gobernabilidad” o desarrollo de condiciones de gestión social que enfatizan la participación, la corresponsabilidad y la transparencia; el “capital social” o creación de confianza, cooperación y solidaridad; “espacio público”, referido en particular a lo abierto, lo explícito, lo supervisable y sujeto a escrutinio (auditable) y, finalmente, “sociedad civil”, es decir, ideas, representaciones, prácticas y formas organizativas que otorgan unidad a los sujetos en un territorio dado.

1.3. Importancia de la información en el contexto de políticas públicas de seguridad

En el contexto de las transformaciones descritas en el caso chileno, el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la participación ciudadana, como derechos ciudadanos fundamentales para la seguridad pública y ciudadana, constituyen campos poco o escasamente desarrollados, a pesar de los significativos avances a nivel internacional, especialmente en materia de recomendaciones. En este sentido se constata una significativa brecha, entre el deber ser y la realidad.

En el documento Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (Resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social), se señala que para que el plan de acción integrado para la prevención del delito sea amplio y eficaz, sus autores deberán (UNDOC 2007, p. 292):

b) Considerar la posibilidad de hacer intervenir a una gama de actores que representen en particular a:

- i. Los trabajadores sociales y de la educación, el sector de la vivienda y la salud, además de la policía, los tribunales, los fiscales y los servicios encargados de la libertad condicional, y otros;
- ii. La comunidad: autoridades elegidas, asociaciones, voluntarios, progenitores, organizaciones de víctimas, y otros;
- iii. El sector económico: empresas, bancos, comercios, transportes públicos, y otros;
- iv. Los medios de comunicación social.

No obstante, aun cuando la Constitución Política de Chile garantiza el acceso a la participación ciudadana, señalando que el Estado reconoce y ampara grupos intermedios autónomos para sus fines específicos, y asegura el derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional (Art. 1 Incisos 3 y 5 de Bases de la Institucionalidad), en Chile esta participación es escasa, debido tanto a la cultura política como a la ausencia de mecanismos permanentes que permitan canalizar la participación en temas de seguridad ciudadana (Blanco y Tudela, 2010).

Capítulo 2. Experiencia internacional, tendencias y procesos en marcha

2.1. Rol de la información en las políticas públicas de seguridad

De acuerdo a la Organización de Naciones Unidas (2007), la prevención del delito será más exitosa si se siguen un conjunto de direc-



trices que arroja la experiencia internacional y los modelos que han resultado más prometedores. En este contexto los acuerdos adoptados destacan la estrecha relación entre prevención e información, como derecho y como herramienta.

Así, entre las directrices de la ONU para la prevención del delito que figuran en el marco de referencia conceptual con miras a proporcionar elementos para una prevención eficaz del delito (ECOSOC 2002/13), destacan las siguientes líneas de acción que involucran la participación de la sociedad y el empleo de información:

- *El gobierno, a todos los niveles, tiene la responsabilidad de crear, mantener y promover un contexto en que las instituciones pertinentes del gobierno y todos los sectores de la sociedad civil, incluido el sector empresarial, puedan cumplir mejor la función que les corresponde en la prevención del delito (numeral 2).*
- *A los fines de las presentes directrices, la expresión "prevención del delito" engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas (numeral 3)*

La información es relevante no sólo para las instituciones gubernamentales y estatales, también para potencial el rol activo de la sociedad civil. En efecto, según la ONU, si bien la responsabilidad principal corresponde a los gobiernos, la participación activa de las comunidades y otros sectores de la sociedad civil es

una parte esencial de la prevención eficaz del delito. Las comunidades, en particular, deberían cumplir una función importante determinando las prioridades de la prevención del delito, la aplicación y la evaluación, y ayudando a determinar una base sostenible de recursos (numeral 16).

Es por ello que, siguiendo estos estándares, se puede afirmar que la participación de la comunidad, la cooperación y las asociaciones representan elementos importantes del concepto de prevención del delito. Si bien el término "comunidad" puede definirse de diferentes maneras, la ONU se refiere esencialmente a la participación de la sociedad civil a nivel local (numeral 5).

En esta misma línea la Organización de Estados Americanos (2008, 63-73) establece y recomienda que toda política orientada a reducir el delito y la inseguridad deba cumplir con 10 directrices, tres de las cuales son pertinentes aquí:

- **Informada:** Una política de seguridad pública debe contar con información cuantitativa amplia, verificable, contrastada, confiable y comparable, como líneas de base y, más adelante, como indicador de resultados de gestión.

Se requiere, por tanto, un esfuerzo importante acompañado de planes específicos y recursos suficientes para mejorar las estadísticas policiales y extender el uso de las encuestas de victimización. De igual manera es imprescindible pensar en el diseño e implementación de una política comunicacional clara que informe de los planes y compromisos de la autoridad, acompañe la ejecución de las polí-



ticas y muestre con transparencia los logros y fracasos del proceso.

La información debe ser pública y estar al alcance de los vecinos. En muchos países la carencia de información tiene impacto directo en los altos niveles de temor, debido a que se generan verdaderas crisis de inseguridad por hechos aislados o puntuales. Por ello es recomendable replicar la experiencia de aquellos países del hemisferio que tienen la información accesible por Internet para que los ciudadanos se informen, tomen las decisiones más acertadas y se organicen según sus necesidades, intereses y deseos.

- **Participativa:** La seguridad pública trasciende la acción solitaria del Estado. Se debe permitir y alentar la participación de la sociedad en la seguridad y se debe hacer con la cautela y las salvaguardas que exigen las características del problema que se enfrenta.

La participación de la sociedad en políticas de seguridad debe entender que la principal responsabilidad es del Estado y éste no puede abdicar de su responsabilidad trasladándola a la población. La participación ciudadana debe ser tratada como un derecho de la población y no como una concesión del Estado. Debe ser autónoma y plural, sin depender o subordinarse a ninguna institución pública, dirigida a personas de una orientación política o restringirse por las mismas razones. Debe ser voluntaria, no puede imponerse y no deben existir sanciones o discriminaciones para quienes no pueden o no deseen participar. Debe ser segura, practicándose sólo en temas y momentos en los que se garantice la integridad física de las personas.

Debe, por último, moverse estrictamente en el terreno de la legalidad y el respeto a los derechos humanos.

La participación de la comunidad con estas características se convierte en una gran aliada de la acción del Estado, ya que ayuda a tener información precisa y actualizada, canaliza recursos económicos y humanos adicionales a los públicos, le da sustento social a las políticas preventivas, permite una mayor capacidad de fiscalización de la gestión pública y, por esa vía, ayuda también a disminuir la percepción de inseguridad.

- **Transparente:** Las políticas públicas de seguridad deben ser transparentes, tanto en la información que las sustenta como en sus resultados. Sus diferentes aspectos y etapas deben estar sujetos a fiscalización con las mismas características, garantías y restricciones que tienen las demás funciones que el Estado ejecuta y deben contar con mecanismos formales y regulares de rendición de cuentas a la comunidad.

Las excepciones y áreas en que la información es reservada deben estar limitadas a lo estrictamente necesario y claramente definidas en cada circunstancia. Las comisiones parlamentarias, de modo regulado por ley, deben tener acceso irrestricto a información reservada y secreta cuando lo requieran para el ejercicio de sus funciones.

2.2. El acceso a la información pública en seguridad

Según el numeral 5 del documento *Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuen-*



cia urbana (Resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social), para que un plan de acción integrado para la prevención del delito sea amplio las autoridades competentes deberían en todos los niveles (UNDOC 2007, 294 y 295):

- a) Velar permanentemente por que se respeten los principios fundamentales de los derechos humanos al promover esas actividades;
- b) Estimular y llevar a cabo programas de capacitación e información para apoyar a todos los profesionales que participen en la prevención de la delincuencia;
- c) Comparar las experiencias y organizar intercambios de conocimientos técnicos;
- d) Establecer un mecanismo para evaluar periódicamente la eficacia de la estrategia aplicada y prever la posibilidad de revisarla.

Por su parte, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder¹⁶ establece principios cuyo fin es conferir a las víctimas el derecho a la información, participación, protección, reparación y asistencia. No obstante, más allá de lo señalado, también en el contexto de la prevención de la victimización, destaca la necesidad de difusión de información (p.322)¹⁷:

11. Se alienta a los Estados Miembros y a las organizaciones no gubernamentales a que lleven a cabo campañas de información y educación públicas concebidas para prevenir y reducir la victimización y la

revictimización. Esas campañas consistirán tanto en campañas generales orientadas a amplios sectores de la población como en campañas especiales dirigidas a grupos selectos respecto de los que consta que se encuentran en situación de alto riesgo de victimización y revictimización.

12. Se alienta a los Estados Miembros a que, en estrecha colaboración con representantes de los medios de difusión, formulen y apliquen con eficacia directrices para los medios de información orientadas a proteger a las víctimas y reducir la revictimización.

En la misma línea se orienta parte de las directrices de actuación que destaca la *Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal* (Resolución 52/86 de la Asamblea General, en UNDOC 2007).

2.3. Principales empleos de la información pública en la gestión de la seguridad

Nuevamente, siguiendo a la Organización de Naciones Unidas (ECOSOC 2002/13), el enfoque que se le da a la gestión de información tiene que ver con la finalidad; en rigor sus usos –según se señala– son funcionales desde el diseño hasta la evaluación de una política pública. De esta forma, se identifican dos ejes principales: Primero, como base para la gestión y, segundo, como soporte para la soste-

16- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder; Resolución 40/34 de la Asamblea General, en UNDOC (2007)

17- Plan de acción para la aplicación de la Declaración de los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Resolución 1998/21 del Consejo Económico y Social, en UNDOC (2007)



nibilidad de las políticas y la gobernabilidad democrática, especialmente el control ciudadano y la rendición de cuentas (accountability), como se describe a continuación.

Subrayando que no es posible prevenir sin información, en el acápite relativo a **Base de conocimientos**, se destaca que las estrategias, políticas, programas y medidas de prevención del delito, deben tener una amplia base de conocimientos multidisciplinares sobre los problemas de la delincuencia, sus múltiples causas y las prácticas que hayan resultado eficaces y prometedoras (numeral 11).

Asimismo, es norma o recomendación internacional el que los gobiernos y, en su caso, la sociedad civil deban facilitar la prevención del delito basándose en sus conocimientos (numeral 21), concretamente:

- A. *Proporcionando la información que necesitan las comunidades para abordar los problemas de la delincuencia;*
- B. *Apoyando la adquisición de conocimientos útiles y de aplicación práctica, que sean científicamente fiables y válidos;*
- C. *Apoyando la organización y la síntesis de los conocimientos y determinar y colmando las lagunas en la base de conocimientos;*
- D. *Compartiendo esos conocimientos, según corresponda, con investigadores, entes normativos, educadores, especialistas de otros sectores pertinentes y a toda la comunidad en general;*
- E. *Aplicando esos conocimientos para repetir intervenciones satisfactorias, concebir nuevas iniciativas y prever nuevos problemas de delincuencia y posibilidades de prevención;*

- F. *Estableciendo sistemas de datos para ayudar a administrar la prevención del delito de manera más económica, incluso realizando estudios periódicos sobre victimización y la delincuencia;*
- G. *Promoviendo la aplicación de esos datos a fin de reducir la victimización repetida, la persistencia de la delincuencia y las zonas con altos niveles de delincuencia.*

En el segundo caso, **orientado a la sostenibilidad y rendición de cuentas**, destaca que *la prevención del delito requiere recursos adecuados para asegurar su sostenimiento, inclusive fondos para estructuras y actividades; y que debe haber una clara rendición de cuentas respecto de los fondos, la ejecución y la evaluación, así como del logro de los resultados previstos* (numeral 10).

Específicamente, en cuanto a la organización, métodos y enfoques, con el fin de garantizar la "sostenibilidad" se enfatiza que *"los gobiernos y otros organismos de financiación deben esforzarse por lograr la sostenibilidad de programas e iniciativas de prevención del delito que hayan resultado eficaces"* (numeral 20), concretamente:

- A. *Examinando la asignación de recursos para establecer y mantener un equilibrio apropiado entre la prevención del delito y la justicia penal y otros sistemas, a fin de que sean más eficaces en la prevención del delito y de la victimización;*
- B. *Estableciendo responsabilidades claras en cuanto a financiación, programación y coordinación de iniciativas de prevención del delito;*
- C. *Fomentando la participación de la comunidad para asegurar la sostenibilidad.*



De acuerdo a lo señalado, entonces, la asociación entre prevención del delito, participación y política pública se conjugan para desencadenar procesos sociales que enfatizan:

- I. Construcción de la seguridad con los demandantes / usuarios
- II. Transparencia de los servicios públicos
- III. Sujeción de los servicios / organismos estatales a las directrices gubernamentales
- IV. Control externo y accountability sobre las organizaciones

En este contexto, el “accountability policial” es un noción más específica aún del enfoque descrito arriba. En efecto, como señala Tudela (2011, 11 y 12) ya sea como consecuencia del accionar de organismos del tercer sector y del mundo académico, de una mayor visibilidad de los problemas de conducta policial –discrecionalidad, mal desempeño, ilegalidad e ineficacia-, o bien por la creciente convicción de que las políticas de prevención y control del delito junto a las políticas de seguridad pública y ciudadana precisan policías eficaces y orientadas por el respeto del estado de derecho, en la actualidad hay mayor conciencia sobre la necesidad de examinar y mejorar la actuación de los mecanismos de control interno y externo sobre los órganos de seguridad. Esta es una de las principales líneas vinculadas al accountability policial.

El control de la actividad policial no deriva de un planteamiento reciente. Al contrario, éste quedó consagrado en el marco jurídico internacional a través del “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (1979), que fuera ratificado en los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios

encargados de hacer cumplir la ley” (1990). Sin embargo, han debido pasar varios años para avanzar en una dirección que haga posible verdaderamente esta práctica tan necesaria. En Europa, por ejemplo, estas materias han sido abordadas a través del perfeccionamiento de instrumentos y el desarrollo de estudios dirigidos a mejorar el conocimiento de las causas, la evaluación de los mecanismos y la identificación de las mejores prácticas. Estados Unidos, Australia y Canadá son también ejemplos en este campo. Pero, en el caso de América Latina sólo podrían citarse algunos ejemplos aislados (Colombia, Chile, Nicaragua).

El marco de referencia para observar el control interno en la policía deriva de dos corrientes que convergen. Por una parte, la preocupación por el desempeño policial, en tanto eficacia y contribución a la reducción de la inseguridad objetiva; y, por la otra, una visión sociopolítica donde la actuación policial se sujeta a prácticas características de la función policial en democracia. En esta línea, el accountability policial dice relación, entonces, con derechos y obligaciones de la policía, de sus autoridades y de los ciudadanos sobre la vigilancia del comportamiento del personal que la integra y del desempeño policial.

2.4. Experiencias internacionales y nacionales de acceso a la información sobre seguridad

Como se señaló, el acceso a información relativa a la seguridad pública y ciudadana se encuentra estrechamente relacionado con la evolución que muestran los estados, las instituciones y las sociedades respecto de los grados de apropiación



y empoderamiento de un enfoque que concibe la seguridad como política pública, producto de una estrategia de coproducción, condición fundamental para la calidad de vida y, por sobre todo, como expresión de un derecho a un bien público y que reconoce el acceso a información en este ámbito como una práctica que enriquece la gobernanza.

No obstante, si bien en el plano de las ideas se identifican tendencias positivas, en la práctica el proceso muestra escasos avances.

El mejor ejemplo es el caso de la Organización de Estados Americanos. En su Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada el 28 de octubre de 2003¹⁸, el Artículo 4 ratifica una serie de valores fundamentales: de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad (letra a); la democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados (letra b); el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la buena gestión gubernamental son esenciales para la estabilidad, la paz y el desarrollo político, económico y social de los Estados (letra c); y, finalmente, la convicción de que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos

y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre (letra e).

Posteriormente, aún cuando en el año 2008 establece tres atributos deseables de las políticas de seguridad pública en el Hemisferio, esto es, Informada, Participativa y Transparente, un par de años después el Artículo 41 (b) de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, aprobada en la Cuarta Sesión Plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010¹⁹, establece excepciones a la divulgación basadas en los siguientes intereses públicos:

1. *Seguridad pública. La legislación y/o la jurisprudencia deben asegurar que se establezca una definición clara y debe ser posible determinar qué daño comportaría la divulgación de la información.*
2. *Seguridad nacional. En que la definición de la seguridad nacional debe estar claramente establecida en una ley o una jurisprudencia que prevea elementos concretos para la determinación del posible daño.*
6. *Aplicación de la ley, prevención, investigación y procesamiento del delito. Esta excepción protege el procedimiento y la estrategia judiciales en casos penales en que la divulgación de información antes de una decisión final puede afectar el cur-*

18- Departamento de Seguridad Pública (2009) Documentos Claves de la OEA sobre Seguridad. Volumen II: Seguridad Pública. Secretaría de Seguridad Multidimensional Organización de los Estados Americanos, Washington.

19- Ver: Resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) "Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia" y AG/RES. 2607 (XL-O/10) "Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública".

so de la investigación o el procedimiento para administrar justicia.

Así, el examen de las fuentes y tipos de información sobre seguridad pública y ciudadana permite arribar a la conclusión que sería relativamente fácil acceder a información estadística que permita conocer ciertas tendencias sobre la inseguridad ciudadana y la seguridad pública, pero es difícil acceder a información sobre la gestión y resultados de las intervenciones, programas y/o políticas.

La siguiente caracterización para América Latina y Chile, en particular, apoya lo afirmado:

- 1) Las **fuentes de información se pueden clasificar en términos de origen, ya sea de organismos públicos, internacionales o privados**. En la mayoría de los casos se pueden consultar a través de internet, pero precisan de habilidades para navegar a través de las distintas capas de información que ofrecen los portales.
- 2) Existe un **limitado número de fuentes de información que permiten el acceso a cualquier interesado**, investigador o institución pública y privada que **ayuda a conocer tendencias y estimaciones sobre la evolución de la criminalidad, principalmente desde una perspectiva de las cifras oficiales** que entregan los países respecto de los registros de sus organismos públicos:
 - A nivel internacional y comparado: La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito:
<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/data.html>

- En Chile:
 - Instituto Nacional de Estadísticas (INE): Estadísticas sociales y judiciales.
http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/compendio_estadistico/pdf/2011/1.8otras_sociales_judiciales.pdf
 - Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública:
http://www.seguridadpublica.gov.cl/sistema_nacional_de_informacion_delictual.html
 - Carabineros de Chile: Carabineros en cifras.
<http://www.carabineros.cl/sitioweb/hm/sitioweb/cifras/cifras2011/index.htm>
 - Policía de Investigaciones de Chile: Informe de resultados de gestión operativa:
http://www.pdichile.cl/paginas/accountability/2012/29marzo012/Informe%20Resultados%20Final_2012.pdf
 - Ministerio Público / Fiscalía Nacional: Estadística de gestión operativa:
<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>
 - Gendarmería de Chile (GENCHI).
<http://www.gendarmeria.gob.cl/>
 - Defensoría Penal Pública: <http://www.dpp.cl/pag/116/45/estadisticas>



- Poder Judicial de Chile:
http://www.poderjudicial.cl/modulos/Estadisticas/EST_Contexto.php?opc_menu=6&opc_item=0

Organismo privado:

- Fundación Paz Ciudadana: Anuario de Estadísticas Criminales (1998-2010).
<http://www.pazciudadana.cl/publs.php>

3) En los últimos 5 años *organismos internacionales y nacionales han hecho esfuerzos por estandarizar y homologar cifras que permiten referirse de manera más objetiva al estado y las tendencias en seguridad pública y ciudadana:*

- Con el apoyo de organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde el año 2007 se realizan esfuerzos para generar indicadores comunes y estándares de elaboración de indicadores para los países del Hemisferio: Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (SES)²⁰
<http://www.seguridadyregion.com/es.html>
- La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) y el BID presentan en el año 2010 un primer reporte que intenta sistematizar indicadores sobre seguridad ciudadana en los países (Salazar 2009; Damert, et al; 2010)
http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=941&page=1
- La Secretaría Multidimensional de la Organización de Estados Americanos realiza un esfuerzo que concluye en un reporte del Observatorio de Seguridad Ciudadana
http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp

4) Pocos *organismos públicos y privados, sean nacionales o internacionales, consideran la perspectiva de los ciudadanos a través de encuestas de percepción y victimización:*

20- El Sistema regional de indicadores Estandarizados de convivencia y Seguridad ciudadana (SES) es un proyecto a través del cual 15 países y dos ciudades capitales de Latinoamérica y el Caribe, se han asociado para mejorar y hacer comparables sus estadísticas sobre crimen y violencia. Esta iniciativa, ha sido promovida y financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo - BID a través del proyecto de Bienes Públicos Regionales bajo la coordinación y ejecución del Instituto CISALVA de la Universidad del Valle en Cali, Colombia. Los Indicadores de seguridad ciudadana del SES fueron diseñados, revisados y aprobados por los países socios, junto con unas definiciones y una metodología común que estandarizan la captura, el procesamiento, el análisis y el flujo de la información, para respaldar la calidad de los datos publicados. Con la realización del Taller para la Estandarización de Indicadores Regionales que se llevó a cabo en la ciudad de Cali (Colombia) los días 26 y 27 de febrero de 2009, en el cual participaron 44 representantes de los países socios y otros invitados internacionales, se logró la formulación de 22 indicadores para la región que cumplieran con los criterios de pertinencia, relevancia regional y disponibilidad de datos. Estos indicadores se revisaron en distintas mesas regionales, dando como resultado la precisión de algunos de ellos y la selección de indicadores adicionales. Unos indicadores se obtienen por registros administrativos y otros por encuestas. Para lograr la comparabilidad de los indicadores se ha desarrollado un proceso de estandarización de los conceptos y de los criterios mínimos para la operacionalización de las variables: tiempo, lugar, persona y circunstancia
(en: <http://www.seguridadyregion.com/es/sobre-el-proyecto.html>; consultado el 29 de Abril de 2012).



- A nivel internacional y comparado:
 - **CIMA Barómetro Iberoamericano** (encuestas de opinión pública que reflejan victimización y percepción) <http://www.cimaiberoamerica.com/index.html>
 - **Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)** (encuestas de opinión pública que reflejan victimización y percepción, permite consultad de bases de datos) <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/index.php>
 - **Latinobarómetro** (encuestas de opinión pública que reflejan victimización y percepción, permite consultad de bases de datos). <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>
- En Chile:
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE): Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/encuestaseguridad.php
 - Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (encuestas de opinión pública que reflejan victimización y percepción, permite consultad de bases de datos ya procesadas). http://www.seguridadpublica.gov.cl/enusc_2011.html
 - Fundación Paz Ciudadana Índice Paz Ciudadana- Adimark (Gfk) 2000 -2011 (encuestas de opinión pública que reflejan victimización y percepción). http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120309124646.pdf
- 5) Algunos de los *esfuerzo descritos abordan la dimensión objetiva y la perspectiva de los ciudadanos (temor, satisfacción, etc.), pero muy pocos consideran indicadores sobre labor policial, de persecución penal y desempeño judicial, como también resultados de políticas y programas de prevención en cualquiera de sus formas.*
- Ministerio de Interior y Seguridad Pública http://issuu.com/minterior/docs/cuenta_publica_2011?mode=a_p&wmode=1
 - Policía de Investigaciones de Chile: Cuenta Pública 2011. <http://www.pdichile.cl/cuentapublica2011/index.html>
 - Ministerio Público / Fiscalía Nacional: Cuenta Pública 2012 http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala_prensa/discursos.do
 - Defensoría Penal Pública: Memoria Anual: <http://www.dpp.cl/repositorio/60/202/nacional>
 - Poder Judicial: http://www.poderjudicial.cl/modulos/Prensa_Com/CuentaPublica/PRE_CuentaPublica.php?opc_menu=5&opc_item=8



- 6) De esta forma, *del análisis de las fuentes ya citadas, se puede concluir que la información para conocer los resultados, ponderar los esfuerzos y medir las actuaciones (costo eficacia, por ejemplo) de los organismos públicos no es posible*, existiendo entonces un déficit importante en la materia.
- 7) Por otra parte, *atendida la forma de presentación de la información (página o portal web institucional), sólo especialistas o académicos podrían emplear ciertas o algunas de las informaciones que se dan a conocer* a través de estos medios.

Capítulo 3. Nudos críticos en el acceso a la información pública en seguridad ciudadana

Los capítulos anteriores presentaron una concepción de la seguridad ciudadana como una construcción social que requiere de la participación ciudadana; y establecieron algunos elementos constitutivos de un modelo ideal de acceso a la información pública, que posibilite el involucramiento ciudadano en la construcción de la seguridad. En el presente capítulo se identifican aquellos aspectos que, en el contexto chileno, imposibilitan que este modelo se transforme en una realidad, al imponer limitaciones al acceso a la información pública en materia de seguridad. Estos incluyen, por cierto, las limitaciones que impone el marco normativo e institucional de nuestro país, pero no se agotan en este ámbito, por cuanto es posible establecer la existencia de barreras de carácter cultural que inciden en la

disposición de las instituciones públicas y de la propia ciudadanía hacia una mayor transparencia en la información pública sobre seguridad ciudadana.

3.1. El marco legal e institucional chileno. Información pública y participación

La Ley 20.285 sobre acceso a la información pública (“Ley de Transparencia”) distingue dos vías de acceso diferenciadas a este tipo de información:

- Transparencia pasiva, que refiere a la posibilidad que tiene cualquier persona natural o jurídica de requerir información a un órgano del Estado.
- Transparencia activa, referida a aquellos antecedentes que los órganos del Estado deben poner a disposición de la ciudadanía de manera autónoma, sin mediar para ello un requerimiento específico.

Esta norma legal, cuyo núcleo había sido incorporado mediante una muy pobre inclusión en la Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado el año 1999, tiene su origen en varias propuestas de agenda de probidad y transparencia (1994, 2003 y 2006), la condena al Estado de Chile en el caso Claude Reyes (2006)²¹ y el Instructivo Presidencial de 2006, dictado sobre transparencia activa y publicidad de la información de la Administración del Estado, que inscribe estas tareas dentro del compromiso gubernamental con la ética pública y releva el principio de transparencia como una herramienta esencial para resguardar la corrección de la función pública²².



Por otra parte, en el campo de la seguridad pública la normativa vigente se compone de dos cuerpos fundamentales. El primero es naturalmente la Constitución Política de la República que establece que el marco básico de la seguridad distingue claramente dos aspectos:

- los derechos fundamentales de los ciudadanos que garantiza la Constitución y
- la estructuración misma del Estado y sus órganos

El segundo cuerpo es la reciente Ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, modificando diversos cuerpos legales.

Sobre este último cuerpo legal hay que hacer hincapié en la naturaleza y problemas que le dieron origen y llevan a su promulgación en febrero de 2011.

Si bien hasta esa fecha el Ministerio del Interior era el encargado de proponer y evaluar

las políticas y planes; de estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, de velar por el cumplimiento de las normas dictadas, de asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector, como se desprendía del Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912 de 1927 y del Artículo N° 19 de la Ley Orgánica Constitucional, sobre Bases Generales de la Administración del Estado (N° 18.575), velando por la mantención del orden público y la seguridad interior, en la práctica la tuición sobre las policías era sólo instrumental a dicho fin, mas no orgánica. En otras palabras, tenía potestades operativas, pero no administrativas sobre las policías.

Como una forma de paliar esta debilidad, el Decreto Supremo N° 954 -del 4 Septiembre del 2003- encomendaba al Ministro del Interior la labor de coordinación²³ de los ministerios encargados, en sus respectivas esferas de competencia, de la Seguridad Pública y Ciudadana²⁴. En ese momento dicho decreto era el principal instrumento que regulaba la gestión de información sobre seguridad pública y ciudadana, tanto entre instituciones como hacia la ciuda-

21- En el caso *Claude Reyes* la Corte Interamericana de DD.HH condenó al Estado de Chile por violar el derecho al acceso a la información pública, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La sentencia ordenó al Estado de Chile a entregar la información solicitada por ciudadanos sobre el proyecto forestal *Trillium*, la creación de un mecanismo que asegure el derecho de acceso a la información pública (lo que se tradujo en la nueva Ley 20.285 sobre Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de los Órganos de la Administración del Estado) y la capacitación a funcionarios estatales para atender las solicitudes de acceso a la información. La resolución de la Corte inscribió un precedente emblemático por ser la primera vez que un tribunal internacional se pronuncia sobre este derecho. Ver: http://www.proacceso.cl/noticia/corte_interamericana_de_dd_hh_cierra_caso_que_conden_al_estado_de_chile (consultado el 18 de Mayo de 2012)

22- Instructivo Presidencial sobre Transparencia Activa y Publicidad de la Información de la Administración del Estado (2006), pág 1.

23- En realidad ya el Art. 2 de la Ley 19.212 del 30 de Abril de 1993 asignaba al Ministro del Interior la función de coordinar la labor de las policías.

24- Para el adecuado cumplimiento de las tareas de coordinación, el Ministro del Interior sólo contaba con la colaboración de los Gobernadores provinciales, en cuyo caso estos efectuarán las coordinaciones con los servicios públicos que ejecuten acciones en materia de seguridad ciudadana en la respectiva provincia". Art. 7, DS 954 del 4 Sept. del 2003



danía. En efecto, éste destacaba las siguientes tareas del “Ministro Coordinador”:

1. Optimizar y reorientar el uso de recursos humanos y materiales, proponiendo medidas
2. *Evaluar los instrumentos y resultados de los diversos planes así como las actividades de las instituciones*
3. *Generar intercambio de información y profundizar los diagnósticos en todos los niveles administrativos*
4. Coordinar la acción de las policías (objetivos, propósitos, tareas, indicadores y metas)
5. *Informar periódicamente de los índices de delincuencia y las medidas adoptadas*
6. Establecer canales de coordinación con los municipios con el fin de concertar planes contra la delincuencia
5. Proponer medidas administrativas o legales para mejorar el accionar de la autoridad y la policía

De esta forma, los propósitos 2, 3 y 5 establecen una dinámica en materia de gestión de información que, como se advirtió en el capítulo dos del presente documento, asocia de manera indisoluble información-gestión-prevención-control y política pública. Este encadenamiento de procesos es ratificado por la Ley 20.502, cuando en su Artículo N° 3 destaca:

“Artículo 3°.- Además de las facultades ya existentes para el Ministerio del Interior en otras materias, corresponderá al Ministerio del Interior y Seguridad Pública:

...d) 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.

... f) 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.

...j) Evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas de seguridad pública a cargo de las instituciones policiales.”

En definitiva, se refiere a información para ciertos fines, por ejemplo, diagnóstico, monitoreo, evaluación y publicitación, entre otros. Según esto se trata de aquella que facilita o se estima indispensable para la gestión de política de seguridad, en particular la nece-



saría para diseñar y promover acciones que pueden ir desde la prevención primaria hasta la terciaria (es decir, prevención general, prevención basada en grupos vulnerables y de riesgo y población con un fuerte compromiso delictual), y que resulten compatibles con los cometidos de la política nacional y de sus instituciones dependientes. En este contexto, la ley habla explícitamente de información estadística, pero no descarta explícitamente otra como es información “cualitativa”.

De esta forma, la nueva ley implanta un enfoque y lógica de sistema que apunta a la generación de condiciones para un actuar informado sobre la base de “requerir la información y documentación pertinente” igualmente a las distintas instituciones implicadas en la gestión y ejecución de las políticas en esta área. En rigor, la norma no habla de compartir información.

En esta misma línea, en ningún momento se hace mención o referencia a los mecanismos de acceso a la información o bien qué tipo sería la que podría acceder un ciudadano interesado, aún cuando la Ley sobre la materia es anterior. Como se citó, sólo se refiere a estadísticas (Letra d, Art. 3, Ley 20.502 de 2011).

No obstante, aun cuando la ley se hace cargo de una necesidad a nivel de sistema, no hace nada más que ratificar lo que se venía haciendo en el marco de una política de gestión de información sobre seguridad pública y ciudadana que constituye una directriz fundamental considerada desde comienzos de la década: la gestión de información para el

diagnóstico de la seguridad y la labor policial, que había sido detectada varios años antes²⁵.

3.2. La gestión de información para la seguridad pública y ciudadana.

Desde la década pasada la política en el sector –aun con algunas variaciones y énfasis asociados a los gobiernos de turno– tiene a lo menos cinco ejes de gestión, destacando la gestión de información como uno de ellos (Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio del Interior, 2004):

1. La **prevención social**, entendida como “aquella estrategia dirigida a reducir las causas sociales del delito y la violencia. Asume que la criminalidad posee una etiología compleja que se enraíza en profundos factores sociales como las condiciones de vida, condiciones de trabajo, cambios en la organización de la vida familiar, pobreza y exclusión social”.
2. La **prevención situacional**, entendida como “aquella estrategia destinada a reducir las oportunidades de realización de los delitos haciendo que el delito sea más difícil, más riesgoso o menos ventajoso para el ofensor”.
3. El **control**, entendido como “un tipo de acción que pretende reducir la delincuencia mediante la aprehensión, procesamiento y sanción de las personas que cometen delitos. Las políticas de las fuerzas

25- “El Ministro del Interior coordinará con Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones el establecimiento de metas, indicadores y objetivos que las policías se impongan en materia de violencia y delincuencia. Será parte de esta tarea el desarrollo y evaluación de los planes de control y prevención que las policías han adoptado”. Art. 6, DS 954 del 4 Sept. del 2003



policiales, el sistema judicial y los sistemas de imposición de sanciones son generalmente calificadas dentro de esta categoría de acciones, sin perjuicio de que dichas instituciones y sistemas también realicen acciones de prevención”.

4. El *desarrollo institucional* necesario, en función de la creación de capacidades técnicas a nivel central y local para el diagnóstico, análisis, diseño, ejecución, evaluación, conducción y coordinación intersectorial.
5. El *desarrollo de las informaciones y tecnologías* necesarias, para incrementar y mejorar la información disponible sobre la violencia y la criminalidad, homologar los sistemas de registro de información de instituciones del sistema de control —policías, sistema de justicia, Gendarmería—, sistematizar los registros para construir indicadores de evaluación, hacia un sistema integrado de información en materia de diagnóstico, prevención y control, que defina los mecanismos de acceso a dicha información.

Tabla N° 1: Objetivos generales y específicos de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, 2004

Objetivo general	Objetivos específicos
I. Prevención social	
1. Fortalecer y potenciar la capacidad de la familia para promover conductas pro-sociales y disminuir la violencia	a) Reducir la violencia intrafamiliar y el maltrato b) Prevenir el consumo problemático de alcohol y drogas c) Detectar precozmente problemas conductuales
2. Fortalecer y potenciar la capacidad de la comunidad educativa para promover conductas pro-sociales y disminuir la violencia	a) Reducir la violencia escolar b) Prevenir el consumo problemático de alcohol y drogas c) Detectar precozmente problemas conductuales
3. Fortalecer la integración social y desarrollar comunidades fuertes	a) Apoyar tempranamente a niños y jóvenes en situaciones de riesgo b) Prevenir el consumo problemático de alcohol y drogas c) Detectar precozmente problemas conductuales d) Intervenir en barrios vulnerables
II. Prevención situacional	
1. Crear o recuperar espacio público urbano para generar ciudades amables y acogedoras	a) Diseñar espacios públicos seguros b) Mejorar condiciones de seguridad en el transporte, espacio habitacional y recreacional c) Promover acciones de autocuidado por parte de la población
III. Control	
1. Promover el acceso a la justicia	a) Aumentar la proporción de delitos resueltos b) Desarrollar estrategias de persecución penal focalizadas en tipos de delitos, lugares o hechos reiterados c) Perfeccionar el nuevo sistema procesal penal d) Crear e instalar el sistema de justicia penal adolescente e) Perfeccionar el sistema de justicia local f) Perfeccionar el sistema de penas no privativas de libertad g) Perfeccionar el sistema de penas privativas de libertad h) Atender y proteger a las víctimas
2. Fortalecer y modernizar la gestión policial	a) Modernización policial: consensuar dependencia de policías, distinguir roles de investigación y prevención, fortalecer la integración Carabineros comunidad, modernización de gestión institucional, entre otros
IV. Desarrollo institucional	
1. Fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios públicos oportunos y eficaces	a) Fortalecer las instituciones responsables de la seguridad ciudadana b) Definir y fortalecer una institución central de Gobierno c) Definir roles de instituciones en el territorio d) Crear marcos de trabajo intersectoriales e) Desarrollar estrategias institucionales y cuentas públicas f) Promover la colaboración público privada g) Desarrollar estrategias comunicacionales
V. Información y tecnologías	
1. Mejorar los sistemas de acopio y análisis de información sobre violencia, delitos y temor	a) Crear un sistema unificado de estadísticas delictuales b) Crear un sistema de información criminal c) Establecer bases de datos y registros históricos de información criminal d) Desarrollar instrumentos de gestión y sistemas de registros

Fuente: Elaboración Propia. Fundación Paz Ciudadana.



En la práctica, los distintos gobiernos mantienen como una directriz común la gestión de información. Así, por ejemplo, la Estrategia

Nacional de Seguridad Pública (2006-2010) aborda este componente de la política a través de la fijación de metas “endógenas”:

Tabla N° 2: La gestión de información en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010

Objetivo general	Objetivos específicos
Objetivo del Eje: INSTITUCIONALIDAD	
“Crear un Sistema de Seguridad que dé cuenta de la nueva realidad de la violencia, los delitos y el temor y optimice la respuesta pública al fenómeno en su integralidad”.	1. “Fortalecer la institucionalidad responsable de la seguridad pública”
	2. “Diseñar un sistema integrado de seguridad pública con responsabilidades y metas definidas”
	3. “Implementar desde el nivel central una estructura territorial”
Objetivo del eje: INFORMACIÓN	
“Generar un sistema de Información para el diseño y seguimiento de la política pública; y para mejorar la gestión de los organismos de control y sanción”.	1. “Sistema unificado de información estadística de seguridad pública”
	2. “Medición periódica de la realidad delictual nacional”
	3. “Medición periódica de temas de seguridad”
	4. “Información para la gestión de control”

Fuente: Elaboración propia. Fundación Paz Ciudadana²⁶.

26- Sólo se muestra lo correspondiente al tópico de análisis.

Por su parte, el Plan Chile Seguro también ponen énfasis en tópicos similares (Min. Interior 2010, 9-11 y 39, 42, 47-48):

Tabla N° 3: La gestión de información en el Plan Chile Seguro 2010-2014

Área	Objetivos específicos
Objetivo del Eje: SANCIONAR	Objetivo del Eje: SANCIONAR
Esta línea de acción tiene por objetivo mejorar la eficacia del sistema de persecución penal, maximizando su contribución a la reducción de la delincuencia.	1. Persecución Penal Estratégica.... ...c) Mejorar la información disponible para controles preventivos e investigaciones policiales
	2. Estrategia de control del tráfico de drogas..... ...e) Crear un Centro de Fusión de Información Investigativa Delictual (CEFIID)
Objetivo del eje: APOYAR	
Brindar asistencia a las víctimas de delitos, especialmente asistencia reparatoria, tiene efectos positivos en: <ul style="list-style-type: none"> • La superación de las consecuencias de la victimización. • La prevención de la revictimización. • La reducción de la victimización secundaria. 	2. Nuevo estándar de atención.... a) Ampliación del servicio de orientación e información
Objetivo del Eje: EJES TRANSVERSALES	
Los ejes transversales del Plan Chile Seguro responden a dos de los principales problemas asociados con el combate a la delincuencia en Chile ²⁷ : <ul style="list-style-type: none"> • La falta de información y evidencia relevante en el momento adecuado, para la toma de decisiones y el diseño de políticas. • El fracaso de las iniciativas debido a falencias en la fase de implementación y ejecución territorial. 	1. Centro Estratégico de Análisis del Delito (CEAD) a) Banco unificado de datos criminales b) Observatorio Nacional de Seguridad Pública

Fuente: Elaboración propia. Fundación Paz Ciudadana²⁸.

En esta línea se inscriben entonces diversos esfuerzos de coordinación interinstitucional sobre la base de gestión de información en las últimas dos décadas, descritos como intentos (Tudela, 2010a) por crear un Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales (SUED, 1997), el Sis-

tema Nacional de Información Criminal (SINI-CRIM 2007) o el Centro Estratégico de Análisis Delictivo y Banco Unificado de Datos (Ministerio del Interior, 2010). No obstante, como se señaló, estas iniciativas constituyen modelos de articulación para los flujos de información,

27- "El primer eje transversal se relaciona con la gestión eficiente de la información que alimenta la ejecución del Plan, permitiendo medir en profundidad el fenómeno delictivo y desarrollando el conocimiento necesario para evaluar programas, coordinar acciones de control y prevención, generar innovaciones tecnológicas o de procesos y anticipar tendencias. El segundo eje es imprescindible para la correcta ejecución de los programas a nivel local, materializando la visión del Plan en la que el barrio, con todas sus particularidades y complejidades, es la unidad básica de intervención" (Ministerio del Interior, 2010, 10).

28- Sólo se muestra lo correspondiente al tópico de análisis.



cuyos objetivos apuntan fundamentalmente al perfeccionamiento de las estrategias globales y/o internas de cada institución, mucho más que al empoderamiento de la ciudadanía:

En la actualidad, la “política nacional de seguridad ciudadana” supone la convergencia de dos directrices de trabajo que apuntan a una misma dirección, según informa el Ministerio del Interior y Seguridad Pública al describirla²⁹:

- Fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios públicos oportunos y eficaces, que supone:

En los ámbitos de acción del Estado relacionados a la reducción de la delincuencia y la violencia y el descenso del temor, el logro de mayores niveles de seguridad se alcanza con un trabajo integral e intersectorial del Estado, focalizado en el territorio. Un Estado que provee de servicios públicos relativos a la seguridad ciudadana de forma oportuna y eficaz, que diseña e implementa soluciones a los problemas delictivos que aquejan a la población, que entrega cuentas públicas sobre su gestión, que comunica adecuadamente los productos, resultados e impactos de su Política, genera confianza ciudadana, disminuye el temor al delito y es efectivo en el logro de mayores niveles de seguridad de sus habitantes.

- Mejorar los sistemas de acopio y análisis de la violencia, los delitos y el temor, que supone:

La posibilidad de diseño y ejecución de programas de prevención y control de la violencia, delitos y temor, sólo es posible si existe información de calidad –válida y confiable–, así como un análisis ajustado a la realidad. Para ello se requiere de una visión sistémica e integrada, que permita una lectura desde la victimización a la justicia criminal.

3.3. Seguridad y gestión de información sin la ciudadanía

Desde la perspectiva del paradigma de seguridad ciudadana desarrollado en el primer capítulo, este acento en la probidad y en la coordinación interinstitucional tiende a transformar los mecanismos de acceso público a la información en una suerte de rendición de cuentas frente al gobierno y a los organismos públicos encargados de la fiscalización y control; más que en procesos de responsabilización o *accountability* de cara a la ciudadanía. Vale decir, el marco legal vigente posibilita que el Estado cumpla efectivamente su rol de generar información relevante en materia de seguridad pública y ciudadana, satisfaciendo de este modo un criterio de probidad en el accionar de las instituciones públicas ligadas a la prevención del delito. Sin embargo, en el cumplimiento de estas tareas existe una escasa intencionalidad por acercar la información disponible a la ciudadanía, como estrategia para fomentar un mayor involucramiento de la sociedad civil en la generación de políticas públicas de seguridad y en el control a las instituciones encargadas de su ejecución.

29- http://www.seguridadpublica.gov.cl/politica_nacional_de_seguridad_publica_-_horizonte.html (consultado el 28 de abril de 2012)



Así, la ley 20.502 genera un mecanismo de control externo, pero vinculado al rol del parlamento:

Artículo 5°.- *El Ministerio del Interior y Seguridad Pública informará semestralmente al Senado y a la Cámara de Diputados, por medio de las comisiones que estas Corporaciones designen, acerca de los avances en la implementación y los resultados parciales de los programas de seguridad pública.*

En este escenario, no se daría cabal cumplimiento a lo establecido en la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, que reconoce la participación ciudadana como un derecho y *considera una obligación del Estado tener un rol activo de difusión y entrega de la información mediante el uso de los más diversos medios y estrategias*, confiriendo a cada organismo público la responsabilidad de *definir las modalidades específicas que han de permitir que este derecho ciudadano pueda realizarse socialmente*. De este modo, este cuerpo legal introduce la noción de participación ciudadana como un **imperativo legal** en la administración pública³⁰.

Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana entendida como una construcción social, este incumplimiento amenaza dos principios fundamentales (ver 2.1):

- La construcción de una política de seguridad ciudadana **informada**, por cuanto los organismos públicos tienden a distorsionar la información, poniendo el acento en sus logros más que en las dificultades, como estrategia para intentar validarse frente a la autoridad y mantener o au-

mentar de este modo sus presupuestos anuales.

- La construcción de una política de seguridad ciudadana **participativa**, al no existir una intención real de estimular una difusión social amplia de la información, como invitación a participar de la discusión pública sobre seguridad.

En definitiva, estas omisiones determinarían que las directrices en materia de seguridad con que cuenta Chile sean fundamentalmente endógenas, y no representen o se hagan cargo de una política pública de seguridad propiamente ciudadana.

3.4. Las nociones de seguridad pública y nacional como limitantes del acceso a la información

Por otra parte, la normativa chilena -ya antes de la elaboración de la Ley Modelo de la OEA (2010)- anticipa las restricciones que se establece para el acceso a la información pública en materia de seguridad ciudadana, y permite a las distintas instituciones del Estado denegar el acceso a aquella información que pueda comprometer de algún modo la seguridad pública, la seguridad nacional o la investigación judicial. En particular, la Ley 20.285 establece en su artículo 21 como *causales de secreto o reserva, en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información:*

1. *Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente: a) Si es en*

30- Fundación Proceso (2011). Informe: Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana.



desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.

3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.

La invocación de estas normas, u otras similares preexistentes a la entrada en vigencia de esta ley, ha sido tradicionalmente una herramienta utilizada de manera discrecional por los gobiernos y las instituciones policiales, transformándose en la práctica en un impedimento al libre acceso a la información. Ello puede ejemplificarse en dos casos recientes de solicitudes de acceso a información, efectuadas por Pro Acceso y Fundación Ciudadano Inteligente, a los Ministerios del Interior y de Hacienda, respectivamente, y derivadas en ambos casos a Carabineros de Chile:

1. Solicitud del 4 de julio de 2011, en orden a recabar información acerca del incremento experimentado por el personal de Fuerzas Especiales de Carabineros de Chile entre 1990 y 2010. Esta información fue denegada por esta institución invocando *la afectación de la seguridad de la Nación, referido a la mantención del orden público, por cuanto la difusión de esta información implicaría un grave daño a la seguridad de los civiles, el restablecimiento del orden público y por último también la seguridad de quienes pertenecen a la aludida dotación, siendo tales valores de aquellos que*

*no pueden ser transigidos en virtud de la transparencia*³¹.

2. Solicitud del 6 de agosto de 2011, en orden a recabar información acerca del presupuesto para gastos en adquisición de implementos de gases lacrimógenos para el control del orden público por parte de Carabineros de Chile en todo el territorio nacional, entre los meses de abril y agosto de 2011. Esta información fue denegada por esta institución en virtud del artículo 436 del Código de Justicia Militar, que clasifica como *documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas*, incluyendo los concernientes a municiones usadas por las Fuerzas Armadas o Carabineros de Chile; como también en virtud de lo establecido por la Ley de Transparencia en relación con *la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública*, la que se vería afectada de similar forma que en el caso expuesto anteriormente³².

De acuerdo a estos ejemplos, la legislación vigente en Chile contiene una serie de resabios identificables con el viejo paradigma de seguridad y orden público, centrado en la seguridad nacional; y no facilita el tránsito hacia un nuevo paradigma que ponga el acento en la ciudadanía como sujeto de derechos en el ámbito de la seguridad ciudadana. De este modo, se transforma en un obstáculo para los necesarios procesos de transformación del rol del Estado implicados en los actuales estándares en mate-

31- Resolución Exenta N° 181, del 26 de agosto de 2011. Carabineros de Chile.

32- Resolución Exenta N° 197, del 30 de agosto de 2011. Carabineros de Chile.



ria de seguridad y orden público, presentados en el capítulo 1 de este informe.

Ahora bien, actualmente es posible vislumbrar en Chile avances en este sentido, por cuanto tiende a imponerse la idea de que no basta con invocar motivos de seguridad pública o nacional para denegar el acceso a la información, sino que debe explicitarse de qué manera o en qué aspectos concretos se ve afectada la seguridad pública como producto de la divulgación de determinada información. Al respecto, son ilustrativos los fallos del Consejo para la Transparencia (CPLT) en relación a las solicitudes de información denegadas expuestas previamente:

En el primer caso, el CPLT estableció que no basta con que la información que se solicite sea concerniente a materias que pudieran afectar los bienes jurídicos que la Ley protege (en este caso, la seguridad nacional), sino que la institución que invoca alguna causal de reserva o secreto de la información debe acreditar que *su publicidad daña o afecta de manera cierta, probable y específica* la seguridad nacional (u otro bien jurídico cautelado por la Ley)³³.

Este principio fue refrendado en relación al segundo caso expuesto, indicando además *que cada órgano de la Administración del Estado debe publicar en su sitio electrónico la información sobre el presupuesto asignado, y los informes sobre su ejecución, (...) los que permiten efectuar un debido control social respecto de los gastos de los órganos en remuneraciones, contrataciones de bienes y servicios, transferencias de fondos a favor de*

terceros y beneficios otorgados por medio de programas sociales³⁴.

3.5. La cultura organizacional en seguridad: el acceso a la información como amenaza

La implementación de políticas y mecanismos de acceso a la información supone, en general, desafíos importantes para los distintos organismos del Estado que se ven interpelados por las demandas de mayor transparencia en la administración pública. En el ámbito de la seguridad ciudadana, sin embargo, se observan complejidades aún más profundas, vinculadas a la cultura organizacional de las instituciones involucradas, en particular de las policías.

En efecto, tanto Carabineros como la Policía de Investigaciones se han caracterizado por una cultura organizacional altamente autárquica y profundamente recelosa de la interacción con otros agentes externos, ya sean institucionales o representativos de la sociedad civil. En este contexto, y sin desconocer los avances logrados y el mayor o menor compromiso de los altos mandos por impulsar procesos de transparencia, es posible afirmar –con base en la experiencia y testimonios de miembros de ambas instituciones policiales– que las exigencias de una mayor apertura son percibidas al interior de las instituciones policiales fundamentalmente como una amenaza, en tres ámbitos diferentes:

- La primera dimensión es quizás la más evidente, y dice relación con la conceptualización del acceso a la información como **amenaza a la eficiencia en el accionar**

33- Decisión Amparo Rol C1163-11, del 1 de febrero de 2012. Consejo para la Transparencia.

34- Decisión Amparo Rol C1173-11, del 6 de enero de 2012. Consejo para la Transparencia.



policial y, por ende, a la **seguridad pública**. En concreto, la entrega de información podría facilitar la comisión de delitos y/o distraer al personal policial de sus tareas de vigilancia. Esta lógica encuentra sustento en la propia legislación, al establecer restricciones al acceso a la información cuando ésta pudiera comprometer la investigación o persecución de algún ilícito. Sin embargo, esto implica -al mismo tiempo- un desconocimiento -o subvaloración- del aporte que la ciudadanía puede efectuar al mejoramiento de las estrategias policiales, en particular a nivel local.

- La segunda dimensión tiene su génesis en la histórica desconfianza de las instituciones encargadas de la seguridad, y de las Fuerzas Armadas y de Orden en general, respecto del sistema político. Este recelo determina que el acceso a la información pública sea percibido como una **amenaza a la autonomía institucional**. Bajo este prisma, la gestión institucional se vería permeada más allá de lo recomendable por criterios políticos y por la subjetividad del gobierno de turno, en vez de orientarse sólo por criterios técnicos como se ha pretendido históricamente.
- Finalmente, el acceso a la información es percibido también como una **amenaza a la imagen institucional**, por el mal uso o interpretación malintencionada que pudieran hacer de estos datos algunos actores políticos o sociales identificados como contrarios a las policías. Desde esta perspectiva, atendidos los acontecimientos de los últimos 12 meses, donde la movilización social en Chile se acrecienta y toma un lugar privilegiado en la agenda

social, política y mediática, miembros de las policías afirman que el actuar policial se transforma en noticia y que existirían algunos sectores políticos, movimientos o agrupaciones sociales, e incluso medios de comunicación, que se han situado históricamente en veredas opuestas a las instituciones policiales, en particular en conflictos vinculados con las violaciones a los derechos humanos y la represión policial. Estos grupos podrían intentar utilizar la información pública para enlodar la imagen de las policías y predisponer negativamente a la ciudadanía contra ellas.

Naturalmente, dada la complejidad del tema -en particular la relevancia de ésta- es difícil aportar la evidencia para demostrar lo afirmado. No obstante, diversos estudios realizados en América Latina y países desarrollados ratifican y confirman que la cultura policial se caracteriza por una actitud de desconfianza ante cualquier acción que puede representar o derivar una suerte de control externo, en especial cuando se trata del desempeño policial y las conductas indebidas (Tudela 2010b; Tudela 2011a, 24; Tudela 2011b).

3.6. El autoritarismo en la cultura cívica chilena

El capítulo 1 dio cuenta de que existe en Chile una alta conciencia de la importancia de la seguridad ciudadana, como producto de los elevados índices de victimización y de temor a la delincuencia que reflejan las diversas mediciones. Otros estudios, sin embargo, dan cuenta de que la ciudadanía no considera relevante la existencia de mecanismos de acceso a información pública y de participación ciudadana en estas materias. Por ejemplo, una



encuesta realizada entre noviembre y diciembre de 2011 por Fundación Paz Ciudadana a 4.000 habitantes del Gran Santiago³⁵ arroja los siguientes resultados, en un período de mayor aumento de la inseguridad y la victimización³⁶, que fue ratificado recientemente por la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2011³⁷:

- Sólo el 8,1% considera el desarrollo de iniciativas de participación comunitaria como una de las prioridades que debiese abordar en su comuna el plan regional de seguridad ciudadana.
- Sólo el 9,7% señala que una de las acciones principales para mejorar la seguridad ciudadana en su comuna sería “hacer consultas ciudadanas para mejorar los diagnósticos y las evaluaciones de las intervenciones”.
- Sólo el 10% indica la falta de mecanismos de participación como principal causa de los problemas de seguridad ciudadana en su barrio, mientras que un 4,8% señala que es la falta de diagnósticos respecto de “lo que sirve o funciona bien para prevenir el delito”.

Estos datos dan cuenta de que, para la mayor parte de la población, la seguridad ciudadana es entendida como un servicio que debe ser prestado directamente por las policías y administrado por el Estado.

Una primera explicación para ello apunta a fenómenos sociológicos transversales a la sociedad chilena y que repercuten tanto en el ámbito de la seguridad ciudadana como en muchas otras temáticas de alta relevancia social:

- La atomización y debilitamiento del tejido social, como herencia de la dictadura, reflejada en bajos niveles de participación social no convencional (distinta a la participación en elecciones o el debate sobre temas de interés público). De acuerdo a un estudio FONDECYT al respecto, sólo un 10,4% de los chilenos participaría en organizaciones sociales de tipo sociotrópicas (voluntariado, fines sociales) y un 12% en organizaciones de tipo utilitario³⁸.
- Un sistema político presidencialista y centralista, que desincentiva la autonomía y empoderamiento de las comunidades y concentra en el Estado (y en particular en el poder ejecutivo) la toma de decisiones y resolución de problemas.
- Una conciencia aún muy incipiente entre los chilenos respecto de la importancia de la transparencia y acceso a la información pública, y los derechos ciudadanos asociados a estos principios. Esto queda refrendado, por ejemplo, en la Encuesta Nacio-

35- El estudio se orientó a la elaboración de la estrategia de desarrollo regional en el campo de la seguridad ciudadana (Proyecto PNUD-GORE RM – FPC / 2011 / Contrato SCT/2011/25). El objetivo general del estudio es “apoyar el diseño y formulación de una Estrategia de Seguridad 2011-2015 para la Región Metropolitana de Santiago en el ámbito estratégico de Seguridad Ciudadana”.

36- Índice Paz Ciudadana-Adimark, noviembre-diciembre 2011, Fundación Paz Ciudadana, Santiago, 16-01-2012.
En: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120116112051.pdf (consultado el 27 de abril de 2012)

37- Ministerio del Interior, ENUSC 2011 Región Metropolitana.

En: http://www.seguridadpublica.gov.cl/files/13_metropolitana__enusc2011_final.pdf (consultado el 28 de abril de 2012)

38- Valdivieso, Patricio y López, Miguel Ángel (2007). *Capital Social, Participación y Seguridad Pública*. FONDECYT N° 1071073.



nal de Posicionamiento del Consejo para la Transparencia – Mide UC de 2010, que sitúa la Transparencia de los organismos públicos como un tema importante para apenas un 17,7% de los encuestados, al tiempo que un 38% de ellos declara no conocer sus derechos ciudadanos.

Sin embargo, más allá de estos factores transversales, y en el contexto del presente informe, resulta de especial interés identificar elementos socioculturales que se vinculan específicamente con las temáticas de seguridad ciudadana. En este sentido, es significativo lo que ocurre con la participación social y las demandas ciudadanas en materia de seguridad pública, al contrastarlo con otras temáticas que ocupan el debate público.

Por ejemplo, si se comparan las prioridades de la ciudadanía, reflejadas en la Encuesta Nacional de Posicionamiento del Consejo para la Transparencia, el crimen y delincuencia (45,7%) representan un tema más importante que la conservación del medio ambiente (34,6%). Sin embargo, en esta última temática es posible vislumbrar la emergencia de innumerables organizaciones sociales, ya sean permanentes o gestadas para enfrentar coyunturas específicas, cuyas demandas centrales dicen relación con lograr mayores espacios de participación en la toma de decisiones.

En el ámbito de la seguridad ciudadana, por el contrario, han surgido muy escasas organizaciones sociales, y las que existen no interpelan al Estado en aras de una mayor participación, sino que orientan sus demandas a exigir penas más severas para los infractores y/o una ma-

yor vigilancia. Esto último queda de manifiesto en la encuesta realizada por Fundación Paz Ciudadana a habitantes del Gran Santiago³⁹. Esta indica que un 45,9% de los encuestados selecciona las medidas de vigilancia y prevención en espacios públicos, como cámaras de vigilancia y/o casetas de seguridad, dentro de las prioridades comunales para un plan regional de seguridad ciudadana.

Detrás de este fenómeno subyace una concepción autoritaria de la seguridad pública, cuya expresión más tangible son aquellos discursos que llaman a aplicar mano dura, u otras recetas en la línea del populismo penal y la punibilidad⁴⁰, y que se reiteran ante situaciones de elevado temor o indignación frente a hechos delictuales de connotación pública. Al respecto, cabe reflexionar también sobre el rol que juegan los medios de comunicación de masas, en particular la televisión, en la producción y reproducción de estos discursos.

Este paradigma tradicional-autoritario de la seguridad pública plantea –a grandes rasgos– que la prevención del delito es un problema que debe ser enfrentado mediante a) el aumento en la vigilancia y b) el endurecimiento de las penas. En este sentido, correspondería a una tarea específica del Estado. En consecuencia, la alta adhesión que suscita este ideario repercute negativamente en los procesos de transparencia y acceso público a la información, ya no como un factor que limita el acceso a determinados tipos de información, sino como un elemento que explica el desinterés de la inmensa mayoría de la población por acceder a ella, por cuanto se trataría de una intromisión en asuntos que escapan

39- Ver nota 34

40- Ver capítulo 1.2.



del ámbito de competencias del ciudadano común y corriente.

Se tiene entonces que los nudos críticos en el acceso a la información pública, en lo que respecta a las materias de seguridad ciudadana, no sólo dicen relación con las restricciones –formales o factuales– a la oferta de información disponible, sino también con la debilidad de la demanda de información por parte de la ciudadanía, en un contexto simbólico que sitúa la seguridad pública en la esfera estrictamente institucional y, por ende, al margen del ámbito ciudadano.

Capítulo 4. Oferta y demanda de información para la seguridad ciudadana

Los capítulos anteriores permitieron precisar un modelo de acceso a la información pública en materia de seguridad ciudadana, e identificar aspectos que impiden su materialización en el contexto chileno. Sobre esa base, este capítulo examina, a partir de la realidad chilena, qué necesidades de información específicas en estas materias existen, quiénes son las personas o grupos que demandan dicha información, y en qué medida la información disponible responde efectivamente a dichas demandas.

4.1. Necesidades y requerimientos de acceso a la información pública

El concepto de seguridad ciudadana exige un nuevo modo de producción de la seguridad,

cuyos pilares son la acción conjunta y coordinada de diversos organismos estatales y la participación y colaboración de la sociedad civil. La materialización de este enfoque en políticas y estrategias concretas demanda que determinados tipos de información, tradicionalmente concernientes a materias de seguridad pública, estén disponibles y sean accesibles para la ciudadanía, pues la seguridad ciudadana supone una gestión orientada por el concepto de política pública.

Las necesidades de información pueden ser muy heterogéneas, más aun considerando que la Ley de Transparencia establece que, en una solicitud de información, no es necesario indicar causa o motivo⁴¹. No obstante, es factible identificar dos grandes tipos de necesidades de información en este ámbito, de acuerdo al perfil de quién la busca y para qué la precisa.

Por una parte, están los ciudadanos (no especialistas en seguridad ciudadana), cuyo acercamiento a estas temáticas tiene que ver fundamentalmente con una motivación preventiva, vale decir, buscan evitar que un hecho delictual los afecte directamente a ellos o a su entorno inmediato (familia, barrio). Para este perfil, es fundamental poder acceder a información respecto de:

- a) Distribución territorial y temporal de los delitos, que les permita identificar zonas y horarios de mayor riesgo.
- b) Estrategias de vigilancia que funcionan en su sector: encargados, horarios, recursos disponibles, etc.
- c) Recomendaciones o indicaciones para evitar ser víctima de algún delito.

41- Curso práctico: ¿Qué es la Transparencia Activa? Capítulo I. Consejo para la Transparencia.



Asimismo, de acuerdo a las directrices de la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, *cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación ciudadana*. Estas instancias permitirían al ciudadano común y corriente, al menos en teoría, incidir en el diseño y/o mejoramiento de las estrategias de seguridad pública desplegadas en su barrio, y, de este modo, aportar a disminuir la inseguridad y el temor frente a la delincuencia.

Para ello, este mismo cuerpo legal fija la obligación de cada organismo de informar a la ciudadanía (a través de la modalidad de Transparencia Activa) de los mecanismos de participación que desarrolla, indicando objetivos, requisitos para participar y una explicación detallada de en qué consiste cada mecanismo⁴².

Dentro del mismo perfil de ciudadanos no especialistas, se identifica también la necesidad, por parte de otro grupo de personas, de acceder a información sobre la persecución judicial de los delitos y/o sobre los antecedentes penales de terceros. De acuerdo a una encuesta realizada por el CPLT⁴³, un 67,4% de los encuestados considera que los nombres de personas que han sido acusadas de algún delito deberían ser públicos, y un 65,6% está a favor de que se publiquen los resultados de juicios penales. Esta información, sin embargo, de acuerdo a las restricciones que impone la Ley de Transparencia, sólo es accesible

cuando los procesos judiciales se encuentran cerrados; mientras que la información sobre antecedentes penales está catalogada como de carácter privado, y sólo puede ser solicitada por la persona a la cual refiere la consulta⁴⁴.

Por otra parte, existen una serie de demandas de información que responden a un perfil más especializado en el tema, correspondiente a dos perfiles distintos identificados por el Estudio de Caracterización y Satisfacción elaborado por CPLT y MIDE-UC:

- *Ciudadano especialista, profesional ligado al tema, que tiene intereses académicos o profesionales que le motivan a solicitar información y usar su derecho*. En este caso concreto, se trata de organismos que desarrollan investigación en seguridad ciudadana y/o apoyan el diseño de políticas públicas en la materia; y que requieren elaborar diagnósticos, fundados técnica y empíricamente, sobre la situación en materia de seguridad pública, y de este modo contribuir a la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio de análisis, de decisiones, de prevención y de acciones que disminuyan, más allá de sus expresiones sintomáticas, las causas y circunstancias de la inseguridad. En este caso se pueden citar, a modo de ejemplo, universidades o centros o fundaciones privadas (Universidad Alberto Hurtado, Universidad Adolfo Ibáñez, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, Fundación Paz Ciudadana, entre otros)

42- Fundación Proacceso (2011). Informe: Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana.

43- Encuesta Nacional de Posicionamiento del Consejo para la Transparencia – Mide UC (2010)

44- Cabe consignar que gran parte de las solicitudes de información denegadas por la PDI a través del mecanismo de transparencia pasiva corresponden a consultas sobre antecedentes penales y/u órdenes de aprehensión pendientes de terceros.

- *Ciudadano activo, ven el acceso a información como parte del control ciudadano y el ejercicio de derechos.* En esta categoría se ubican tanto aquellos organismos que velan por la transparencia y el acceso a la información en distintas temáticas (como Fundación Pro Acceso o Fundación Ciudadano Inteligente⁴⁵, entre otras), así como otros orientados a la defensa de derechos humanos y cívicos amenazados por el accionar de los organismos de seguridad.

Para alcanzar sus objetivos, estos perfiles requieren contar con información precisa y oportuna respecto de diversos aspectos, entre los cuales cabe destacar:

- Estadísticas (desagregadas y agregadas) generadas por las instituciones implicadas en la gestión y ejecución de las políticas en esta área.
- Características de las intervenciones, estrategias, planes y/o programas existentes en materia de seguridad pública: objetivos, recursos humanos y materiales, distribución territorial, criterios de focalización, etc. El derecho a conocer esta información está consagrado en el artículo 71 de la Ley 20.500, que obliga a estas instituciones a publicar *en medios electrónicos u otros toda información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible.*
- Evaluaciones realizadas a estas intervenciones, estrategias, planes y/o programas; indicadores usados, resultados y acciones de mejoramiento tomadas a partir de ellos. Se

entiende que esta información constituye parte importante de la cuenta pública participativa de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y ejecución presupuestaria que deben efectuar los organismos públicos a la ciudadanía cada año.

4.2. Mecanismos de acceso a la información pública

Ya se trate de especialistas o no especialistas, existen dos modalidades a través de las cuales la ciudadanía puede obtener la información requerida. Estas corresponden a las dos vías de acceso anteriormente identificadas, vale decir, transparencia pasiva o activa.

En el primer caso, la Ley de Transparencia define como información de interés público, y por ende susceptible de ser solicitada, todos *los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación; como también la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento.* En todos estos casos, rigen las excepciones legales señaladas en el punto 3.2.

Respecto de la transparencia activa, la Ley establece como medio de difusión los sitios web de cada organismo, y define algunos tipos de información que deben disponerse en ellos:

- a) Información general sobre el organismo: *estructura orgánica; facultades, funciones*

45- <http://ciudadanointeligente.cl/>



y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; marco normativo aplicable;

- b) Información presupuestaria: *presupuesto asignado y ejecutado, personal de planta, a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; contrataciones para el suministro de bienes muebles;*
- c) Información sobre servicios y beneficios otorgados: *trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano, incluyendo mecanismos de participación ciudadana.*

En este contexto, la información legalmente exigible es sólo parcialmente consistente con las demandas identificadas en el punto anterior. Los mayores vacíos, según se estableció en el capítulo 2.4, dicen relación con la información que permita conocer los resultados y evaluar el desempeño de los organismos públicos.

No obstante, en la práctica existen también una serie de dificultades para que las personas puedan obtener esta información legalmente exigible. Estos problemas son transversales a los distintos organismos públicos, y tienen que ver tanto con la falta de información sobre los derechos y mecanismos de acceso hacia la ciudadanía (transparencia activa y pasiva) como con el desconocimiento de la Ley de Transparencia por parte de los funcionarios encargados de tramitar las solicitudes (transparencia pasiva). Diversos estudios realizados por el Consejo para la Transparencia

u otros organismos de la sociedad civil den cuenta de estas dificultades⁴⁶.

Si bien estos reportes permiten establecer distintos niveles de cumplimiento por tipo de organismo público y también por ámbitos temáticos, no entregan información respecto de la seguridad ciudadana como tema específico. No obstante, ofrecen un desglose por instituciones altamente revelador al respecto.

De acuerdo a la Memoria Institucional 2011 de este organismo, entre las instituciones con más casos presentados al Consejo para la Transparencia entre 2009 y 2011, ya sean amparos (ante solicitudes de información denegadas) o reclamos (por ausencia de información obligatoria en sitio web), Carabineros de Chile figura en primer lugar, con 114 casos, correspondiente a un 3,5% del total de casos presentados ante este organismo en dicho período. El segundo lugar lo ocupa Gendarmería, con 84 casos (2,6%); mientras que la Policía de Investigaciones se ubica séptima, con 47 casos (1,5%) y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública llega a 32 casos (1%), colocándose en el 12° lugar. Más abajo en este ranking aparecen el Ministerio Público (14 casos), la Intendencia y el Gobierno Regional Metropolitana (9 y 5 casos, respectivamente) y la Defensoría Penal Pública, con un solo caso⁴⁷.

En consecuencia, en lo que respecta a la transparencia pasiva, cabe concluir que la respuesta frente a estas solicitudes por parte de los distintos organismos implicados en la seguridad pública no es siempre satisfactoria.

46- Véase por ejemplo: *Evaluación de Desempeño a Organismos Públicos en el Procedimiento de Solicitudes de Acceso a la Información*. Consejo para la Transparencia, Diciembre 2011.

47- *Memoria Institucional 2011*. Consejo para la Transparencia.

Por otra parte, en lo que dice relación con la transparencia activa, los reportes existentes no ofrecen información específica en torno a la seguridad ciudadana y las instituciones implicadas en ella. En este escenario, para la elaboración de este informe se realizó un análisis de los sitios web de distintos organismos públicos vinculados al tema, evaluando cuatro dimensiones relacionados con el contenido del sitio, a partir de las necesidades de información consignadas en el capítulo 4.1:

Tabla N° 4: Necesidades de información sobre seguridad ciudadana según perfil

Perfil	Necesidades de información
No especialista	Información para la prevención
	Información para la participación
Especialista / ciudadano activo	Información para el diagnóstico
	Evaluaciones, indicadores

Fuente: Elaboración propia. Fundación Paz Ciudadana

A ello se agrega una dimensión concerniente a la navegabilidad del sitio (o “facilidad de acceso”), en el entendido de que ello determina las posibilidades reales de acceder efectivamente a dichos contenidos, al menos en el caso de usuarios no expertos.

Este análisis permitió detectar diferencias importantes, tanto en el tipo de información como en la manera en que ésta es presentada, las que se resumen en las siguientes tablas:



Tabla N° 5: Análisis de sitio web: Carabineros de Chile⁴⁸

Dimensión	
Información para la prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un sitio web de “Buenas prácticas policiales”, que presenta experiencias nacionales e internacionales, detallando sus objetivos, metodología y resultados. Para las experiencias nacionales, sin embargo, el objetivo parece ser más comunicacional que orientado a la replicabilidad de las experiencias, y no se explicitan los indicadores de resultados usados. • No existe información concreta sobre zonas de riesgo delictual. • Se informa sobre estrategias preventivas que puedan desarrollar las personas, pero son recomendaciones estándares para todo el país, de carácter general.
Información para la participación	<ul style="list-style-type: none"> • Se informa sobre los mecanismos existentes, pero no sobre fechas y lugares.
Información para el diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • En la sección “Carabineros en Cifras” se entregan estadísticas desagregadas a nivel regional sobre diversos aspectos de la gestión policial. Si bien existen reportes anuales, estos no consideran series estadísticas. • Existe información detallada del Plan Cuadrante, aunque está disponible en “mecanismos de participación ciudadana”. Incluye metodologías e indicadores de resultados; no incluye detalle de recursos humanos y materiales que comprende el Plan, ni evaluaciones realizadas. • No existe información alguna sobre otros planes o estrategias policiales, ni sobre los recursos (dotación, presupuestos) destinados a estos fines. • No se entrega información sobre dotación policial (acogida a reserva.)
Evaluaciones, indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • La sección “Carabineros en Cifras” frece una suerte de memoria institucional anual, pero no incluye resultados respecto a indicadores de evaluación o de desempeño. • No existe ninguna evaluación externa disponible, salvo 2 auditorías a la ejecución presupuestaria.
Facilidad de acceso	<ul style="list-style-type: none"> • En general la navegación es simple, pero no se observa un esfuerzo por organizar o presentar la información para favorecer el acceso del ciudadano no informado. Evidentemente el foco está en el cumplimiento de las disposiciones legales. • Dentro del link Chile Transparente existe información relevante cuyo contenido no corresponde al título de la sección en que se ubica, por lo que sólo una revisión exhaustiva del sitio permite acceder a ella.

Fuente: Elaboración propia. Fundación Paz Ciudadana

48- www.carabineros.cl



Tabla N° 6: Análisis de sitio web: Policía de Investigaciones⁴⁹

Dimensión	
Información para la prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una exhaustiva y bastante trabajada sección con consejos para la prevención del delito, aunque son recomendaciones estándares para todo el país. • Incluye además una sección de preguntas frecuentes de gran utilidad en caso de ser víctima de delitos.
Información para la participación	<ul style="list-style-type: none"> • Se informa sobre los mecanismos existentes, pero no sobre fechas y lugares.
Información para el diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Se entrega información estadística, desagregada a nivel regional. Se presentan series estadísticas. • Se explicitan objetivos y estrategias, pero no se entrega información sobre distribución territorial de dotación policial (acogida a reserva.)
Evaluaciones, indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Se presenta el Informe de Resultados de Gestión Operativa Año 2011 (también informes anteriores). Este documento contiene información sobre evaluaciones (realizadas por organismos externos), metas e indicadores de gestión.
Facilidad de acceso	<ul style="list-style-type: none"> • Navegabilidad simple, se percibe un esfuerzo importante por entregar la información existente a la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia. Fundación Paz Ciudadana

Tabla N° 7: Análisis de sitio web: Ministerio del Interior y Seguridad Pública⁵⁰

Dimensión	
Información para la prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye múltiples recomendaciones para la prevención, aunque son recomendaciones estándares para todo el país. • No se informa de zonas de mayor riesgo.
Información para la participación	<ul style="list-style-type: none"> • Se declara no contar con mecanismos de participación ciudadana.
Información para el diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Se entrega información detallada respecto de los principales planes y programas. • Se entrega gran cantidad de información estadística, incluyendo bases de datos que permiten su análisis por parte de especialistas.
Evaluaciones, indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Se explicitan indicadores y evaluaciones.
Facilidad de acceso	<ul style="list-style-type: none"> • El sitio contiene gran cantidad de información, por lo que el acceso a ella puede tornarse complejo.

Fuente: Elaboración propia. Fundación Paz Ciudadana

49- <http://www.policia.cl/>

50- <http://www.interior.gob.cl/>



Tabla N° 8: Análisis de sitio web: Ministerio Público⁵¹

Dimensión	
Información para la prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrece orientación sobre qué hacer en caso de ser víctima o testigo de delitos.
Información para la participación	<ul style="list-style-type: none"> • No presenta información sobre mecanismos de participación ciudadana.
Información para el diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Se entrega gran cantidad de información estadística, desagregada a nivel regional. Se presentan series estadísticas.
Evaluaciones, indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • La cuenta pública presenta una evaluación interna respecto de la gestión institucional. • Establece además metas para el 2012, pero no indicadores
Facilidad de acceso	<ul style="list-style-type: none"> • Navegación simple, el contenido es más bien reducido.

Fuente: Elaboración propia. Fundación Paz Ciudadana

Tabla N° 9: Análisis de sitio web: Defensoría Penal Pública⁵²

Dimensión	
Información para la prevención	<ul style="list-style-type: none"> • No se entrega
Información para la participación	<ul style="list-style-type: none"> • Se informa sobre los mecanismos existentes, pero no sobre fechas y lugares. • A través de la cuenta pública se informa de las actividades realizadas.
Información para el diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Se entrega gran cantidad de información estadística, desagregada a nivel regional. Se presentan series estadísticas.
Evaluaciones, indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Se explicitan evaluaciones realizadas, indicadores y resultados.
Facilidad de acceso	<ul style="list-style-type: none"> • Navegabilidad simple, se percibe un esfuerzo importante por entregar la información existente a la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia. Fundación Paz Ciudadana

51- <http://www.fiscaliadechile.cl/>

52- <http://www.dpp.cl/>

Tabla N° 10: Análisis de sitio web: Gobierno Regional Metropolitano⁵³

Dimensión	
Información para la prevención	<ul style="list-style-type: none"> • No se entrega
Información para la participación	<ul style="list-style-type: none"> • No se explicitan mecanismos de participación en el ámbito de la seguridad ciudadana. • En este acápite se incluyen los fondos concursables para seguridad ciudadana. Se entrega información clara respecto de los mecanismos de postulación y proyectos aprobados, que en su mayoría corresponden a implementación de dispositivos y estrategias de vigilancia.
Información para el diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Se entregan estadísticas solo a nivel agregado. Se realizan comparaciones con el año anterior. • Si bien se enuncian algunos programas existentes en materia de seguridad ciudadana, no existe detalle de sus objetivos, metodologías y recursos.
Evaluaciones, indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Se presentan resultados orientados a la difusión y la exposición de logros más que a una evaluación real. • No se consignan indicadores
Facilidad de acceso	<ul style="list-style-type: none"> • La portada ofrece un acceso a temas de seguridad ciudadana, pero sólo contiene accesos a reportes mensuales de delitos e información sobre fondo concursable. La información restante sobre el tema se encuentra dispersa en distintas partes del sitio, lo que obliga a una revisión exhaustiva

Fuente: Elaboración propia. Fundación Paz Ciudadana

De acuerdo a este análisis, una primera conclusión de carácter general es que existe un alto grado de cumplimiento de los requisitos formales y disposiciones legales asociadas a la transparencia activa, fundamentalmente a través de los contenidos que se disponen en el link "Gobierno Transparente". Ello, sin embargo, no implica que esté disponible la información pública que se ha definido como de interés, ya sea para los especialistas o para la ciudadanía en general.

Esta disociación no es atribuible a las políticas de transparencia de cada organismo, sino más bien tiene su origen en el enfoque global de las políticas de acceso a la información pública en Chile, y las limitaciones legales y culturales identificadas en el capítulo 3 de este informe. Este enfoque se orienta fundamentalmente a satisfacer los criterios de probidad que rigen para la administración pública y favorecer su fiscalización; relegando a un lugar

53- <http://www.gobiernosantiago.cl/>



secundario la participación e involucramiento de la ciudadanía.

Por lo tanto, al analizar la disponibilidad de la información de interés en los sitios web respectivos, debe ponerse el foco en aquellos contenidos no incluidos en la sección Gobierno Transparente; siendo las secciones más relevantes aquellas que refieren a las cuentas públicas anuales, memorias institucionales o similares. La entrega de la información necesaria, por ende, depende sobre todo del interés y/o proactividad de cada organismo, observándose diferencias relevantes al respecto:

- En lo que respecta a la información para la **prevención**, existe en algunos organismos una oferta no despreciable de recomendaciones para evitar ser víctima de algún delito, como se observa en las páginas web de la Subsecretaría de Prevención del Delito, de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile. Sin embargo, el impacto real que esta información pueda tener es desconocido, ya que no existen evaluaciones al respecto. En este escenario, sería relevante conocer qué tan visitadas son estas secciones, e idealmente poder medir en qué medida las personas implementan estas medidas preventivas.

Por otra parte, no existe información sobre los restantes tópicos identificados en 4.1 (zonas y horarios de mayor riesgo, estrategias de vigilancia vigentes). A lo anterior se agrega que, según el formato de “rendición de cuenta pública” de Carabineros de Chile, en algunos casos se suelen señalar lugares y horarios de los delitos más frecuentes en los territorios,

pero la concurrencia a dichas actividades anuales es muy reducida.

- Consistentemente con el énfasis ya señalado en la probidad, es justamente en la información para la **participación** donde se observan los mayores déficits. En general los sitios web se limitan a cumplir la normativa de transparencia activa y explicitar la normativa sobre esta materia, pero no existe información que incentive al ciudadano común y corriente a tomar parte de los mecanismos existentes e informarse adecuadamente de cómo participar.
- Respecto de la información para el **diagnóstico**, se observan niveles muy desiguales en la calidad y exhaustividad de la información que entregan las distintas instituciones. Los denominadores comunes son: i) la imposibilidad de conocer en detalle las estrategias y planes de seguridad pública, incluyendo la distribución territorial de los recursos materiales y humanos implicados en ellas; ii) la entrega de un cúmulo de datos o información estadística sobre tendencias de la inseguridad ciudadana y la seguridad pública, sin una contextualización que permita al ciudadano no especialista digerir dicha información (por lo que en rigor no se trata de diagnósticos propiamente tales); y iii) la preminencia de una lógica endógena, que no contempla la participación de la ciudadanía en los procesos de diagnóstico.

Ello contraviene la recomendación de la ONU en torno a *contar con información cuantitativa amplia, verificable, contrastada, confiable y comparable* como insumo



para la elaboración de una política de seguridad pública⁵⁴.

- Finalmente, en lo que concierne a la disponibilidad de **evaluaciones** e indicadores, se observan realidades muy diversas, detectándose una oferta especialmente pobre en los sitios web de Carabineros y del Gobierno Regional Metropolitano. Las principales falencias en este punto son: i) la distorsión o entrega parcial de información, con miras a realzar los logros⁵⁵ más que efectuar una evaluación propiamente tal; y ii) la ausencia de evaluaciones por separado para cada uno de los programas o estrategias existentes, lo que impide establecer causalidades y medir el impacto concreto de las distintas iniciativas.

Ahora bien, intentando ser justos, el problema no estribaría en la disposición a entregar la información existente, sino que parece más correcto señalar que la información no está disponible porque existen escasas actividades de evaluación asociadas a los planes y estrategias en seguridad pública. Por ejemplo, de acuerdo a lo afirmado por autoridades del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, recién en el segundo semestre del año 2011 se habrían iniciado procesos de evaluación de los programas Barrio en Paz Comercial y Barrio en Paz Residencial. En el caso del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, aun cuando ya fue licitado y adjudicado en enero de 2012, hasta la fecha dicho proceso no ha comenzado. De esta for-

ma, no se puede informar sobre lo que no se habría hecho.

Por último, cabe consignar que, al margen de esta revisión de sitios web, la participación de la ciudadanía a través de este medio se ve limitada también por la desconfianza que existe respecto de la información disponible. En efecto, de acuerdo a un estudio realizado por el Consejo para la Transparencia (2010), un 58,2% de los encuestados declara no confiar en la información que los organismos públicos ponen en sus páginas web⁵⁶; fenómeno que se inscribiría dentro de una fuerte desconfianza social generalizada que se expresa fuertemente hacia el sector público, y que permea hacia los funcionarios públicos y la información que entregan los organismos del Estado.

Capítulo 5. Síntesis, Conclusiones y recomendaciones

En el Chile del siglo XXI, tal como ocurre en la mayoría de los países del orbe, la violencia y delincuencia constituyen una de las principales preocupaciones de las personas, según ratifican múltiples estudios. Por ello, la prevención del delito se ha tornado en uno de los desafíos prioritarios que debe enfrentar el país, tarea que ha recaído tradicionalmente en el Estado y en particular en las policías, a través de estrategias centradas en la vigilancia y el control punitivo.

En las últimas décadas, sin embargo, asisti-

54- Ver 2.1

55- Ver 3.3.

56- Encuesta Nacional de Posicionamiento del Consejo para la Transparencia – Mide UC (2010).



mos a un cambio de paradigma al respecto, de la mano con la instalación del concepto de seguridad ciudadana. Esta noción permite resignificar la seguridad de las personas y las comunidades como una condición ineludible para el pleno ejercicio de los derechos humanos, cuya construcción demanda la participación de todos los actores sociales.

A partir de este nuevo paradigma, los ciudadanos abandonan su rol exclusivo de víctimas (reales o potenciales) de la delincuencia que deben ser protegidas por el Estado, para transformarse en actores claves en, al menos, dos procesos: la determinación de prioridades de nivel local en el diseño de estrategias preventivas y la fiscalización de la gestión pública. Para ello, sin embargo, es indispensable que existan espacios de participación ciudadana que permitan el empoderamiento en estas materias.

Ahora bien, para que esta participación no sea meramente simbólica, los ciudadanos deben estar en condiciones de dialogar desde una perspectiva informada y empoderada. Ello supone que el Estado, a través de cada uno de los organismos encargados de la gestión y ejecución de la seguridad pública, ponga a disposición de la ciudadanía la información que ésta requiere para participar de estos procesos.

En este sentido, el acceso a información pública en materia de prevención del delito debe ser entendido no sólo como un mecanismo para garantizar la probidad en la gestión pública, sino como una condición necesaria para la construcción de una política pública de seguridad verdaderamente ciudadana.

Existe una serie de estándares y experiencias en el ámbito internacional que otorgan sus-

tento a estos principios, y señalan líneas de acción para llevarlos a la práctica. Estos estándares ponen de relieve la importancia de contar con una política pública de seguridad informada, participativa y transparente.

En Chile, la aplicación de este modelo ideal de acceso a la información pública en esta materia es sólo parcial, ya que existen algunos nudos críticos propios de la realidad nacional. Los más relevantes, según se detalla en el tercer capítulo de este informe, son los siguientes:

- i. La preeminencia de la probidad y la coordinación interinstitucional como objetivos de las iniciativas públicas en pos de la transparencia, en desmedro de la participación de la ciudadanía. Ello redundaría en políticas endógenas en materia de seguridad, y en una oferta de información orientada fundamentalmente a cumplir las normas legales, de difícil apropiabilidad para el ciudadano no especialista.
- ii. La existencia de resabios legales que son utilizados de manera discrecional por los gobiernos y las instituciones policiales para denegar el acceso a información que pudiera comprometer la seguridad pública, la seguridad nacional o la persecución judicial de algún delito.
- iii. El predominio de una cultura organizacional autárquica al interior de las instituciones policiales, que perciben la apertura hacia la sociedad civil como una amenaza a su eficiencia operativa, a su autonomía respecto del sistema político y a su imagen institucional



iv. La persistencia de una cultura cívica tradicional-autoritaria, que entiende la seguridad pública como una tarea que el Estado y las policías deben abordar mediante la vigilancia y el control. Bajo este paradigma, el acceso público a la información sobre seguridad ciudadana constituiría una intromisión en asuntos que escapan del ámbito de competencias del ciudadano común y corriente.

Estos factores explican en alguna medida que la oferta de información pública en estas materias no sea del todo consistente con las necesidades de información que suponen los paradigmas contemporáneos de la seguridad ciudadana. El análisis de los mecanismos de acceso arroja como conclusión principal un alto cumplimiento de la Ley de Transparencia, sin que ello implique que esté disponible la información pública que se ha definido como de interés, ya sea para los especialistas o para el ciudadano común. Por ende, la política pública de transparencia no resulta funcional al concepto de seguridad ciudadana, entendida como una construcción social que tiene como imperativo la participación de la ciudadanía. Se habla de política pública, pero los mecanismos no parecen ser suficientes o bien se desconocen.

Considerando los nudos críticos ya identificados, la superación de este problema pasa por redefinir el rol del Estado en este ámbito. En el escenario actual, éste no puede limitarse a garantizar la disponibilidad de la información pública, sino que debe promover el empoderamiento de la sociedad civil, de manera tal que ésta sea capaz de apropiarse de la información existente e interpelar a los organismos públicos en aras de una mayor apertura y espacios de participación.

Ello conlleva como tarea prioritaria sensibilizar y promover en la administración pública una noción menos formal y más democrática de la transparencia, que ponga de relieve la importancia capital de la participación de la comunidad en la construcción de la seguridad ciudadana.

En términos concretos, sin duda hay un conjunto de acciones que parecen urgentes y posibles de implementar, a modo de recomendaciones prácticas:

- a) Trabajar para establecer una mayor y mejor sintonía entre los procesos sociopolíticos orientados a promover el acceso a información como derecho ciudadano y los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas de prevención del delito. En este sentido, ambas dimensiones debiesen ser abordadas para generar esa convergencia.
- b) Generar conciencia a través de campañas de comunicación subrayando el hecho que la prevención del delito es un campo inclusivo y que hay distintas formas requeridas y recomendadas de participación ciudadana, siendo la información una herramienta para aquello. De esta forma, la transparencia no es sólo un valor en sí mismo, sino también un instrumento para la promoción de la seguridad pública y ciudadana.
- c) Diseñar y establecer canales eficaces para que la ciudadanía pueda informarse y empoderarse, especialmente en aquellas etapas fundamentales de la gestión de las políticas públicas de seguridad, como es al momento del diagnóstico y al momento



de la evaluación de las acciones dirigidas a reducir el delito y la violencia en el nivel local, facilitando -entre otras cosas- el control social y el accountability policial, por ejemplo. Esto lleva a sugerir que existe un tipo de información útil -que debe estar disponible- para la gestión de los gobiernos locales en seguridad ciudadana.

- d) Definir estándares de publicación y criterios de selección de presentación de información según naturaleza, promoviendo formas más eficientes de entrega (diseminación / consulta) relativa a la gestión de las instituciones del sector, en función de conocer los indicadores y resultados, en el entendido que en tanto no se demuestre que conocer -por ejemplo- los resultados y factores determinantes de los servicios y tipos de prevención que se realizan en los territorios efectivamente constituye una amenaza a la *seguridad nacional* y limita verdaderamente la eficacia de los órganos responsables.

Lo anterior, es particularmente relevante, ya que existe una brecha por reducir o bien vacíos de información por cubrir con antecedentes para promover una ciudadanía informada, protagonista y consciente de los factores de riesgo y grados de vulnerabilidad que presentan -a modo de ejemplo- ciertos espacios públicos en los cuales las personas desarrollan cotidianamente su vida.

A la luz de lo señalado, también en términos prácticos surgen interrogantes que -de acuerdo al curso de los acontecimientos y la reflexión- pronto demandarán respuestas. Algunas serán las siguientes:

- 1) ¿Es posible innovar y explorar cómo la ley de Acceso a Información Pública puede ayudar a la estrategia de prevención del delito y la violencia potenciando la política pública a través -por ejemplo- de Consejos de Participación Ciudadana?,
- 2) ¿De qué manera la transparencia activa, la socialización de factores de riesgo y la efectividad policial pueden ser parte y alimentar un proceso de mayor involucramiento de la ciudadanía - a través de Consejos de Participación Ciudadana- favoreciendo el éxito de las políticas de reducción de la inseguridad objetiva y subjetiva a nivel de municipios y barrios?,
- 3) ¿En qué medida puede ser una amenaza a la seguridad nacional e interior conocer horarios, días u otros patrones de actuación de la delincuencia (victimización) y el perfil de víctimas recurrentes según territorios particulares?,
- 4) ¿Conocer la dotación policial dedicada a labores preventivas en los territorios ayudará a comprender las limitaciones y los impactos de las estrategias policiales y al mismo tiempo facilitar la equidad en el acceso a la seguridad como bien público? y
- 5) ¿Hoy otras formas de facilitar información para la seguridad de las personas, más allá de la publicación de estadísticas? y ¿cómo aprovechar entonces - a modo de ejemplo- la experiencia internacional relativa a la publicación periódica de mapas delictuales (mapeo del delito y de la victimización) y que -según se sabe- pueden ayudar a prevenir incidentes?, entre otras interrogantes.



BIBLIOGRAFÍA

- Afanador, Miguel (1995). Seguridad ciudadana en Colombia. En: Persona y Sociedad. ILADES, Vol. 9, N° 3, Santiago, p. 61-102.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio del Interior (2004). Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina: lecciones y desafíos. División de Seguridad Ciudadana. Santiago, 194 p.
- Beliz, Gustavo (2007). ¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana?. En: ¿Cuál es la salida?. La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. Erik Alda y Gustavo Beliz (Editores), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, p. 1-117.
- Blanco, Javiera y Tudela, Patricio (2010). Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad. En: Conceptos N° 19, Fundación Paz Ciudadana, Santiago. En: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20101129125034.pdf; (consultado el 20 de Abril de 2012)
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2008). Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas, Montreal 270 p.
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2010). Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas, Montreal 241 p.
- Consejo para la Transparencia. Curso práctico: ¿Qué es la Transparencia Activa? Capítulos I y II.
- Consejo para la Transparencia (2010). Encuesta Nacional de Posicionamiento del Consejo para la Transparencia – Mide UC.
- Consejo para la Transparencia (2011). Evaluación de Desempeño a Organismos Públicos en el Procedimiento de Solicitudes de Acceso a la Información.
- Consejo para la Transparencia (2011). Memoria Institucional 2011.



- Dammert, L.; Salazar, F.; Montt, C. y González, P. (2010). Crimen e Inseguridad. Indicadores para las Américas. FLACSO-Chile y BID. Santiago. En: http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=941&page=1 (consultado el 18 de diciembre de 2010)
- Departamento de Seguridad Pública (2008). La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades. , Organización de los Estados Americanos, Washington. p. 90
- Departamento de Seguridad Pública (2009). Documentos Claves de la OEA sobre Seguridad. Volumen II: Seguridad Pública. Secretaría de Seguridad Multidimensional, Organización de los Estados Americanos, Washington.
- Instructivo Presidencial sobre Transparencia Activa y Publicidad de la Información de la Administración del Estado (2006)
- Ministerio del Interior (2006 / 2008). Estrategia Nacional de Seguridad Pública. División de Seguridad Pública. Santiago. En: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/informacion.html> ((consultado el 28 de Abril de 2012)
- Ministerio del Interior (2010). Plan Chile Seguro 2010-2014. División de Seguridad Pública. Santiago. En: http://www.seguridadpublica.gob.cl/files/chile_seguro.pdf (consultado el 28 de Abril de 2012)
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2010). Política Nacional de Seguridad Ciudadana. En: http://www.seguridadpublica.gov.cl/politica_nacional_de_seguridad_publica_-_introducc.html (consultado el 28 de Abril de 2012)
- Mlynarz, Danae; De La Fuente, Gloria; Estevez, Francisco y Rammsy, Claudio (2011). Informe Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana. Santiago, Fundación Proacceso, 48 p.
- Organización de Naciones Unidas (1995). Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (ECOSOC RES. 1995/9).
- Organización de Naciones Unidas (1999). Participación de la Comunidad en la prevención de la delincuencia. Informe para el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. 1999 A/CONF.187/11 17.
- Organización de Naciones Unidas (2002). Medidas para promover la prevención eficaz del delito (ECOSOC RES. 2002/13).
- Salazar, Felipe (2009). Institucionalidad y datos en América Latina. Serie Documento Electrónico.



nicos N° 1, Programa de Seguridad Ciudadana, FLACSO Chile, Santiago.
En: www.flacso.cl/getFile.php?file=file_4a1aa3eb82d01.pdf (consultado el 25 de abril de 2012)

- Salazar, Felipe y Montt, Cristóbal (2011). Información para la prevención de la delincuencia. Alcances y limitaciones de las encuestas de victimización. **Consortio Global para la Transformación de la Seguridad (CGTS)**. Policy Brief 17. En: http://www.securitytransformation.org/esp/gc_publications_2.php?categoria=31

- Tudela, Patricio (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. En: www.iadb.org/document.cfm?id=911756 (consultado el 20 de Abril de 2012)

- Tudela, Patricio (2008). Componentes para el diseño e implementación de políticas de seguridad: Valoración de la experiencia internacional. En: Estudios Policiales. Revista de la Academia Superior de Estudios Policiales. Policía de Investigaciones de Chile, Santiago, N° 2, 41-60. En: http://www.asepol.cl/spa/areaExtension/internas/pdf/numero_2/Componentes%20Para%20el%20Diseno%20e%20Implementaci%C3%B3n%20de%20Pol%C3%ADticas%20de%20Seguridad.pdf (consultado el 20 de Abril de 2012)

- Tudela, Patricio (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. En: Estudios Policiales. Revista de la Academia Superior de Estudios Policiales. Policía de Investigaciones de Chile Santiago, N° 4, 122 -146. En; http://www.asepol.cl/spa/areaExtension/internas/pdf/numero_4/asepol2009sem1.pdf

- Tudela, Patricio (2010a). Identificación de los nudos críticos de los flujos de información entre instituciones del sistema penal y de seguridad pública: Antecedentes y problemas observados que afectan la eficacia de la persecución penal. Fundación Paz Ciudadana, Santiago. En: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20101214154139.pdf (consultado el 27 de Abril de 2012)

- Tudela, Patricio (2010b). Aportes y desafíos de las ciencias sociales y la antropología social a la organización y la actividad policial: Una agenda en desarrollo. Memorias del Primer Congreso Internacional de Ciencia de Policía (2009). Bogotá, 2010, pp. 179-224. En: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110509160628.pdf

- Tudela, Patricio (2011a) Policía, accountability y control interno: Líneas de acción para un mejor desempeño policial. Santiago, Fundación Paz Ciudadana. 152 p.



En: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110825161031.pdf (consultado el 22 de Abril de 2012)

- Tudela, Patricio (2011b). La medición del desempeño policial en Chile: consideraciones sobre la calidad de los servicios y el trato a víctimas y denunciantes. En: Conceptos. Fundación Paz Ciudadana, N° 22, 34 p. http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110902154443.pdf (consultado el 24 de Abril de 2012)
- UNDOC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2007). Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal en Viena. UNDOC, New York.
- Valdivieso, Patricio y López, Miguel Ángel (2007). Capital Social, Participación y Seguridad Pública. FONDECYT N° 1071073.
- Vanderschueren, Franz; et al. (2009); Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). Copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile. Santiago, 143 p.

Internet

- <http://www.consejotransparencia.cl/>
- <https://www.accesointeligente.org/AccesoInteligente/#list?type=general>
- <http://www.proacceso.cl/>

