

**Foro transversal para la modernización  
estatal en seguridad pública**



**FORO TRANSVERSAL PARA LA MODERNIZACIÓN  
EN SEGURIDAD PÚBLICA**

**DOCUMENTO DE TRABAJO**

**Septiembre de 2009**

**FUNDACION**  
  
**PAZ CIUDADANA**

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN: Acerca de este documento.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>5</b>
<b>DESCRIPCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Seguridad Pública en Chile .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Marco Institucional .....</b>	<b>6</b>
a. Estrategia Nacional de Seguridad Pública .....	6
b. Subsecretaría del Interior y División de Seguridad Pública.....	9
c. Proyecto de ley que crea el Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Seguridad Pública (Boletín 4248-06). .....	10
<b>1.2 Áreas de seguridad pública.....</b>	<b>14</b>
a. Prevención.....	16
b. Policías.....	24
b.1 Carabineros.....	25
b.2 Policía de Investigaciones .....	29
c. Sistema de Justicia Penal.....	30
d. Sistema de ejecución de penas para adultos .....	35
e. Sistema de justicia juvenil .....	41
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>47</b>
<b>ANÁLISIS .....</b>	<b>47</b>
<b>2. Análisis de la seguridad pública a la luz de la modernización .....</b>	<b>48</b>
<b>2.1 Definiciones de modernización y elementos esenciales .....</b>	<b>48</b>
<b>2.2 Análisis e identificación de nudos críticos en principales instituciones de seguridad pública .....</b>	<b>53</b>
<b>A. Marco institucional .....</b>	<b>54</b>
<b>B. Áreas de seguridad pública: Programas o instituciones seleccionadas .....</b>	<b>65</b>
a. Prevención: Programa de Seguridad y Participación Ciudadana .....	65
b. Policías.....	74
b.1 Carabineros.....	75
b.2 Policía de Investigaciones .....	81
c. Sistema de Justicia Penal: Ministerio Público .....	90
d. Sistema de ejecución de penas para adultos: Gendarmería.....	101
e. Sistema de justicia juvenil: Sename .....	114



<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>122</b>
<b>PROPUESTAS .....</b>	<b>122</b>
<b>3. Propuestas .....</b>	<b>123</b>
<b>3.1 Propuestas para el Marco Institucional.....</b>	<b>123</b>
<b>3.2 Propuestas para las áreas de seguridad pública .....</b>	<b>127</b>
1. Prevención: Programa de Seguridad y Participación Ciudadana .....	127
2. Policías.....	132
b.1 Carabineros.....	132
b.2 Policía de Investigaciones .....	136
3. Sistema de Justicia Penal: Ministerio Público .....	139
4. Sistema de ejecución de penas para adultos: Gendarmería.....	146
5. Sistema de justicia juvenil: Sename .....	154
 <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	 <b>162</b>
 <b>ANEXOS.....</b>	 <b>175</b>
<b>Anexo 1: Documentos de apoyo .....</b>	<b>176</b>
1. Victimización, temor y demanda pública .....	176
2. Gasto público y costos del delito .....	192
3. Indicadores sistema penal.....	196
4. Oferta pública: Estrategia Nacional de Seguridad Pública .....	211
5. Delincuencia y equidad social .....	241
6. Esquema del nuevo proceso penal .....	254
<b>Anexo 2: Documento de trabajo .....</b>	<b>264</b>
Factores críticos para profesionalización seguridad pública y modernización del sector.....	264
<b>Anexo 3: Programas efectivos para disminuir la delincuencia .....</b>	<b>287</b>

## **INTRODUCCIÓN: Acerca de este documento**

El presente documento es producto del trabajo realizado por el Foro Transversal para la Modernización en Seguridad Pública<sup>1</sup>.

En la última sesión de su Consejo Consultivo del año 2008, Fundación Paz Ciudadana se comprometió a elaborar una propuesta de modernización de la seguridad pública, que se pondría a disposición del Gobierno en 2009. Con este propósito, la Fundación constituyó el día 3 de septiembre de 2008 un foro amplio de la sociedad civil que contó con la participación de 31 representantes del mundo académico, empresarial y del área de las políticas públicas, quienes tienen vasto conocimiento en materias de innovación, modernización, seguridad y gestión pública. El objetivo de esta instancia fue elaborar una propuesta de modernización de la seguridad pública que retroalimente el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de reducción de los delitos, la violencia y el temor.

Las sesiones tuvieron una frecuencia bimensual o mensual y se llevaron a cabo entre septiembre de 2008 y julio de 2009. Se estableció una metodología de trabajo, donde la Secretaría Ejecutiva del foro, a cargo de Fundación Paz Ciudadana, fue presentando insumos para la discusión y el trabajo que culminó con este documento.

Fundación Paz Ciudadana agradece la activa participación de cada uno de los miembros y espera que este documento sea un real aporte para la modernización de la seguridad pública en Chile, indispensable para lograr significativos impactos en victimización, temor y violencia.

El documento está estructurado en tres capítulos. El primero de ellos contiene una descripción de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, del marco institucional y de las áreas que componen la seguridad pública en Chile. El segundo capítulo se refiere a las definiciones de modernización en esta materia y al análisis de la seguridad pública en el país a la luz de la modernización, estableciendo los principales nudos críticos para cada una de las áreas. Finalmente, en el tercer capítulo se encuentran las propuestas específicas para cada área.

---

<sup>11</sup> El foro estuvo compuesto por: María Elena Arzola, Rodrigo de la Barra, Catalina Droppelmann, Mauricio Duce, Paulo Egenau, Jorge Fábrega, Hugo Fruhling, Gonzalo Fuenzalida, Eugenio Guzmán, Paula Hurtado, Ignacio Irrarzával, Jorge Jaraquemada, Cristián Larroulet, Jorge Lee, Marcos Lima, Jorge Marshall, Catalina Mertz, Leonidas Montes, Alfredo Moreno, Jorge Navarrete, Orlando Poblete, Rodrigo Quintana, Isabel Retamal, Cristián Riego, Eugenio Tironi, Patricio Tudela, Franz Vanderschueren, Gonzalo Vargas, Juan Enrique Vargas, Rodrigo Vergara, Francisca Werth.

# CAPÍTULO 1

## DESCRIPCIÓN

## 1. Seguridad Pública en Chile

En este capítulo se entrega una descripción de la seguridad pública en Chile, que servirá de marco para el posterior análisis y para la construcción de las propuestas. Para ello, se explica la estrategia que aúna las políticas y programas de seguridad ciudadana, el marco institucional y todas las áreas que la componen.

### 1.1 Marco Institucional

#### a. Estrategia Nacional de Seguridad Pública

En el año 2003 el Gobierno inició el proceso de formulación de una política de Estado en materia de seguridad ciudadana. Para conseguir tal objetivo, entre los años 2003 y 2004 el Ministerio del Interior convocó a un foro de expertos<sup>2</sup>, con el propósito de identificar y dimensionar los principales problemas del país en materia de seguridad ciudadana y proponer el marco para el diseño e implementación de políticas públicas.

El principal producto de esta instancia, fue un documento que contenía el diagnóstico consensuado de la delincuencia en Chile y la descripción de la oferta pública disponible, denominado: “Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana”, de abril de 2004. Este informe fue utilizado durante el año 2004 como documento base para el trabajo de elaboración de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (en adelante, la Política).

La Política se construyó con una amplia participación de las instituciones públicas vinculadas al área, así como de la sociedad civil dedicada al tema. Para estos efectos se creó una mesa de trabajo intersectorial compuesta por representantes de instituciones sectoriales del Estado, parlamentarios miembros de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile, centros de estudios, expertos individuales y organizaciones no gubernamentales (Ministerio del Interior, 2004).

---

<sup>2</sup> El foro estuvo compuesto por: Andrés Baytelman, Rafael Blanco, Jorge Correa Sutil, Lucía Dammert, Hugo Frühling, Gonzalo García Pino, Mariane Krause, Catalina Mertz, Enrique Oviedo, Claudia Serrano, Eduardo Valenzuela, Franz Vanderschueren y Gonzalo Vargas.

El principal logro de la Política fue oficializar importantes consensos técnicos logrados en el Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana respecto de los criterios orientadores que deben regir las políticas de reducción del delito, lo que implicó una continuidad del trabajo técnico realizado por el Foro y un avance en una mayor definición de los desafíos y programas del área.

El proceso culminó con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (en adelante, la Estrategia)<sup>3</sup> oficialmente puesta en marcha por la Presidenta Bachelet en noviembre de 2006. La Estrategia tiene el propósito de aplicar, calendarizar y focalizar los contenidos de la Política y estructurar toda la oferta gubernamental del sector en torno a ella.

La Estrategia incluye los compromisos gubernamentales de reducir en 10% el número de hogares victimizados por algún delito entre el 2006 y 2010 y reducir en 9% el número estimado de delitos de mayor connotación social entre el 2006 y 2010. La victimización es medida a través de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC)<sup>4</sup>.

La oferta programática contenida en la Estrategia se estructura en torno a seis ejes de acción, cada uno de los cuales agrupa un conjunto de iniciativas de diversa naturaleza. Los ejes y sus objetivos se resumen a continuación<sup>5</sup>:

- a. Perfeccionamiento de la 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.
- b. 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.
- c. Prevención del delito: Implementar acciones que intervengan en las condiciones sociales o ambientales, para disminuir la violencia y la ocurrencia de delitos (prevención social y situacional).

---

<sup>3</sup> Chile. Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana. (2004). Política nacional de seguridad ciudadana. Santiago, Chile: Ministerio del Interior. Recuperado el 27 de agosto 2009 de [http://www.seguridadciudadana.gob.cl/politica\\_nacional\\_de\\_seguridad\\_publica\\_-\\_introducc.html](http://www.seguridadciudadana.gob.cl/politica_nacional_de_seguridad_publica_-_introducc.html)

<sup>4</sup> El objetivo de la ENUSC es obtener información a nivel nacional, regional y comunal sobre la inseguridad y la victimización de personas y hogares, las condiciones situacionales en que se producen y la reacción y percepción de la ciudadanía frente al delito (INE, 2008).

<sup>5</sup> Para un mayor detalle, ver Estrategia Nacional de Seguridad Pública año 2006 y 2008.

- d. Control y sanción: Implementar y promover medidas legales, policiales y judiciales para mejorar las labores de prevención policial y la persecución y sanción de las conductas ilícitas.
- e. Rehabilitación: Integrar a la comunidad a personas infractoras de ley penal.
- f. Asistencia a víctimas: Desarrollar iniciativas de asistencia a víctimas de delitos violentos.

La siguiente tabla presenta el número de metas por área de las dos versiones de la Estrategia que han existido a la fecha, entendiendo por meta todas aquellas iniciativas mencionadas como tales por la Estrategia. Éstas son de diversa índole e incluyen ámbitos tales como proyectos de ley, coordinaciones intersectoriales, implementación de programas, pilotajes de iniciativas, aumento de coberturas y dotación profesional, creación de institucionalidad, generación y distribución de material informativo y creación de infraestructura, entre otras.

**Tabla 1: Metas Estrategia Nacional de Seguridad Pública (versiones 2006 y 2008)**

Eje de acción	Número de Metas	
	Estrategia 2006	Estrategia 2008
Institucionalidad	12	12
Información	14	15
Prevención	29	44
Control y Sanción	34	31
Rehabilitación	7	14
Asistencia a Víctimas	9	10
<b>TOTAL</b>	<b>105</b>	<b>126</b>

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla se observa que la Estrategia en su versión original (2006) contiene 105 metas, estructuradas en base a los ejes recién expuestos. En su versión actualizada (2008) cuenta con 126 metas<sup>6</sup>, sobre la base de los mismos ejes. El aumento en número de metas se concentra en las áreas de prevención, y rehabilitación - reinserción social.

<sup>6</sup> Luego de la tercera cuenta pública de la Estrategia en agosto de 2008, se difunde una nueva versión de la misma. La justificación señalada en la nueva versión plantea que ésta continúa con el trabajo desplegado el año 2007, aumentando la cobertura de programas o iniciativas desarrolladas en los diversos ejes y perfeccionando las herramientas de gestión (Ministerio del Interior, 2008).



## b. Subsecretaría del Interior y División de Seguridad Pública

Las labores operativas de la puesta en marcha y monitoreo de la Estrategia son de responsabilidad de la Subsecretaría del Interior, específicamente de la División de Seguridad Pública (en adelante, la División).

La División es un organismo dependiente del Ministerio del Interior, que surge en 2001 con el propósito de dar coherencia a las políticas públicas en materias de seguridad ciudadana. La División ejecuta el “Programa de Seguridad y Participación Ciudadana” (Ley N° 19.702) y tiene por objetivo llevar a cabo una estrategia de prevención social y de la delincuencia centrada en incentivar la gestión municipal en este ámbito.

Como se observa en la siguiente tabla, de acuerdo a lo señalado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres)<sup>7</sup>, la División tiene un presupuesto asignado para el 2009 de \$21.659 millones de pesos.

**Tabla 2: Presupuesto de la División de Seguridad Pública período 2002-2008**

Año	División de Seguridad Pública (en miles de pesos de cada año)	Índice (base = 100)
2002	3.184.936	100
2003	2.223.169	70
2004	2.872.278	90
2005	11.114.836	349
2006	12.496.006	392
2007	14.550.797	457
2008	18.223.451	572
2009	21.659.755	680

Fuente: elaborado en base a la Ley de presupuesto de cada año (Disponible en: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)).

En cuanto a la dotación de personal, en la División trabajan aproximadamente 300 personas contratadas a honorarios, considerando el nivel central y territorial<sup>8</sup>.

Las principales funciones de la División son:

<sup>7</sup> La Dirección de Presupuestos (Dipres) es un organismo que depende del Ministerio de Hacienda y tiene la misión de velar por la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. Lo anterior implica formular la Ley de Presupuestos, realizar modificaciones al presupuesto vigente por medio de decretos, elaborar los programas de caja mensuales y registrar el gasto mensual, efectivo y devengado por Institución. Fuente: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

<sup>8</sup> Dotación de funcionarios a honorarios – Seguridad Pública. Recuperado el 27 de agosto de 2009 de Gobierno transparente, Ministerio del Interior: <http://www.interior.gov.cl/transparenciaactiva/>

- a. Coordinar con diversos organismos, tanto públicos como privados, nacionales e internacionales, civiles y policiales, el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación en materias de delincuencia y participación de la comunidad en seguridad ciudadana.
- b. Diseñar e implementar los programas y acciones relacionados con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de ejecución directa desde la División.
- c. Asesorar al Estado, y en específico al Ejecutivo, sobre las características del problema delictivo, así como las iniciativas de prevención y control de la delincuencia.
- d. Analizar e investigar comportamientos y proyecciones de las actividades delictuales, y de las acciones para la prevención en seguridad ciudadana.

**c. Proyecto de ley que crea el Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Seguridad Pública (Boletín 4248-06).**

La demanda por una nueva institucionalidad que se haga cargo de las políticas públicas en seguridad ciudadana se ha venido desarrollando en los últimos cinco años. Esta necesidad se explicita por primera vez en el Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, que sin hacer referencia específica al tema de la institucionalidad, plantea la falta de coordinación en las iniciativas y programas en seguridad, la ausencia de planificación estratégica entre los actores estatales y la necesidad de realizar un trabajo coordinado para el logro de una mayor eficacia y eficiencia en el área<sup>9</sup>.

La Política Nacional de Seguridad Ciudadana en tanto, se refiere a la materia de forma más específica y plantea como uno de los desafíos programáticos de nuestro país para el fortalecimiento de las políticas públicas en relación a delincuencia, el desarrollo de una institucionalidad que permita este avance. La Política señala la necesidad de contar con una institución central del Estado que asuma la responsabilidad de definir sobre la base de diagnósticos y evaluaciones, sus lineamientos principales (Ministerio del Interior, 2004).

<sup>9</sup> Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile: Foro de expertos en seguridad ciudadana 16 de abril de 2004. Documento de Trabajo n° 1.

En este contexto, en junio de 2006, la Presidenta Bachelet envió al Senado el primer proyecto de ley relativo a la creación de un Ministerio de Seguridad<sup>10</sup>. Este proyecto proponía crear un Ministerio de Seguridad Pública que se encargara de la prevención y represión del delito, secundado por dos subsecretarías, una de seguridad pública y la otra de fuerzas de orden. Es decir, de este nuevo ministerio dependerían Carabineros y Policía de Investigaciones<sup>11</sup>.

Si bien, uno de los objetivos centrales de esta propuesta fue otorgar importancia a que hubiera sólo un ministerio que estuviera encargado exclusiva y específicamente de la política en seguridad ciudadana, ya en ese entonces se anticipó que la propuesta era perfectible. Uno de los aspectos más criticados de ésta fue la denominada doble dependencia de las policías del Ministerio del Interior y del nuevo Ministerio de Seguridad.

Ese mismo año, el proyecto fue modificado y se abandonó la idea de un Ministerio de Seguridad. En lugar de ello, se propuso la creación de una Subsecretaría de Seguridad Pública dentro del Ministerio del Interior. Esto con el propósito de concentrar la responsabilidad política de la seguridad ciudadana en un sólo ministerio. Paralelamente, la primera Estrategia Nacional de Seguridad Pública, contempló como uno de sus ejes programáticos el desarrollo de una institucionalidad que permitiera optimizar la respuesta pública al fenómeno de la delincuencia en su integralidad (Ministerio del Interior, 2006).

En noviembre del año 2007, tras el “Acuerdo Político Legislativo en Materia de Seguridad Pública” suscrito por el Gobierno y la Alianza<sup>12</sup>, el proyecto fue nuevamente modificado. El nuevo proyecto crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y agrega dos subsecretarías dependientes del Ministro del Interior: la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación y la Subsecretaría de Seguridad. En él, las policías pasan a depender por completo del Ministerio del Interior. Este proyecto constituye la base de la actual versión en trámite, en la cual se radica la responsabilidad de la seguridad pública en el Ministro del Interior (pasando dicho Ministerio a llamarse “Ministerio del Interior y Seguridad Pública”, Boletín N° 4.248-06).

<sup>10</sup> Mensaje N° 161-354 de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, y modifica diversos cuerpos legales, 15 de junio de 2006.

<sup>11</sup> N° Boletín: 4248-06. Recuperado 27 de agosto de 2009 de <http://sil.senado.cl>.

<sup>12</sup> Este acuerdo surgió mediante el trabajo conjunto de miembros del Gobierno y la oposición con el objetivo de obtener un consenso sustantivo en todo lo relacionado a la seguridad pública. Recuperado el 27 de agosto de 2009, Ministerio Secretaría General de la Presidencia de [http://www.minsegpres.gob.cl/portal/documentos/documentos/otros\\_documentos/acuerdo\\_seguridad\\_publica/documentoLista/0/documento/Acuerdo\\_Seguridad\\_publica.pdf](http://www.minsegpres.gob.cl/portal/documentos/documentos/otros_documentos/acuerdo_seguridad_publica/documentoLista/0/documento/Acuerdo_Seguridad_publica.pdf)

El actual proyecto, en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, propone al Ministerio del Interior y Seguridad Pública como el organismo que centraliza en una sola cartera todo lo relacionado con la elaboración e implementación de políticas públicas en materia de seguridad interior. Su objetivo es “la creación de una institucionalidad al más alto nivel político, a cargo de la seguridad pública”<sup>13</sup> intentando de esta forma materializar los pactos sostenidos en el Acuerdo Legislativo<sup>14</sup>.

En la misma línea de lo que el año 2003 planteó el Decreto Supremo N° 954, se otorga al Ministerio del Interior la responsabilidad de llevar a cabo la coordinación intersectorial y control transversal de las políticas en la materia. El proyecto de ley, señala que el nuevo Ministerio será el encargado de la Seguridad Pública y colaborador directo del Presidente de la República en materias de “orden público, la política y el mantenimiento de la seguridad pública interior (...) para cuyos efectos concentrará la decisión política en estas materias, coordinará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y servicios públicos en estos ámbitos y tendrá a su cargo la evaluación y fiscalización de los mismos”. El nuevo Ministerio “se encargará de todo lo relativo a la prevención, el control de la delincuencia, la rehabilitación de los infractores de ley y su reinserción social”. Deberá “coordinar las acciones que los Ministerios y los servicios públicos desarrollen en relación con la seguridad pública interior, evaluarlas y fiscalizarlas, decidiendo su implementación, continuación, modificación y término, así como la ejecución de los programas gubernamentales en materias de control y prevención del delito, de rehabilitación y de reinserción social de infractores de ley”<sup>15</sup>.

En referencia a Policías, el Proyecto señala “las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependerán de este Ministerio y se regirán por sus respectivas leyes orgánicas”<sup>16</sup>. Se propone el traslado de la dependencia de las Subsecretarías de Carabineros e Investigaciones al Ministerio del Interior. La Subsecretaría de Interior se convertiría entonces, en la sucesora de ambas subsecretarías para todos los efectos legales. El nuevo Ministerio será el encargado de “evaluar el cumplimiento de las

<sup>13</sup> Aprueban en general proyecto que crea Ministerio de Seguridad Pública. Recuperado el 15 mayo 2009 de: [http://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmID=35370](http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmID=35370).

<sup>14</sup> Luz verde a nuevo Ministerio del Interior y de Seguridad Pública: Con ello, la iniciativa del gobierno quedó en condiciones de cumplir su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Recuperado el 15 mayo 2009 de [http://www.senado.cl/prontus\\_galeria\\_noticias/site/artic/20090505/pags/20090505190336.html](http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20090505/pags/20090505190336.html)

<sup>15</sup> Oficio de ley a Cámara Revisora N° 332/SEC/09, del 5 de mayo de 2009. Recuperado el 5 de mayo de 2009 de [http://www.diputados.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=4629&prmBL=4248-06](http://www.diputados.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=4629&prmBL=4248-06)

<sup>16</sup> Ibid.

metas y objetivos de los planes y programas de seguridad pública a cargo de las instituciones policiales”<sup>17</sup>.

En cuanto a las tareas de coordinación en materias de reinserción social, el modelo propuesto contempla una Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación. Esta Subsecretaría será el órgano de colaboración del Ministro en la “elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas destinadas a prevenir socialmente la delincuencia y el consumo de drogas y alcohol, a rehabilitar y a reinserter socialmente a los infractores de ley (...) tendrá a su cargo la gestión de la totalidad de los planes y programas” del nuevo Ministerio en estas materias<sup>18</sup>. Al respecto, es necesario destacar que en este ámbito, en la actualidad intervienen un conjunto de instituciones, como el Ministerio de Justicia –Sename y Gendarmería-, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, organismos que no serán modificados en esta propuesta de nueva institucionalidad.

En referencia a la coordinación intersectorial, la nueva Subsecretaría “supervigilará los planes y programas que los demás Ministerios y servicios públicos desarrollen en la materia. Para tal efecto, articulará las acciones que éstos ejecuten, así como las prestaciones y servicios que otorguen, de manera de propender a su debida coherencia y a la eficacia en el uso de los recursos”<sup>19</sup>. Asimismo, deberá proponer al respectivo ministro las políticas, planes y programas en materias de prevención social, rehabilitación y reinserción social de infractores de ley.

Por último, respecto de la ejecución territorial de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, el Proyecto otorga al Intendente un rol central, señalando que “la ejecución de la política nacional de seguridad pública interior a nivel regional, provincial y local se llevará a cabo por medio de los intendentes”. Con este propósito podrán “celebrar acuerdos o convenios con las instituciones públicas o privadas, incluidas las municipalidades (...) corresponderá a los Intendentes la coordinación con los municipios en materias de seguridad pública” (...) Sin perjuicio de ello “el Ministerio del Interior y Seguridad Pública podrá desarrollar planes y programas en materias de prevención y seguridad ciudadana por intermedio de los municipios”<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup>Ibid.

<sup>18</sup>Ibid.

<sup>19</sup>Ibid.

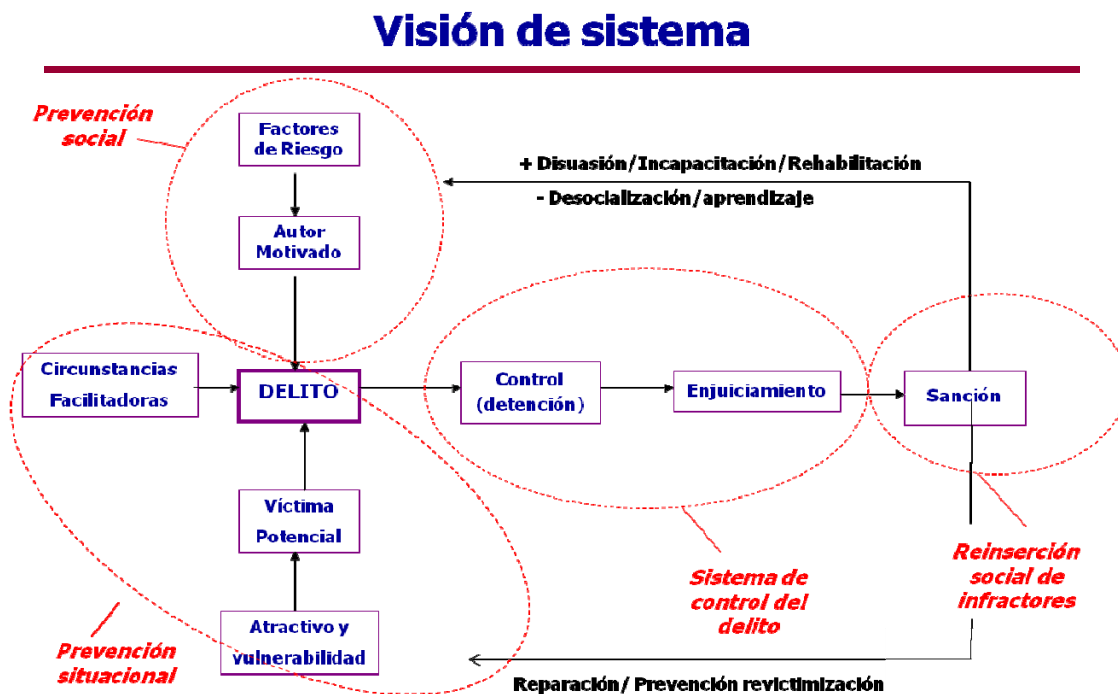
<sup>20</sup>Ibid.

## 1.2 Áreas de seguridad pública

La delincuencia es un fenómeno heterogéneo y multidimensional. Incluso dentro de un determinado tipo de delito, los hechos varían fuertemente en cuanto a los tipos de autores, víctimas, “modus operandis”, motivaciones y circunstancias. Además, es reconocido que el comportamiento delictivo es multicausal, incidiendo elementos de muy distinta naturaleza, tales como factores: biológicos, psicológicos, valóricos, actitudinales, económicos, laborales y sociales, entre otros.

Dado lo anterior, la tarea de reducir el delito requiere de un enfoque integral, que considere los diferentes procesos que desencadenan los delitos y las consecuentes respuestas institucionales y sociales. El siguiente diagrama pretende graficar de manera general, en una visión de sistema, los procesos vinculados a la delincuencia y las políticas que se orientan a reducirla.

Ilustración 1: Visión del sistema



Fuente: Fundación Paz Ciudadana.

El esquema anterior reconoce que existen tres dimensiones de respuesta frente al delito: prevención (social y situacional), control y reinserción. Cada una de estas áreas de intervención está

dirigida a lidiar con determinados aspectos de los factores que determinan la ocurrencia del delito. A continuación se describe brevemente cada una de ellas.

La prevención del delito puede ser clasificada en dos grandes categorías: prevención social y situacional. La prevención social del delito se focaliza en la intervención de factores de riesgo asociados a la determinación de conductas o carreras delictuales, evitando que éstas se desencadenen. Por su parte, la prevención situacional del delito también interviene factores determinantes de la decisión delictual, pero en este caso se trata de factores ambientales que gatillan dicha decisión.

El sistema de control se refiere a la actividad de persecución penal del Estado. Cometido el delito, la función tradicional del proceso penal es permitir el ejercicio de la acción penal, el desarrollo de la investigación, la realización de un juicio en contra de uno o varios sujetos determinados y, finalmente, la dictación de una sentencia. Los actores involucrados en este sistema –policías, fiscales, jueces, defensores, gendarmes y Sename, en el caso de infractores juveniles- pueden afectar positiva o negativamente en la probabilidad de que un sujeto vuelva a delinquir, y consecuentemente, en el nivel general de la delincuencia.

Por último, los programas de **rehabilitación y reinserción social** se ocupan de personas que ya cometieron un delito, por el cual están siendo o fueron perseguidos penalmente. Aquí los esfuerzos están dirigidos a construir una oferta programática que evite la reincidencia del infractor.

Para los efectos de análisis de este documento, a continuación se describen las cinco principales áreas que se consideran claves en el desarrollo de políticas públicas en seguridad pública en Chile: prevención, policías, sistema de justicia penal, sistema de justicia juvenil y sistema de ejecución de penas para adultos.

### a. Prevención

La prevención de la delincuencia, la violencia y el temor al delito está constituida por todas aquellas acciones orientadas a evitar que un hecho delictivo o violento ocurra o a que las personas sientan temor a la delincuencia, es decir, actúa sobre las causas del delito, la violencia y el temor<sup>21</sup>.

Las acciones de prevención pueden ser clasificadas en dos grandes categorías dependiendo de sus objetivos: la prevención social y la prevención situacional.

La prevención social del delito pretende intervenir en los factores de riesgo asociados a la determinación de conductas o carreras delictuales, evitando que éstas se materialicen.

La naturaleza de la prevención social del delito exige la existencia de un trabajo interinstitucional, incluyendo instituciones de salud, educación, empleo, la comunidad y organizaciones no gubernamentales. Según la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, existe consenso respecto a los ámbitos de acción en que debe desarrollarse la prevención social. Estos son:

- Reducir la violencia intrafamiliar y el maltrato.
- Reducir la violencia escolar.
- Apoyar tempranamente a niños y jóvenes en situación de riesgo.
- Prevenir el consumo problemático de alcohol y el consumo de drogas.
- Detectar precozmente problemas conductuales.
- Intervenir en barrios vulnerables.

Por su parte, la prevención situacional del delito también se orienta a la intervención de factores determinantes de la decisión delictual, pero se trata de factores ambientales que configuran causas directas e inmediatas de dicha decisión. Dichas causas están asociadas a condiciones ambientales que facilitan el delito por distintas vías favoreciendo la vulnerabilidad de las víctimas, o bien minimizando el riesgo o la dificultad del mismo. La identificación e intervención de dichas causas directas e inmediatas -en cada problema delictual específico y concreto- impacta la decisión actual de delinquir. El ejemplo más común de esta clase de prevención es la vigilancia<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Chile. Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana. (2004). Política nacional de seguridad ciudadana. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, "Espacios urbanos seguros", (2003). Fundación Paz Ciudadana, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo Ministerio del Interior.



➤ **Entidad a cargo**

Existe una serie de instituciones del Estado cuyo quehacer tiene vinculación con la prevención del delito. Algunas de estas son: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Transporte, la Policía de Investigaciones, Carabineros, el Ministerio Público, los municipios, el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (Conace<sup>23</sup>), el Servicio Nacional de Menores (Sename) y Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), entre otros. Sin embargo, no existe una institucionalidad centralizada a cargo de coordinar y ejecutar los programas de prevención del delito. En la práctica el Ministerio del Interior, a través de la División de Seguridad Pública, es quien ha asumido un rol coordinador de aquellos programas a nivel local que tienen alguna relación con la prevención del delito.

Adicionalmente, los municipios juegan un rol clave en la ejecución de ciertos programas a nivel local, como por ejemplo en el Programa de Seguridad y Participación Ciudadana (ex Comuna Segura) que se describe más adelante.

➤ **Oferta programática**

La oferta programática en prevención social y situacional del delito existente actualmente en Chile se sistematiza en la Estrategia. Los objetivos del eje prevención establecidos en ésta son<sup>24</sup>:

- Fortalecer y potenciar la capacidad de la comunidad escolar para promover conductas pro-sociales y disminuir la violencia y el delito.
- Fortalecer y potenciar la capacidad de la familia y la comunidad para promover conductas pro-sociales y disminuir la violencia y el delito.
- Potenciar y aumentar las acciones de prevención y rehabilitación del consumo de alcohol y drogas, en tanto factores de riesgo asociados a conductas violentas y/o delictuales.
- Fortalecer la integración social y protección de niños/niñas/jóvenes vulnerados/as o en riesgo social.

<sup>23</sup> Conace, organismo dependiente del Ministerio de Interior, está encargado de la prevención y tratamiento para personas con problemas de consumo de drogas. Cuenta con el programa “Previene”, el cual implementa en conjunto con los municipios, acciones de prevención universal a nivel local.

<sup>24</sup> Chile. Ministerio del Interior. (2008). Estrategia nacional de seguridad pública 2006-2010: súmate por un Chile + seguro. Versión 2008. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

- Reducir las condiciones de riesgo de entornos urbanos que facilitan la violencia y la delincuencia.

Para efectos de la presente sección se ha definido profundizar en el programa denominado “Programa de Seguridad y Participación Ciudadana”, cuyo objetivo principal es la reducción del delito a través de la prevención. Posteriormente se describen brevemente otros programas existentes en la Estrategia que fueron relevados como principales en la prevención del delito.

**i. Programa de Seguridad y Participación Ciudadana (ex Comuna Segura)**

El programa Comuna Segura se inició el año 2001 inspirado en el modelo inglés de prevención (“Safer Cities”), con el propósito de prevenir conductas delictivas y la violencia desde los espacios más cercanos a las personas, es decir, su calle, su barrio, su comuna<sup>25</sup>. Sus ejes principales fueron: la participación comunitaria, el desarrollo de redes sociales en la prevención de la delincuencia y desarrollo de un capital social local.

El Comuna Segura nace en 12 comunas como un programa destinado específicamente a promover la participación de la comunidad en el desarrollo de iniciativas de prevención. Se instalan en cada comuna Consejos de Seguridad Ciudadana, poniendo en funcionamiento un fondo concursable para financiar proyectos de seguridad de organizaciones sociales.

En el año 2006 el Programa alcanza una cobertura de 82 comunas. A partir del año 2007, el programa fue redefinido y comienza a llamarse Programa de Seguridad y Participación Ciudadana. A partir del año 2008 se cuenta con una cobertura de 90 comunas.

➤ **Presupuesto**

El financiamiento de los planes comunales da cuenta de los cambios introducidos durante el período de implementación de los mismos. En sus inicios (período 2001-2003), el financiamiento del Comuna Segura se realizó bajo la modalidad de fondos concursables administrados por los municipios. En el año 2004, el 40% del fondo asignado a cada comuna se destinó a inversiones focalizadas de trabajo, y el 60% siguió bajo la modalidad de fondos concursables.

<sup>25</sup> Chile. Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana. (2005). Comuna segura: Experiencias de seguridad ciudadana. Santiago, Chile: División de Seguridad Ciudadana.

A partir del 2005 se incorporó una nueva modalidad de financiamiento, el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), que destinó un tercio de los recursos transferidos a las comunas y fueron consignados a financiar iniciativas locales que concretaran las orientaciones entregadas desde del nivel central, sobre la base de criterios ordenadores de la Estrategia. En el 2006, este monto ascendió al 90% y a partir del año 2008, el 100% de los recursos son orientados al Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal, suprimiéndose completamente los fondos concursables.

Los fondos son entregados a los municipios a través de Convenios de Colaboración Financieros, celebrados entre el Ministerio del Interior y la municipalidad respectiva, perteneciente al programa. Éstos se destinan a apoyar la labor de las municipalidades en materias de seguridad ciudadana a través de proyectos específicos.

El Ministerio del Interior encomienda a los respectivos municipios, la implementación y ejecución dentro del territorio de su jurisdicción, de los Planes Comunales. Los fondos pueden ser utilizados a través de ejecución directa del municipio o mediante la ejecución indirecta. En ambos casos, la municipalidad es la encargada de velar por el cumplimiento del convenio y está obligada a rendir cuentas de la inversión de los recursos recibidos al Ministerio del Interior.

#### ➤ **Recursos humanos**

La instancia para definir las líneas prioritarias de seguridad en la comuna es el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana. Entre sus funciones destaca el apoyo y sanción al funcionamiento del Plan Comunal. El Consejo es presidido por el alcalde y lo conforman autoridades locales, miembros de las policías, miembros del Ministerio Público y representantes de la comunidad local, entre otros.

Adicionalmente existe la Secretaría Comunal, constituida por un secretario técnico quien posee atribuciones ejecutivas y técnicas y es el responsable de mantener un diagnóstico de la situación de seguridad de cada comuna y de coordinar, elaborar y ejecutar el Plan Comunal, en conjunto con el municipio y otros actores locales. En términos legales, el Secretario depende del municipio, sin embargo, en materias técnicas, debe responder al Ministerio, a través de la División de Seguridad Pública.

Finalmente, se cuenta con una mesa de coordinación municipal, formada por las direcciones municipales relacionadas con acciones de prevención.

Actualmente, el desarrollo y supervisión del programa está a cargo de la Unidad de Coordinación Territorial de la División de Seguridad Pública, la que desde el nivel central diseña e implementa instrumentos de seguimiento y monitoreo de la labor que desempeñan las secretarías locales<sup>26</sup>.

ii. **Otros programas en materia de prevención**

- Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva: Comenzó en el año 1998 y tiene el objetivo de perfeccionar los canales de integración y comunicación entre Carabineros y la comunidad, mejorando la gestión preventiva. Este programa será analizado en el área de Policías.
  - Programa 24 Horas: Se formula a partir de datos que genera Carabineros de Chile con los arrestos y denuncias, la cual es traspasada a los municipios para que los niños y jóvenes sean derivados a la red social local. Este programa se analizará en el área de Policías.
1. Programas de prevención de consumo de drogas: Son implementados por los equipos “Previene” de Conace en los municipios.
- Programa “En busca del tesoro”: Es un programa de prevención temprana orientado a niños y niñas de la educación parvularia formal y no formal. El programa ha sido diseñado para fortalecer en los niños y niñas de educación parvularia valores, actitudes, habilidades y comportamientos que le permitan desarrollar un estilo de vida saludable, considerando sus maneras de aprender en situaciones reales, cotidianas y cercanas a su vida personal. Se implementa en establecimientos de las comunas más vulnerables del país, en jardines infantiles de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y en la Fundación Integra.
  - Programa “Marori y Tutibú”: Su objetivo es fortalecer factores protectores del consumo de drogas en niños/as de 1º a 4º año básico y a sus familias. El programa se implementa en alrededor de 2 mil establecimientos municipalizados y particulares subvencionados de los principales municipios del país.
  - Programa “Quiero Ser”: Programa de ayuda para los profesores y las familias destinado a evitar el consumo de drogas y potenciar los factores de protección de los niños, niñas y jóvenes. Es autoaplicable y se imparte de manera secuencial durante

<sup>26</sup> Lunecke y Guajardo, 2009, texto no publicado.



cuatro años, desde 5º a 8º año de enseñanza básica. Este programa fue evaluado por el Conace el año 2003<sup>27</sup>. Se desconoce su cobertura actual.

- Programa “Yo decido”: Está enfocado a alumnos de 1º a 4º año medio de establecimientos municipales, particulares subvencionados y pagados de todas las regiones de Chile. Sus objetivos son: desarrollar, potenciar y reforzar habilidades personales y grupales que protejan del consumo de drogas y disminuyan los factores de riesgo frente al consumo de alcohol y drogas, fortaleciendo los vínculos comunitarios.
- Programa “Enfócate”: Está focalizado en adolescentes de entre 18 y 25 años. Su objetivo es fortalecer y desarrollar en los jóvenes proyectos de vida saludable y que estos aprendan a reflexionar en torno a sus actitudes y a desarrollar competencias que favorezcan su reinserción social. Este programa pone a disposición de la comunidad un conjunto de herramientas y actividades para prevenir el consumo, uso y tráfico de drogas en los jóvenes.

2. Programas de prevención temprana, infancia y juventud: Oficinas de Protección de Derechos (OPD): Fueron creadas por el Sename el año 2001 y se instalan en los municipios. Las OPD son oficinas comunales destinadas a proteger y promover los derechos de los niños y adolescentes, especialmente de quienes están socialmente excluidos o cuyos derechos han sido vulnerados. Sus profesionales entregan orientación y apoyo psicológico, social y legal a los niños, adolescentes y sus familias. En términos operativos realizan evaluaciones básicas de la situación psicosocial de los niños y niñas y de sus familias, prestan asesoría legal, solicitan medidas judiciales de protección, brindan orientación sobre los recursos sociales, realizan acciones conjuntas con los servicios sociales comunales y desarrollan acciones de difusión y sensibilización sobre los derechos de los niños y niñas.

Las OPD deben trabajar en forma coordinada con escuelas, consultorios, organizaciones comunitarias, instituciones que trabajan con infancia, policías, fiscalías y otros. Actualmente estas oficinas cubren 173 comunas de todo el país. A la fecha, este programa no ha sido evaluado.

3. Programas de prevención de violencia intrafamiliar (VIF)

<sup>27</sup> Disponible en: [http://www.conacedrogas.cl/inicio/pdf/CONACE\\_Evaluaciones\\_QUIEROSER\\_2007.pdf](http://www.conacedrogas.cl/inicio/pdf/CONACE_Evaluaciones_QUIEROSER_2007.pdf)

- Centros de atención para mujeres víctima de VIF: Son centros promovidos por el Sernam, que brindan información y atención social, legal y psicológica a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Según la cuenta pública de la ENSP<sup>28</sup>, 58.426 mujeres recibieron atención en materia de VIF durante el año 2008.
- Programa de detección, diagnóstico y tratamiento de personas afectadas por VIF: Fue creado por el Ministerio de Salud como un piloto el año 2003 y el 2004 se instaló en 30 comunas. Este programa es intervención integral, que incluye intervención médica y psicosocial, a nivel individual, grupal y familiar de las personas afectadas por VIF. Pone su énfasis en la creación de redes de apoyo a nivel comunal. La atención es otorgada en consultorios especializados, en los centros comunitarios de salud mental (Cosam), en clínicas privadas o en centros de atención de VIF de las municipalidades.

#### 4. Políticas sociales vinculadas con la prevención del delito

- Programa “Quiero mi Barrio”: Fue desarrollado por el Ministerio de Vivienda a partir del año 2006 con un horizonte temporal de 4 años. Su objetivo es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios, que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y los entornos de las familias. Utiliza un enfoque de participación comunitaria y trabaja en ámbitos de liderazgo comunitario, identidad cultural, medioambiente y seguridad. Si bien la meta del programa es alcanzar una cobertura nacional de 200 barrios, se desconoce cuál es la cobertura actual.
- Programa de reinserción educativa: Fue implementado por el Ministerio de Educación a partir del año 2004. Su objetivo es la re-escolarización de niños que han desertado del sistema escolar formal y que aún no tienen la edad suficiente para nivelar sus estudios en escuelas para adultos. Actualmente no se conoce la cobertura de este programa.

<sup>28</sup> Chile. Ministerio del Interior. (2008). Estrategia nacional de seguridad pública: Cuenta pública anual 2007. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.



### iii. La seguridad privada<sup>29</sup>

El tema de la seguridad privada ha ido tomando importancia durante los últimos años debido al crecimiento sostenido de esta industria. Debido a esto, en la presente sección se resume brevemente el estado de avance en que ésta se encuentra ésta en nuestro país.

En la actualidad contamos en Chile con una “Ley de Vigilancia Privada” que establece disposiciones respecto de guardias y vigilantes privados<sup>30</sup>, respecto de la cual existe consenso de que es insuficiente para satisfacer la regulación que este mercado requiere, en virtud del gran crecimiento que éste ha experimentado en los últimos años.

Según expertos en este tema (Leemira Consultores Asociados, 2008) lo requerido es una Ley de Seguridad Privada única que cubra todos los sectores de la industria en un solo cuerpo legal. La Cámara Nacional de Comercio ha trabajado desde su constitución -en el año 1998-, en el establecimiento de las bases para la promulgación de esta ley que conlleve a la profesionalización de la seguridad privada.

El objetivo de esta nueva ley sería “proporcionar parámetros referenciales de un marco legal, para llevar a cabo la profesionalización del mercado de Seguridad Privada con bases técnicas conceptuales respecto de los sectores que la componen” (Cámara Nacional de Comercio, 2008). A continuación se sintetizan los principales aspectos que propone la ley antes mencionada<sup>31</sup>:

- a. Identificación y definición de los sectores que componen la industria (que actualmente se encuentren o no regulados).

<sup>29</sup> Sección basada la presentación denominada, “Propuesta Modelo de Seguridad Privada” realizada al Ministro Insulza por la Comisión Seguridad y Antidelincuencia Cámara Nacional de Comercio en, Octubre 2004 y Leemira Consultores Asociados, IV Estudio: Oferta de la Industria de Seguridad Privada en Chile, 2007.

<sup>30</sup> La legislación actualmente vigente en el país es: DL N° 3.607 de 1981 (Deroga DL N° 194, de 1973, y establece nuevas normas sobre funcionamiento de vigilantes privados); DS N° 93 de 1985 (aprueba Reglamento de Art.5º Bis del DL N° 3.607, respecto de empresas de servicios de seguridad); Ley N° 19.303 de 1994 (Establece obligaciones a entidades que reciban, mantengan, o paguen valores o dinero sobre 500 UF); DS N° 1.773 de 1994 (aprueba reglamento DL N° 3.607/1981, establece normas sobre funcionamiento vigilantes privados); DS N° 1.772 de 1995 (aprueba Reglamento de la ley N° 19.303/1994 Establece obligaciones a entidades que indica, en materia de seguridad de las personas); DS N° 41 de 1996 (autoriza conexión a centrales de comunicaciones de Carabineros); DS N° 1.122 de 1998 (dispone medidas de seguridad mínimas para entidades públicas, transporte de valores empresas estratégicas y servicios de utilidad pública) y DEx N° 1.226 de 2000 (dispone medidas de seguridad mínimas para transporte de valores).

<sup>31</sup> Basado en documento denominado: Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo. (2004). Propuesta nueva institucionalidad en materia de seguridad privada.

- b. Metodología para la identificación, estratificación y clasificación de fuentes riesgo, de acuerdo con sus propias características de operación, potencialidad de eventos críticos y niveles de riesgo.
- c. Elaboración de índices de siniestralidad relativos a eventos críticos asociados a las distintas fuentes de riesgo.
- d. Establecimiento de políticas de coordinación e integración entre la seguridad pública y la seguridad privada.
- e. Creación de políticas de coordinación e integración con el mercado de las aseguradoras, en armonía con los niveles de riesgo y siniestralidad.
- f. Creación de reglamentos específicos que definan perfiles de profesionales de acuerdo a funciones y especializaciones de los distintos sectores de la industria de seguridad privada y las fuentes de riesgo.
- g. Estratificación de los entes fiscalizadores según su especialización y ámbito técnico en el que se desenvuelven.
- h. Creación de metodologías y funciones de agentes certificadores con el propósito de identificar y establecer los niveles de riesgo de las distintas fuentes y calidades de servicios y equipamiento tecnológico ofertado por la industria de la seguridad privada.
- i. Elaboración de reglamento que establezca y norme las sanciones y multas que correspondan por incumplimiento de Ley de Seguridad Privada, definiendo la responsabilidad y/o culpabilidad de la empresa, como del trabajador y/o del cliente.
- j. Creación del Sistema Nacional de Seguridad Privada compuesto por un macro organismo técnico rector, dependiente del Ministerio del Interior, compuesto por un Consejo Directivo que debiera ser integrado por: agentes usuarios del sistema, proveedores de servicios de la industria de seguridad privada, fiscalizadores del sistema y certificadores de riesgo.

#### **b. Policías**

Las policías constituyen un actor central en la seguridad pública, ya que por un lado, concentran las políticas públicas orientadas a la prevención del delito, y por otra parte, son los organismos que actúan en conjunto con el Ministerio Público en el desarrollo de las investigaciones en el ejercicio de la acción penal pública.



La prevención social excede el ámbito de responsabilidad institucional de las policías. Este ámbito está definido en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana así como en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que delimitan el ámbito de acción del resto de los actores que participan en materias de seguridad (Carabineros de Chile, 2007). “Aún cuando la prevención social y situacional del delito ocupan – sin duda- un lugar prioritario en esta materia (de reducción de la victimización y el delito), no es la institución policial el agente llamado a hacerse cargo de ella. Al respecto, el rol de Carabineros es de colaboración a otras instituciones y agencias públicas que desde el ámbito de la política social o urbana son las responsables de este tipo de tarea. (...) la Prevención Policial es aquella referida a impedir la ocurrencia de ilícitos, a disminuir las oportunidades de cometerlos y reducir el temor asociado a la delincuencia por medio de la vigilancia policial en las calles y espacios públicos (Carabineros de Chile, Subsecretaría, 2007).

La actividad policial en nuestro país se desempeña por parte de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), que constituyen en forma exclusiva las fuerzas de orden y seguridad. A continuación se describen sus principales características.

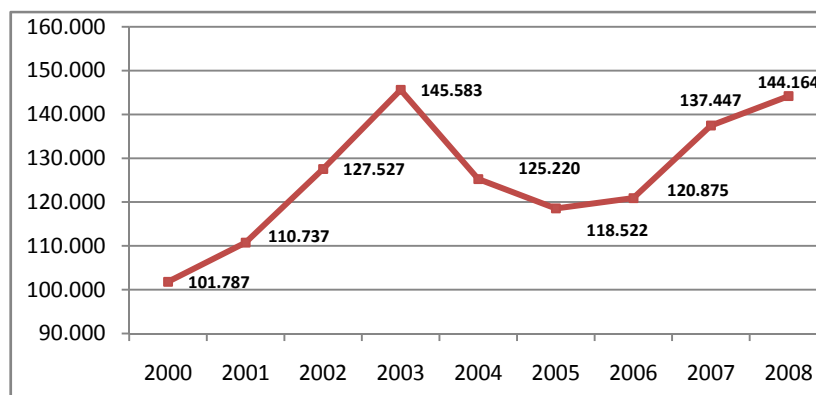
### **b.1 Carabineros**

Según la Ley Orgánica Constitucional de la institución, Carabineros es “una institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomienden la Constitución y la ley. Se integrará, además, con el resto de la Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República”.

Carabineros depende directamente del Ministerio de Defensa y se vincula administrativamente con éste a través de la Subsecretaría de Carabineros. Dentro de sus funciones específicas abarca tanto actividades preventivas y educativas, como de control del orden público y ejecución de las instrucciones emitidas por el Ministerio Público en la investigación de los delitos que éste último conduzca.

Uno de los indicadores de la actividad policial es el número de detenciones. A continuación se presenta un gráfico con este indicador para los delitos definidos como “delitos de mayor connotación social (DMCS)”<sup>32</sup>.

**Gráfico 1: Detenciones de delitos de mayor connotación social**



Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio del Interior.

Las detenciones por DMCS aumentaron 5% entre los años 2007 y 2008. Ello mantiene la tendencia al alza generada a partir 2005, sin embargo, con una menor tasa de crecimiento.

En cuanto a las aprehensiones para DMCS, en la siguiente tabla se observa que éstas se incrementaron entre los años 2007 y 2008, registrando un aumento de 8%. Al desagregar los datos por edad, se observa una leve disminución entre los aprehendidos de 14 a 17 años (- 3%) y un alza en los adultos (11%).

**Tabla 3: Aprehensiones policiales por delitos de mayor connotación social**

Edad/ Año	2005	2006	2007	2008	% cambio
14 a 17 años	20.666	22.044	26.290	25.411	- 3%
Adultos	94.527	95.772	107.085	118.395	11%
<b>Total Aprehendidos (desde 14 años)</b>	<b>115.193</b>	<b>117.816</b>	<b>133.375</b>	<b>143.806</b>	<b>8%</b>

Fuente: elaborado en base a datos de AUPOL- Carabineros de Chile, 2008.

### ➤ Presupuesto

La tabla a continuación contiene el presupuesto asignado a Carabineros para el período 2002-2009.

<sup>32</sup> Las detenciones se consideran para los delitos de mayor connotación social (DMCS), es decir, delitos de robos, robos no violentos, hurtos, lesiones, homicidios y delitos sexuales.

Tabla 4: Presupuesto de Carabineros período 2002-2009

Años	Carabineros de Chile (en miles de pesos de cada año)	Índice (base = 100)
2002	233.720.118	100
2003	244.377.890	105
2004	249.953.409	107
2005	289.120.330	124
2006	320.930.664	137
2007	365.352.969	156
2008	402.206.176	172
2009	463.642.615	198

Fuente: elaborado en base a la Ley de presupuesto de cada año (Disponible en: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)).

#### ➤ Recursos humanos

La dotación a la fecha es de aproximadamente 42.000 uniformados y 3.000 civiles. Sin embargo, este año se incrementará en 1.500 la dotación de Carabineros y el próximo año otros 1.500, con lo cual el 2010 existirán aproximadamente 45.000 uniformados además de los 3.000 civiles.

#### ➤ Oferta programática

Los programas más importantes llevados a cabo por Carabineros en los últimos años son el Plan Cuadrante y el Programa 24 Horas.

- Plan Cuadrante: Es un programa elaborado con el objeto de potenciar la relación entre la comunidad y el personal de Carabineros para lograr un sistema de patrullaje y vigilancia más efectivo. Para ello, se establece una división del territorio jurisdiccional de cada comisaría y se la caracteriza según sus particularidades sociales, económicas y su realidad delictual. Estos sectores se denominan “cuadrantes” los cuales están fijados por variables cuantitativas y cualitativas, expresadas de acuerdo a estudios sociológicos y culturales, que permiten inferir la problemática delictual de que es objeto. En otras palabras, comprende desde el diseño urbanístico del sector, (características geográficas, densidad poblacional) hasta índices que expresen las actividades económicas y sociales realizadas en dicha área. (cantidad de empresas, colegios, bancos, hospitales, comercio, etc.). Algunos de sus objetivos específicos son<sup>33</sup>:

<sup>33</sup> Carabineros de Chile. Plan Cuadrante de seguridad preventiva. Recuperado el 27 de agosto de 2009, de <http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=11>

- Potenciar la vigilancia policial preventiva en términos de una mayor y progresiva asignación de recursos humanos y logísticos.
- Dinamizar la gestión operativa.
- Disponer los medios institucionales, traducidos en Unidades de Vigilancia Equivalentes, en armonía con el perfil de cada cuadrante. Eso significa readecuar los medios y aumentar la cobertura de vigilancia policial preventiva, conforme al nivel de riesgo asignado.
- Mejorar la gestión preventiva de cada cuadrante entendiendo por ello que el carabinero responsable del mismo, obtenga una progresiva identificación con los vecinos y la zona a su cargo.

En el año 2008, el Plan Cuadrante estaba implementado en 88 comunas a nivel nacional, involucrando a 239 cuarteles. En el presente año su implementación se extiende a 12 comunas, alcanzando una cobertura total de 100 comunas a lo largo de todo el país.

- Programa 24 Horas: Tiene por objeto que Carabineros, a través de la Dirección de Protección Policial de la Familia (Diprofam), ponga a disposición de los municipios información de niños, niñas y adolescentes que ingresan por cualquier motivo a las unidades policiales (sea porque son infractores de ley o porque han sido vulnerados en sus derechos). Por su parte, a partir de esta información, los municipios contactan a estos menores con la red de servicios sociales vinculados (servicios prestados por entidades públicas o privadas) a la comuna, para tratar los problemas o factores de riesgo, teniendo como objetivo último prevenir carreras delictuales que pudieran generarse.

Según la cuenta pública de julio de 2008 de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, se han firmado 272 convenios entre Carabineros y los municipios para la aplicación del Programa 24 horas.

El programa fue objeto de una evaluación en el año 2009<sup>34</sup>, la cual examina los principales procesos que involucra este programa, tanto en el trabajo de Carabineros como en el que realizan los municipios.

---

<sup>34</sup> Para el detalle de la metodología, resultados y recomendaciones, véase: Allende, C. & Valenzuela, E. (2009).

## b.2 Policía de Investigaciones

Según la ley orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), ésta es una “institución policial de carácter profesional, técnico y científico, integrante de las Fuerzas de Orden”. Depende del Ministerio de Defensa, con el cual se vincula administrativamente a través de la Subsecretaría de Investigaciones.

Su misión fundamental es investigar los delitos en conformidad a las instrucciones que al efecto dicte el Ministerio Público, sin perjuicio de las actuaciones que en virtud de la ley le corresponde realizar sin mediar instrucciones particulares de los fiscales.

Otras funciones que también son de competencia de la PDI, son los controles de ingreso y salida del país, la fiscalización de la permanencia de extranjeros y la representación nacional de INTERPOL.

A diferencia de Carabineros, no es una institución militar, es civil. Sin embargo, está sometida a un régimen jerárquico y disciplinario estricto.<sup>35</sup>

### ➤ Presupuesto

A continuación se observa el presupuesto total de la PDI para el período 2002-2009.

**Tabla 5: Presupuesto de Policía de Investigaciones período 2002-2009**

Año	PDI (en miles de pesos de cada año)	Índice (base = 100)
2002	66.905.603	100
2003	69.486.416	104
2004	69.888.565	104
2005	79.212.745	118
2006	86.469.013	129
2007	100.976.947	151
2008	122.354.532	183
2009	139.848.077	209

Fuente: elaborado en base a la Ley de presupuesto de cada año (disponible en: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)).

### ➤ Recursos humanos

La dotación de detectives, según la última cuenta pública de la institución, es de 4.027 funcionarios.

<sup>35</sup> Decreto Ley N° 2.460 Dicta Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile actualizado por Ley N° 20.064 de 29 septiembre 2005. (1979). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

### c. Sistema de Justicia Penal

El proceso penal en Chile se organiza fundamentalmente en torno a tres etapas: la etapa de investigación, la etapa intermedia o de preparación de juicio oral y el juicio oral. En el siguiente recuadro se describen cada una de ellas.

#### Recuadro 1: Etapas del proceso penal en Chile

La **etapa de investigación**, se inicia cuando el Ministerio Público toma conocimiento de un hecho que tenga carácter de delito, sea por vía de denuncia, por inicio de oficio por parte del Ministerio Público o por querrela.

Durante esta fase, los fiscales realizan, con auxilio de las policías, todas las diligencias orientadas al esclarecimiento de los hechos, en forma autónoma y desformalizada. En consecuencia, los antecedentes recogidos durante esta etapa no constituyen prueba (sólo adquirirán este carácter en la medida que sean producidas en juicio oral, salvo las excepciones que contempla la ley) sino que sólo permiten al organismo encargado de la persecución penal preparar su presentación en el juicio, tomar decisiones en torno a la continuación de la investigación (pudiendo, por ejemplo, archivar provisionalmente, utilizar la facultad de no iniciar la investigación o aplicar el principio de oportunidad), utilizar formas procedimentales abreviadas o solicitar salidas alternativas como la suspensión condicional del procedimiento o los acuerdos reparatorios.

Si bien es una etapa desformalizada en que el fiscal tiene amplia flexibilidad para llevar adelante las diligencias que estime pertinentes, una vez que el fiscal requiera autorización judicial para realizar ciertas diligencias, recibir prueba anticipadamente, obtener resolución sobre medidas cautelares o cuando lo estime oportuno, debe formalizar la investigación. La formalización es la comunicación que efectúa el fiscal al imputado en presencia del juez de garantía de que desarrolla actualmente una investigación en su contra respecto de uno o más delitos determinados.

A partir de la formalización se hace permanente la intervención del juez de garantía en el control de la investigación y se hace necesaria la participación del imputado y su defensa en el desarrollo del procedimiento.

Una vez transcurridos los plazos establecidos para la investigación a partir de la formalización,

debe procederse al cierre de la investigación, pudiendo solicitarse el sobreseimiento definitivo o temporal de la causa, formular acusación o comunicar la decisión del Ministerio Públicos de no perseverar en el procedimiento.

Presentada la acusación, se inicia la **etapa intermedia o de preparación del juicio oral**, que tiene como objetivo fundamental determinar que pueda efectivamente iniciarse un juicio oral en contra de una o más personas determinadas, que el juicio pueda desarrollarse válidamente sin estar afectado por vicios producidos durante la fase de investigación y disponer las condiciones para que el tribunal oral pueda desarrollar el juicio en forma eficiente, resolviendo cuestiones de previo y especial pronunciamiento y solicitudes y observaciones en torno a la prueba ofrecida por las partes.

El **juicio oral** es la fase central del procedimiento, en función del cual se organizan todas las actuaciones previas del proceso. El juicio oral se desarrolla ante un tribunal colegiado compuesto por tres jueces bajo los principios de la imparcialidad, ya que hasta el momento del juicio, el tribunal no ha tenido contacto con la investigación; de la inmediación, según el cual la información debe ser recibida directamente por el tribunal, en forma oral, concentrada y continua; de la contradictoriedad, que exige la presencia y actuación de las partes en el juicio; y de la publicidad, permitiendo a cualquier persona, por regla general, presenciar la audiencia.

No obstante ser ésta, la estructura central del proceso, en términos gruesos, y constituir el procedimiento ordinario la regla general y norma supletoria, lo cierto es que el sistema está diseñado para que, en su conjunto, tenga herramientas que le permitan una selección de casos que van a alcanzar la etapa de juicio oral, pudiendo terminar otros (la gran mayoría) por la vía de procedimientos breves, por facultades privativas del Ministerio Público o por medio de salidas alternativas.

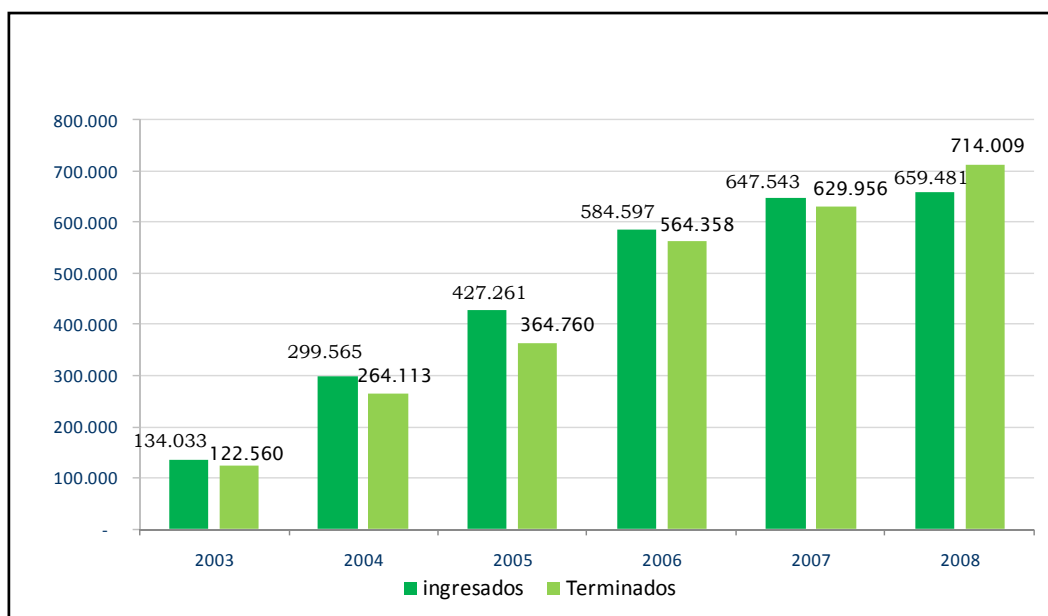
Fuente: Fundación Paz Ciudadana.

En cuanto al indicador de actividad referido a los términos de las causas ingresadas al sistema penal, el Boletín Estadístico Anual 2008 del Ministerio Público, da cuenta de que durante ese año, el 39,3% de las causas ingresadas tuvo un término judicial (sentencias, sobreseimientos, salidas alternativas) y el 60,3% tuvo un término no judicial (es decir, archivo provisional, principio de oportunidad, decisión de no perseverar, incompetencia). Por otra parte, si bien dicho boletín no

discrimina sus cifras según tipo de procedimiento, un dato relevante es que el 14,5% de los casos terminados judicialmente lo es por sentencia definitiva (condenatoria o absolutoria).

El ingreso real de causas al sistema se puede observar con la mayor exactitud respecto de los casos ingresados al Ministerio Público, toda vez que el resto de las instituciones involucradas intervienen en etapas posteriores, por lo tanto, no registran algunos casos que son resueltos por medio de facultades privativas de los fiscales. El estado de los ingresos en relación a los términos es el siguiente:

**Gráfico 2: Casos ingresados y terminados 2008**



Fuente: Boletín Estadístico Ministerio Público.

Como puede verse, durante 2008, el Ministerio Público registró 659.481 ingresos. Además, logró terminar más casos de los que ingresaron, con lo que disminuyó el saldo de causas acumuladas.

Como ya se ha adelantado, las instituciones que ejercen los distintos roles fundamentales asociados a la persecución penal de los delitos son: el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y los Tribunales con competencia en materia penal. A continuación se describe cada una de ellas.



- **Ministerio Público**<sup>36</sup>

Es un organismo autónomo y jerarquizado, cuya función es dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delitos, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia de imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para la proteger a las víctimas y los testigos. No ejercerá funciones jurisdiccionales<sup>37</sup>.

Por su parte, la obligación de rendir cuentas públicas, así como el contenido de éstas, está establecida en la propia ley orgánica del Ministerio Público.

➤ **Presupuesto**

Como se observa en la siguiente tabla, el presupuesto del Ministerio Público para 2009 es de \$96.985 millones de pesos.

**Tabla 6: Presupuesto del Ministerio Público período 2002-2009**

Año	Ministerio Público (en miles de pesos de cada año)	Índice (base = 100)
2002	21.561.176	100
2003	44.746.426	208
2004	52.977.906	246
2005	67.414.501	313
2006	77.876.780	361
2007	80.998.440	376
2008	89.186.280	414
2009	96.985.712	450

Fuente: elaborado en base a la Ley de presupuesto de cada año (disponible en: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)).

➤ **Recursos humanos**

Al 31 de marzo de 2009, el Ministerio Público tenía una dotación total a nivel nacional de 656 fiscales, los cuales formaban parte de un total de 3.081 funcionarios.

<sup>36</sup> Como se verá más adelante, la institución analizada en detalle en los capítulos 2 y 3 del presente documento es el Ministerio Público, por lo que sólo se presenta la evolución del presupuesto y la dotación de recursos humanos para este organismo.

<sup>37</sup> Art. 83 de la Constitución Política de la República. Art. 1º Ley 19.640 Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

- **Defensoría Penal Pública**

La Defensoría es un servicio público, descentralizado y desconcentrado funcionalmente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través de Ministerio de Justicia.

Su función es proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por un crimen, simple delito o falta que sea de competencia de un juzgado de garantía o de un tribunal de juicio oral en lo penal y de las respectivas cortes, en su caso, y que carezcan de abogado<sup>38</sup>.

La Defensoría cumple con las funciones encomendadas por la ley a través de Defensorías Locales que ejercen la defensa con abogados defensores que son funcionarios del servicio, como asimismo a través de abogados independientes o personas jurídicas con quienes se convenga la prestación del servicio a través de licitaciones.

Durante 2007, el 35% de las causas ingresadas, fueron asumidas por defensores institucionales y el 65% por abogados licitados<sup>39</sup>.

En cuanto a la rendición de cuentas, la ley 19.718 que crea la Defensoría Penal Pública establece, entre las obligaciones del Defensor Nacional la de elaborar una memoria que dé cuenta de la gestión anual.

- **Tribunales con competencia en materia penal**

Son los tribunales a los que la ley les otorga la facultad de conocer y resolver acerca de los crímenes, simples delitos y faltas cometidos en el país como también proteger los derechos de los intervinientes. Con distintos roles en el sistema, básicamente nos referimos a los juzgados de garantía, tribunales orales, Cortes de Apelaciones y Corte Suprema.

- Juzgados de Garantía: La función principal del juez de garantía (que opera como tribunal unipersonal) es efectuar el control de la actividad persecutoria desarrollada por el fiscal en conjunto con las policías, resguardando los derechos del imputado, quien debe tenerse como inocente durante el proceso. Excepcionalmente puede

<sup>38</sup> Artículos 1 y 2 de la ley 19.718, que crea la Defensoría Penal Pública.

<sup>39</sup> En el año 2007 se adjudicaron \$10.489.505.653.- pesos, teniendo como precio mínimo \$40.700 por causa y máximo \$90.000 pesos por causa.

realizar actos que constituyan prueba anticipada, en casos en que pueda resultar imposible producirla durante el juicio.

Además, tiene la facultad de conocer y dictar sentencia en los casos tramitados conforme a otros procedimientos distintos al ordinario (abreviado, simplificado, monitorio).

- Tribunales Orales: Son tribunales colegiados compuestos por tres jueces, que tienen por función conocer y fallar las causas en procedimiento ordinario, una vez terminada la etapa de investigación y concluidas las actuaciones propias de la preparación del juicio oral.
- Cortes de Apelaciones: En el contexto de su competencia en materia penal, la función principal es conocer los recursos de nulidad interpuestos en contra de las sentencias definitivas dictadas por un tribunal con competencia en lo criminal cuando corresponda, de acuerdo a la ley procesal penal.

Además resuelve en algunos casos recursos de apelación en contra de ciertas resoluciones dictadas por los jueces de garantía y de casación.

- Corte Suprema: Conoce recursos de nulidad interpuestos en contra de las sentencias definitivas dictadas por los tribunales con competencia en lo criminal, cuando corresponda, de acuerdo a la ley procesal penal.

#### **d. Sistema de ejecución de penas para adultos**

El sistema de ejecución de penas se refiere al conjunto de las actividades orientadas a asegurar el cumplimiento correcto y efectivo de la sanción impuesta por un tribunal a una persona determinada. Esto tiene dimensiones diversas. Por una parte, el Estado debe garantizar que las penas se aplican con estricto respeto a los derechos del condenado evitando apremios ilegítimos u otras formas de abusos que hagan a la pena más gravosa que lo que está destinada a ser. Por otra parte, las instituciones vinculadas a la ejecución de las penas deben velar por la efectiva custodia o control de los condenados a su cargo como asimismo de poner a disposición de la población penitenciaria la oferta programática necesaria para la reinserción social, en los casos que el régimen de cumplimiento de la pena efectivamente lo requiera.

➤ **Entidad a cargo**

Después de que un sujeto es condenado por la comisión de un delito, es derivado al cumplimiento de la pena, el cual se realiza a través de **Gendarmería de Chile** (en adelante Genchi). Esta institución, dependiente del Ministerio de Justicia, tiene por finalidad atender, vigilar y asistir a las personas que por resolución de las autoridades competentes, fueron detenidas, privadas de libertad o con libertad restringida<sup>40</sup>.

➤ **Presupuesto**

A continuación se presenta el presupuesto de Gendarmería para el período 2002-2009.

**Tabla 7: Presupuesto de Gendarmería período 2002- 2009**

Año	Gendarmería (en miles de pesos de cada año)	Gendarmería - Rehabilitación (en miles de pesos de cada año)	Total	Índice (base = 100)
2002	88.257.753	-	88.257.753	100
2003	87.703.545	-	87.703.545	99
2004	101.222.337	-	101.222.337	115
2005	113.589.896	-	113.589.896	129
2006	122.151.869	1.243.234	123.395.103	140
2007	134.892.151	2.304.129	137.196.280	155
2008	151.406.319	3.675.561	155.081.880	176
2009	176.929.618	4.731.138	181.660.756	206

Fuente: elaborado en base a la Ley de presupuesto de cada año (disponible en: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)).

Del presupuesto total asignado a Gendarmería cada año, el 3% corresponde al Departamento de Tratamiento en el Medio Libre, el cual tiene a su cargo las medidas alternativas a la reclusión. Por su parte, el 2,4% del presupuesto fue asignado a programas de rehabilitación y reinserción.

➤ **Recursos humanos**

En cuanto a la dotación de personal de Gendarmería, a abril de 2009 se encontraban trabajando 13.395 funcionarios, de los cuales 653 son oficiales, 10.173 son gendarmes y 2.605 son profesionales, administrativos, técnicos o directivos.

<sup>40</sup> Decreto Ley N° 2859 Fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile. (1979). Actualizado por Ley N° 20.084 de 7 diciembre 2005. Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

➤ **Descripción y estadísticas**

En el sistema penitenciario chileno existen principalmente dos sistemas de ejecución de penas: el sistema abierto y el cerrado, ambos a cargo de Genchi. El sistema cerrado corresponde a todos aquellos internos privados de libertad y que deben dormir en unidades penales. En este sistema se encuentran los detenidos, procesados (antiguo sistema penal), imputados (nuevo sistema penal) y los condenados privados de libertad.

Entre quienes cumplen penas en el sistema cerrado, hay personas que estando condenadas, están sujetas a beneficios de reinserción intrapenitenciarios como la salida controlada al medio libre o la libertad condicional. También forman parte de este sistema aquellos condenados que cumplen condena en los Centros de Educación y Trabajo (CET)<sup>41 42</sup>.

Por su parte, el sistema abierto corresponde a todos aquellos condenados en el medio libre, es decir, las medidas alternativas a la privación de libertad dictadas por la ley 18.216. Se entiende por medidas alternativas, aquellas que sustituyen la pena privativa en un recinto penitenciario por una sanción que permite continuar desarrollando la vida laboral, familiar y social. Las medidas alternativas son tres:

5. **Remisión condicional de la pena:** Consiste en la suspensión de la ejecución de la pena privativa o restrictiva de libertad, y en la discreta observación y asistencia del condenado por la autoridad administrativa por cierto tiempo. En la mayoría de los casos, la supervisión se traduce en controles mensuales en un Centro de Reinserción Social (unidad de Genchi especializada en penas alternativas), por un período de entre 1 y 3 años.
6. **Reclusión nocturna:** Consiste en el encierro del condenado en establecimientos especiales<sup>43</sup>, durante las noches, entre las 22:00 horas de cada día y las 6:00 horas del día siguiente.
7. **Libertad vigilada:** Consiste en someter al condenado a un régimen de libertad a prueba que lo obliga a cumplir un tratamiento intensivo e individualizado, bajo la vigilancia y orientación permanente de un delegado.

<sup>41</sup> Según Gendarmería de Chile, los condenados que cumplen condena en los Centros de Educación y Trabajo (CET) pertenecen a un tercer sistema, el semi-abierto, sin embargo debido a la baja proporción de condenados que se encuentran en estos centros (0,5%), para efectos prácticos esta población se incluye como parte del sistema cerrado.

<sup>42</sup> Quienes cumplen con el arresto nocturno como medida de apremio por el no pago de pensión alimenticia, en algunos casos, también forman parte del sistema cerrado.

<sup>43</sup> Si bien, quienes son condenados a reclusión nocturna dependen del sistema abierto, en general, deben cumplir su condena en los centros privativos de libertad del sistema cerrado.

Para la sustitución de la pena por una medida alternativa, la ley exige ciertos requisitos objetivos que se señalan en la siguiente tabla:

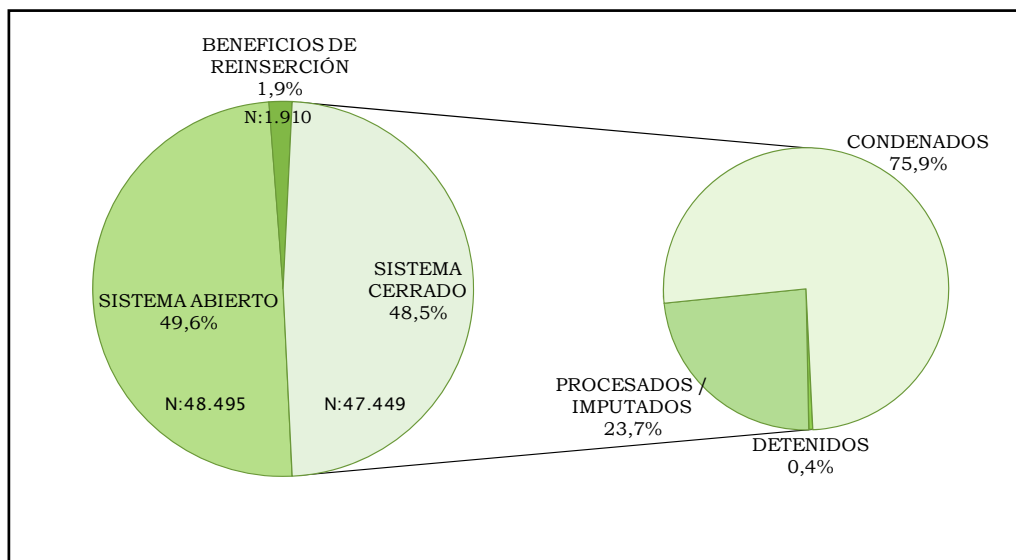
**Tabla 8: Requisitos para la aplicación de medidas alternativas**

Medida alternativa	Pena privativa de libertad a sustituir	Reincidencia (condenas previas)
Remisión condicional de la pena	Hasta 3 años	Sin condena previa
Reclusión nocturna	Hasta 3 años	Máximo 2 años de condena previa
Libertad vigilada	Entre 2 y 5 años	Sin condena previa

Fuente: Ley 18.216

En el gráfico a continuación se observa cómo se distribuye la población penal chilena según tipo de sistema y tipo de condición procesal para el año 2008.

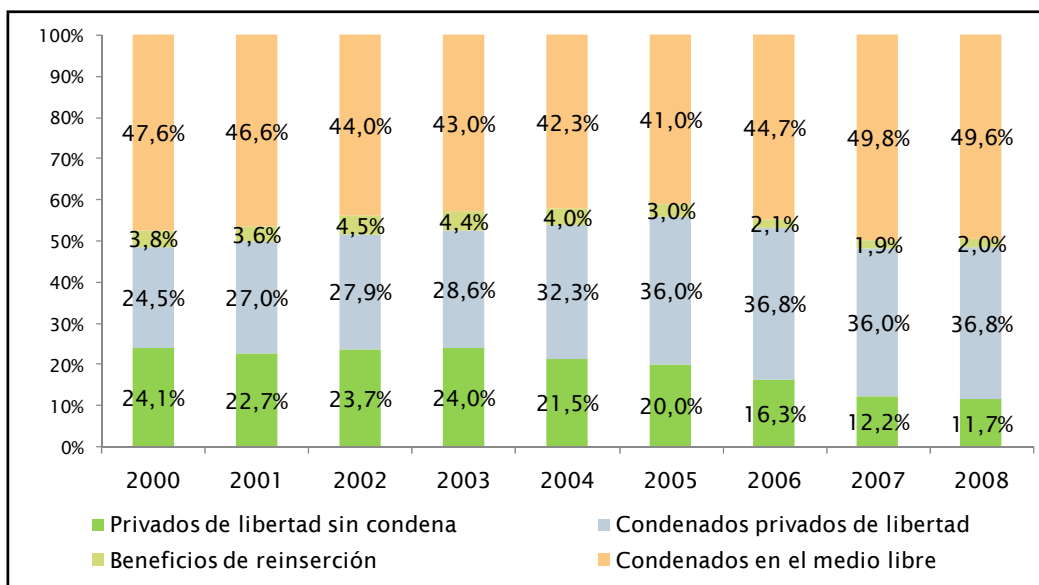
**Gráfico 3: Población penitenciaria nacional, año 2008**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile.

Con respecto a la evolución de esta población, la población carcelaria ha aumentado en 120% entre los años 2000 y 2008, mientras que la población cumpliendo condenas en el medio libre creció en 53%. Así, los condenados en el medio libre han reducido su participación relativa con respecto a la población condenada.

Gráfico 4: Evolución de las penas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile.

Según cifras internacionales<sup>44</sup>, Chile está ubicado en el puesto número 35 del ranking de tasa de reclusos cada 100 mil habitantes, con una tasa de 317. Por su parte, si se consideran sólo los países sudamericanos, Chile está en el tercer lugar, después de Guayana Francesa y Surinam.

Para atender a la creciente población reclusa y, a su vez mejorar las malas condiciones existentes al interior de los recintos penales, en el año 2002 el Gobierno impulsó un programa de cárceles concesionadas que establecía la construcción de 10 establecimientos penitenciarios los cuales debían estar finalizados en un período de 4 años y aumentarían la capacidad del sistema en 16.000 plazas.

Sin embargo, en la actualidad existen en funcionamiento sólo 6 de estas cárceles concesionadas<sup>45</sup>, las cuales cuentan con una capacidad total de alrededor de 10.000 plazas, y albergan aproximadamente el 20% de la población penal nacional. A pesar de este aumento de la capacidad y debido a que la población reclusa se ha incrementado de manera importante durante los últimos años, aún sigue existiendo un nivel de hacinamiento cercano al 50%.

### ➤ Oferta programática

<sup>44</sup> International Center for Prison Studies, King's College, University of London. World prison brief. Recuperado 27 de agosto 2009 de <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>.

<sup>45</sup> Estas son: Alto Hospicio, La Serena, Rancagua, Santiago 1, Valdivia y Puerto Montt.

Los programas de rehabilitación y reinserción se encuentran a cargo de la subdirección técnica de Gendarmería. A su vez, esta subdirección está compuesta por el Departamento de Readaptación, que diseña y ejecuta el tratamiento, asistencia y reinserción social de las personas privadas de libertad y el Departamento de Tratamiento en el Medio Libre, responsable de quienes deben cumplir penas alternativas.

Adicionalmente, existe el Patronato Nacional de Reos (Panar), organismo que también depende de Gendarmería y se focaliza principalmente en aquellas personas que se encuentran en el proceso de eliminación de antecedentes, los beneficiarios de libertad condicional, de indultos conmutativos o que están postulando a beneficios intrapenitenciarios.

Es posible diferenciar tres tipos de poblaciones que son objeto de recibir oferta programática asociada a la rehabilitación y reinserción:

- a. Los condenados a quienes la sentencia les concedió alguna de las tres medidas alternativas de cumplimiento en libertad.
- b. La población que está cumpliendo condena privativa de libertad. En este caso se habla de programas intrapenitenciarios y su objeto es preparar en el condenado las condiciones para su reinserción social cuando cumpla su condena. Los programas existentes son: programas laborales, educativos, de tratamiento de adicciones y recreativos. En cuanto a la cobertura de estos programas, más de 22.000 reclusos no tienen acceso a programas laborales ni educativos y existen sólo alrededor de 880 cupos para el tratamiento de adicciones (13 centros en 8 regiones).
- c. La población que cumple su pena de encierro, y egresa de la cárcel, en ocasiones tras años de privación de libertad. En este caso se habla de programas de reinserción post penitenciaria. El único programa existente es el “Hoy es mi tiempo”, que tiene una cobertura de aproximadamente 350 cupos anuales, para una demanda de alrededor de 23.000 egresados de las cárceles.



### e. Sistema de justicia juvenil

El 8 de junio de 2007 entró en vigencia la ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente, tras un año de postergación por una serie de problemas en la implementación y puesta en marcha del sistema.

La nueva legalidad juvenil marcó cambios sustantivos en relación con el sistema hasta entonces imperante, por cuanto introdujo algunas modificaciones importantes, como el fin de discernimiento para los adolescentes mayores de 16 años y menores de 18 años, y la disminución de la imputabilidad penal, que ahora es a partir de los 14 años. Por lo tanto, se crea un sistema jurídico especializado para adolescentes, lo que hasta entonces no existía.

Es por esto, que la nueva justicia juvenil establece que todos los actores que intervienen en causas de adolescentes deben estar capacitados en materias de delitos juveniles, en la Convención sobre los Derechos del Niño, en las características propias de esta etapa de desarrollo y en el sistema de sanciones establecido por la ley. Esta ley reconoce a los jóvenes como sujetos de derecho, lo que les garantiza que se apliquen a sus casos todas las normas del debido proceso, como lo son el derecho a defensa, a guardar silencio, a ser informado de los delitos que se le imputan, entre otros.

Adicionalmente, se cambia el enfoque de la justicia juvenil de un sistema tutelar a uno que va orientado a la reinserción social de aquellos que han infringido la ley penal y a la responsabilización de sus propios actos. Además, hubo cambios de nomenclatura y de función de varios de los actores.

#### ➤ **Entidad a cargo**

El Ministerio de Justicia es la Secretaría de Estado encargada esencialmente de relacionar al Poder Ejecutivo con el Poder Judicial y de ejecutar las acciones que la ley y el Presidente de la República encomienden. De él depende el **Servicio Nacional de Menores** (Sename), cuya misión es contribuir al desarrollo del sistema de protección social de la infancia y adolescencia a través del ejercicio de derechos y la reinserción social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley, mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio.

En cuanto a la responsabilidad penal adolescente, el Sename es el responsable de dar cumplimiento al sistema de ejecución de sanciones de la ley N° 20.084, administrando directamente los centros privativos de libertad para menores de edad infractores de ley, lo cual en el caso del sistema adulto corresponde a Gendarmería de Chile. Debe contar con los programas disponibles para dar cumplimiento a las medidas que los tribunales impongan, tanto si la sanción debe ejecutarse en el medio libre o en un centro cerrado.

El Sename se encuentra dividido en departamentos, siendo el Departamento de Derechos y Responsabilidad Juvenil el encargado de la responsabilidad adolescente. En cuanto al funcionamiento de cada uno de los centros, éstos dependen directamente de las Direcciones Regionales de Sename.

### ➤ Presupuesto

A continuación se presenta una tabla con los presupuestos del Sename para el período 2002-2009.

**Tabla 9: Presupuesto Sename período 2002-2009**

<b>Año</b>	<b>Sename (en miles de pesos de cada año)</b>	<b>Índice (base = 100)</b>
2002	60.302.659	100
2003	61.985.011	103
2004	64.838.583	108
2005	70.835.280	117
2006	81.355.408	135
2007	92.166.462	153
2008	103.529.558	172
2009	116.173.807	193

Fuente: elaborado en base a la Ley de presupuesto de cada año (disponible en: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)).

### ➤ Recursos humanos

En el año 2009 trabajan en el Sename más de 200 profesionales a contrata, 49 de planta y 117 a honorarios en la dirección nacional.

### ➤ Descripción y estadísticas

Actualmente se cuenta con 17 centros de internación en régimen cerrado y de internación provisoria y 19 centros semi-cerrados a lo largo del país. Además, en el discurso de la Presidenta de la República del 21 de mayo de 2008, se comprometió la construcción de 10 nuevos centros de alto estándar durante los siguientes dos años.

Los tipos de sanciones para jóvenes infractores de ley son:

a. Sanciones privativas de libertad

Las sanciones privativas de libertad consideran la internación en régimen cerrado y en régimen semi-cerrado, ambas con programa de reinserción social.

El régimen cerrado obliga a los jóvenes a desarrollar todas las actividades dentro de los establecimientos. Cuentan además con guardia perimetral de Gendarmería de Chile y equipos de tecnovigilancia, entre otras medidas de seguridad.

En el régimen semi-cerrado, el adolescente tiene residencia obligatoria en un centro, pero está sometido a un programa personalizado de actividades que se desarrolla tanto dentro como fuera del establecimiento. Una vez impuesta la pena y determinada su duración, el director del centro que haya sido designado para su cumplimiento, propondrá al tribunal un régimen o programa personalizado de actividades.

b. Sanciones no privativas de libertad

- Libertad asistida y libertad asistida especial: En ambas el adolescente es acompañado en el programa de actividades socioeducativas y de reinserción social por un delegado. El rol del delegado es orientar, controlar y motivar al joven, y procurar su acceso a programas y servicios necesarios para su reinserción social.
- Reparación del daño causado: Es la obligación del adolescente de resarcir a la víctima por el perjuicio causado, lo que puede ser mediante una prestación en dinero, la restitución o reposición de la cosa objeto de la infracción o un servicio no remunerado en su favor, el que requerirá la aceptación del condenado y la víctima.
- Servicios en beneficio de la comunidad: Es la realización de actividades no remuneradas a favor de la colectividad o en beneficio de personas en situación de precariedad. Requiere un acuerdo con el condenado y si no, debe ser sustituida por una sanción superior, no privativa de libertad.
- Multa: Su aplicación y monto debe considerar la condición y facultades económicas del infractor y de la persona responsable de su cuidado.

- Amonestación: Debe ser hecha por el juez en forma oral, clara y directa.

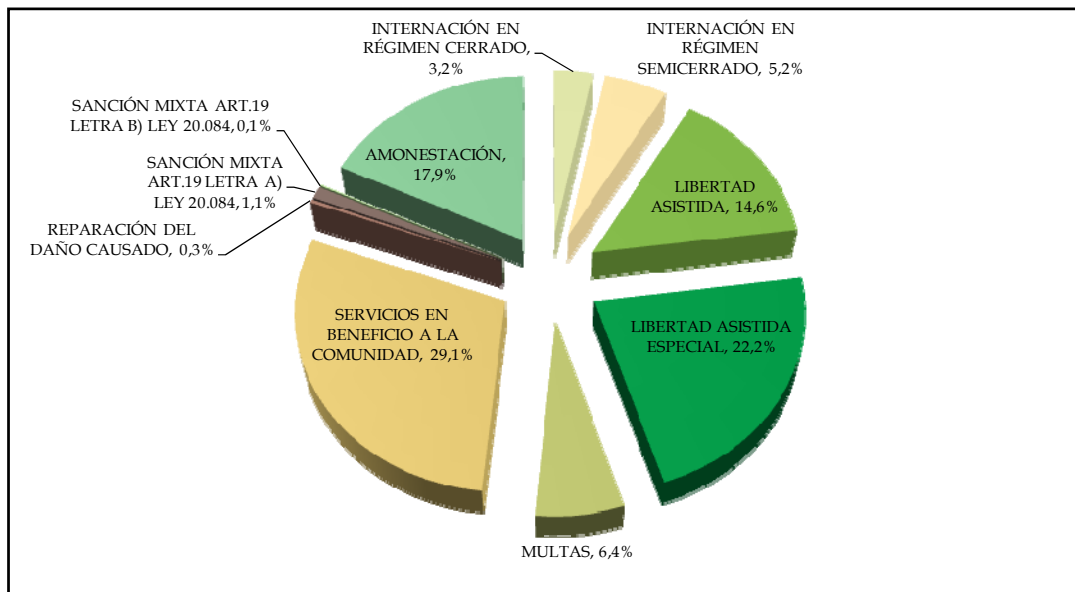
c. Otras sanciones<sup>46</sup>

Los adolescentes que infrinjan la ley también pueden ser sometidos a sanciones accesorias siendo obligados por el juez a someterse a tratamientos de rehabilitación por adicción a las drogas o al alcohol. Esta posibilidad también está disponible para quienes lo soliciten voluntariamente.

El juez también puede prohibir a los jóvenes conducir vehículos motorizados hasta que cumplan 20 años.

Durante el primer año de la entrada en vigencia de la ley de RPA, como se puede observar en el siguiente gráfico, los tipos de sanciones que más se aplicaron a imputados menores de 18 años corresponde a: Servicios en beneficio de la comunidad (29,1%), libertad asistida especial (22,2%), amonestación (17,9%), libertad asistida (14,6%), entre otros. Es importante destacar que la internación en régimen semicerrado corresponde solo al 5,2% y la internación en régimen cerrado al 3,2%.

**Gráfico 5: Tipo de sanciones aplicadas a imputados con menos de 18 años en primer año RPA (porcentajes)**



Fuente: Informe estadístico primer año de vigencia Ley de Responsabilidad Penal Adolescente. Departamento de Estudios. Defensoría Penal Pública.

<sup>46</sup> Para obtener mayor detalle de la extensión de la sanción y penas aplicables, revisar Ley Nº 20.084 Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Modificada por ley Nº 20.191 de 16 junio 2007.

➤ **Oferta programática**<sup>47</sup>

- **Programas de libertad asistida y libertad asistida especial**<sup>48</sup>: Consiste en la participación del adolescente en un programa personalizado intensivo, a cargo de un delegado de libertad asistida. EL programa implica la asistencia del joven a actividades educativas, de terapia, de formación laboral, de promoción de derechos, de participación, y asistencia regular al sistema escolar o de enseñanza que corresponda.

La supervisión del cumplimiento del programa se realiza a través de contactos directos entre el adolescente y el delegado, y de la coordinación entre el delegado y los profesionales y técnicos de las actividades en que el joven está realizando. Este programa se materializa en un plan de intervención individual, el cuál a partir de una evaluación establece objetivos específicos, entendidos como metas a desarrollar durante la permanencia del adolescente en el programa.

La supervisión y control por parte del delegado es más intensiva para aquellos jóvenes que participan en el programa de libertad asistida especial.

- **Programas de apoyo psicosocial para adolescentes privados de libertad**: Este programa se concentra en la implementación de proyectos de reinserción educativa en los centros que ejecutan sanciones privativas de libertad. El programa tiene el objeto de cumplir con lo establecido en artículo 17 de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente que señala que se deberá: “garantizar la continuidad de los estudios básicos, medios y especializados, incluyendo de reinserción escolar, en el caso de haber desertado del sistema escolar formal (...)”.
- **Oferta intersectorial complementaria para infractores en el medio libre**: Está compuesta por aquellas iniciativas de carácter intersectorial que buscan apoyar el proceso de reinserción social para los adolescentes.
  - **Educación**: Los adolescentes que cumplen condena en el medio libre se deben insertar en la oferta regular de educación existente en el territorio, preferentemente en la red

<sup>47</sup> Servicio Nacional de Menores (Chile). (marzo de 2009). Catastro de la oferta programática de la red Sename. Santiago, Chile: Sename, Departamento de Planificación y Control de Gestión.

<sup>48</sup> Programas que se ejecutan en la sanción de libertad asistida y libertad asistida especial (ver página 25).

de establecimientos denominados “escuelas inclusivas” establecidos por el Ministerio de Educación (Mineduc).

- Tratamiento de adicciones: Conace, en conjunto con Ministerio de Salud (Minsal) y Fondo Nacional de Salud (Fonasa), ponen a disposición del sistema de medio libre una oferta de atención para adolescentes infractores con consumo abusivo de drogas. La cobertura nacional de la oferta de programas intensivos ambulatorios es de 566 planes por mes. Los programas residenciales tienen una cobertura de 266 planes al mes y existen 45 cupos en “camas de corta estadía” para aquellos adolescentes que necesiten hospitalización.
- Capacitación laboral: Consiste en la incorporación de cursos regulares abiertos por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) y en la realización de talleres de empleabilidad, de alfabetización digital (uso de computadores) y en la gestión de becas individuales de capacitación.

## CAPÍTULO 2

### ANÁLISIS

## 2. Análisis de la seguridad pública a la luz de la modernización

### 2.1 Definiciones de modernización y elementos esenciales

El trabajo realizado por el Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana convocado por el Ministerio del Interior en el año 2003 (ya mencionado en el primer capítulo) puso de manifiesto que entre los profesionales dedicados al perfeccionamiento de esta área de política pública existían grandes niveles de consenso respecto de múltiples materias. Entre ellas destacó, claramente, la necesidad de reformar aspectos institucionales y procedimentales del Estado<sup>49</sup>. Si bien dicho Foro reconoció los avances logrados hasta dicha fecha, planteó que: “Con todo, las iniciativas enumeradas han surgido aisladamente, respondiendo a motivaciones distintas y frente a situaciones específicas; hay áreas donde no hay responsabilidades claramente asignadas, y otras en que se generan duplicidades y falta de coordinación entre los distintos niveles del Estado.” (Resumen Ejecutivo..., p. 10). La Política Nacional de Seguridad Ciudadana que el Foro recomendaba como una forma de solucionar los problemas detectados debía, entre otras cosas, integrar las iniciativas existentes, especificar objetivos medibles y con plazos definidos, establecer responsables, coordinar a todos los niveles de gobierno y los tres poderes del Estado, y tener una proyección temporal que trascendiera los períodos presidenciales.

Es decir, sin necesariamente explicitar conceptos relacionados a las ciencias de la administración en general o de la modernización del Estado en particular, el Foro de Expertos identificó claramente que los mayores desafíos en el área de la seguridad ciudadana radicaban en cómo se gestionaban las diversas políticas y programas y, especialmente, en cómo las múltiples y diversas organizaciones estatales se coordinaban entre ellas.

Sin duda, la Política y la Estrategia que se construyeron sobre la base del trabajo iniciado por el Foro pretenden responder a esta propuesta. Tal como ya se comentó, la Estrategia engloba la totalidad del quehacer del Estado en materia de prevención y control de la delincuencia, establece una meta global en términos de reducciones en el nivel de victimización al año 2010, fecha posterior al término de la administración que la generó, y esclarece el Ministerio u servicio a cargo de cada acción y programa.

<sup>49</sup> Ver “Resumen Ejecutivo y Recomendaciones; Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana” y “Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana”, ambos de abril de 2004.



Sin embargo, y tal como se podrá apreciar en detalle en la siguiente sección, los desafíos en materia de gestión estatal en el ámbito de la seguridad pública son todavía sustanciales. Como se verá, subsisten en este ámbito una serie de problemas que dificultan la puesta en marcha de cambios o innovaciones en la gestión, que en términos generales y de acuerdo a la literatura, no son exclusivos de este sector ni de nuestro país (Medina, 2005):

- La administración pública, por sus normas y regulaciones, tiende a ser más resistente al cambio y a la innovación.
- Las instituciones que componen la administración pública, en su mayoría, no reciben presupuesto como resultado de su rendimiento. De tal manera no se generan incentivos para mejorar.
- Los salarios de los funcionarios públicos tradicionalmente no se han vinculado al desempeño. Los sistemas de promoción, recompensa y reconocimiento obedecen a otras razones.
- Una proporción importante de los asuntos prioritarios del gobierno atraviesan diferentes dependencias, instituciones y programas; cada uno de los cuales posee sólo una parte de la solución. Ello exige una continua coordinación y colaboración que es difícil lograr.
- La aplicación de las políticas de gobierno carece, con frecuencia, de sistemas de información para monitorear y evaluar su implementación e impacto. En los países en desarrollo, se observa muy poca inversión para la investigación y el desarrollo en este campo.

Antes de entrar en el análisis por área, institución o programa, sin embargo, resulta conveniente plantear algunas definiciones y conceptos básicos relativos a la modernización del Estado y que orientan o enmarcan el análisis presentado en la siguiente sección.

Por otra parte, tanto la teoría como la experiencia nacional e internacional permiten concluir que la modernización ha irrumpido con fuerza en la administración central del Estado especialmente en aquellos servicios cuya mejora representa rentabilidad inmediata o resultados visibles (Medina, 2005). Sin embargo, ha existido menos avance en la modernización en servicios públicos cuya mejora es más compleja o no es visible de manera inmediata, como las instituciones públicas que ejecutan políticas públicas destinadas a la reducción de los delitos la violencia y el temor.

Sin la pretensión de realizar una revisión exhaustiva ni completa de la vasta literatura que ha irrumpido desde los ámbitos de la economía y administración de empresas al estudio de la gestión pública en los últimos 20 años (ver, por ejemplo, Medina, 2005 y Barzelay, 2003)<sup>50</sup>, y que ha dado cuerpo a nuevas prácticas y metodologías que en su conjunto han sido bautizadas como “modernización”, “reforma de la gestión pública”, o “nueva gestión pública”, entre otras denominaciones, en el presente documento se entiende por modernización de la gestión pública **“... las acciones deliberadas por parte del gobierno para mejorar la eficiencia, eficacia y los resultados de la gestión de los servicios públicos”** (Barzelay, 2001 citado en Pliscoff, 2008).

Es decir, se utiliza una definición amplia, que engloba un conjunto heterogéneo de fenómenos de adaptación del Estado a nuevos desafíos -destacando entre éstos la existencia de nuevas tecnologías de información y los mayores niveles de demanda ciudadana por calidad y celeridad en la oferta de servicios-, y que permite operar como un paraguas conceptual para nombrar una diversidad de prácticas que son cada vez más plurales e involucran nuevos actores, pero que tienen en común el objetivo de lograr la más alta productividad y eficiencia de la acción gubernamental, maximizando el impacto de su actuación en los ciudadanos (Medina, 2005)<sup>51</sup>.

Existiendo ejemplos modernizadores emblemáticos en países como Reino Unido y Nueva Zelanda, cabe destacar que las políticas modernizadoras son, necesariamente, particulares a cada nación e incluso área y tema de política pública, pues no existe un “molde” que todos puedan copiar (Barzelay, 2003; Navarrete, 2008). Al contrario, las experiencias modernizadoras del Estado chileno<sup>52</sup>, tales como ChileCompra (sistema de compras y contrataciones públicas), el proyecto de Gobierno Electrónico<sup>53</sup>, las reformas al Servicio de Impuestos Internos y el Registro Civil, la

<sup>50</sup> Hoy en día nadie discute que los principios, metodologías y técnicas de las ciencias de la administración moderna son válidos para contribuir al incremento de productividad y a la creación de valor en diversas actividades que comprende la gestión pública (Barzelay, 2003).

<sup>51</sup> “El objeto del trabajo de un gerente público es crear valor público, del mismo modo en que la tarea básica de un gerente privado es crear valor privado” (Mark Moore, 1998 citado en Medina, 2005).

<sup>52</sup> Para una revisión de las principales políticas de modernización en Chile véase Waissbluth, M. (2006). La reforma del Estado en Chile 1990-2005, de la confrontación al consenso; Tommassini, L. y Armijo, M. (2002). Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos, cap. VII, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Lom; Marshall, J., & Waissbluth, M. (2007). Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad. En Institucionalidad para el desarrollo: Los nuevos desafíos, pp.25-38. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos, Expansiva; Waissbluth, M. (2005). La reforma del Estado en Chile 1990 – 2005: Diagnóstico y propuestas de futuro. Santiago, Chile Universidad de Chile. Serie Gestión N° 76; Pliscoff, C.. (2008). Modernización de la gestión pública en el primer tiempo. Santiago, Chile: Agenda Pública, Inap, Universidad de Chile. y [www.modernizacion.gov.cl](http://www.modernizacion.gov.cl) . Para un resumen de buenas prácticas en la gestión pública, véase Buenas prácticas de gestión pública en Chile, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 2003.

<sup>53</sup> Disponible en sitio web: [www.modernizacion.gov.cl](http://www.modernizacion.gov.cl). Consultado 27 agosto 2009.

creación del Servicio Civil y del Sistema de Alta Dirección Pública y la Ley sobre transparencia y acceso a la información pública, dan cuenta de los altos niveles de especificidad que deben contemplar los diseños que se implementan, independientemente de si se trata de cambios procedimentales o administrativos y/o reformas institucionales.

Es posible, no obstante a lo anterior, plantear que existen algunos factores mínimos y comunes que resultan claves para que los procesos de modernización logren sus objetivos puntuales, por una parte, y por otra y sobre todo, se mantengan en el tiempo. Lo segundo es especialmente relevante, ya que si bien una reforma puntual puede generar cambios en una estructura en particular o cómo se gestionan determinados procesos, la mantención de una senda de continua adaptación a los cambios en el entorno descansa críticamente en que las organizaciones tengan tanto los incentivos como las capacidades para adaptar su estructura y sus procesos a los nuevos conocimientos y tecnologías, y, consecuentemente, realicen las funciones encomendadas con la máxima eficiencia y rentabilidad social posible. Este énfasis es el que inspira, por ejemplo, las reformas que separan las funciones de definición de políticas con las tareas de implementación de planes y programas, ya que instalan marcos de incentivos que aseguran de mejor forma la alineación de las acciones de los distintos actores de forma que maximicen el bien común, al igual que de las políticas de rendición de cuentas, las que pretenden dotar a la ciudadanía con la información necesaria para evaluar la gestión de los servicios públicos.

En ausencia de una clasificación comúnmente adoptada en la literatura y teniendo en cuenta la materia de estudio del presente documento, a continuación se plantea un listado con los factores mínimos o críticos para la modernización que serán analizados en detalle y por área, institución o programa en la siguiente sección.

Factores críticos para la modernización en la seguridad pública:

- a. Recursos humanos: El conjunto de políticas de selección, capacitación, y remuneraciones y los mecanismos de incentivos y evaluación de desempeño de los funcionarios que integran las instituciones responsables de la seguridad pública, incluyendo sus directivos, deben dotar a las organizaciones con la cantidad y calidad del recurso humano mínimo requerido para un adecuado desarrollo de sus funciones.

Un adecuado sistema de evaluación y control también redundará finalmente en políticas de recurso humano eficientes, al igual que en políticas de manejo del conocimiento y la innovación. Sin embargo, el análisis respecto a esta materia en las organizaciones relacionadas a la seguridad ciudadana de la siguiente sección, pondrá de manifiesto que, en algunos casos, lo inadecuado del recurso humano imposibilita la adopción de una senda de modernización.

- b. Evaluación y *accountability*: Las organizaciones deben tener instalados sistemas de evaluación<sup>54</sup> de impacto de las políticas y programas que ejecuten y rendir cuentas (*accountability*)<sup>55</sup> respecto de la efectividad en el uso de los recursos que la han sido transferidos. Además, la entrega de recursos a las instituciones debiese tener relación con la calidad de la gestión realizada.

Este factor es crucial, pues en conjunto con los sistemas de evaluación del personal, establece el andamiaje de incentivos para los directivos y funcionarios públicos y desencadena una serie de otros procesos, tales como la investigación, el desarrollo de programas basados en evidencia, la innovación propiamente tal y la coordinación intersectorial.

- c. Innovación y conocimiento: Se refiere a la introducción de prácticas o programas novedosos a las instituciones que se traduzcan en la creación de valor para el logro de los objetivos propuestos. Supone un uso eficiente del conocimiento e información acumulados en el ejercicio de las actividades que componen las políticas.

Innovación es cualquier mejora de proceso, producto, servicio o gestión implantada y masificada exitosamente. Las hay en diferentes magnitudes y pueden ser de origen interno o externo (Waissbluth, 2009).

Un concepto clave considerado en este ámbito es el desarrollo de “programas basados en la evidencia” que conlleva la aplicación de prácticas cuya efectividad ha sido constatada por medio de evaluación empírica rigurosa.

<sup>54</sup> La evaluación constituye una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, eficiencia, efectividad y los resultados de un proyecto (Cepal, 2005).

<sup>55</sup> La rendición de cuentas, o *accountability*, establece una analogía ciudadano y cliente suponiendo la implicación del ciudadano como contribuyente y financiador de los bienes y servicios públicos que recibe (Medina, 2005).

En la siguiente sección se analizan los principales programas o instituciones de seguridad pública existentes en Chile, a la luz de los conceptos y definiciones de modernización antes entregados.

## 2.2 Análisis e identificación de nudos críticos en principales instituciones de seguridad pública

En la presente sección se realiza el análisis crítico a la luz de la modernización del marco institucional en seguridad pública y de cada una de las cinco principales áreas que la componen: prevención, policías, sistema de justicia penal, sistema de justicia juvenil y sistema de ejecución de penas para adultos.

Con el fin de acotar el análisis y poder realizar propuestas más específicas en cada área de seguridad, se ha definido elegir como unidad de análisis una institución o programa para cada una de ellas, en función de su grado de importancia en el área correspondiente.

**Tabla 10: Instituciones y programas priorizados en el análisis**

Área de análisis	Institución o Programa
a. Prevención	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Seguridad y Participación Ciudadana</li> </ul>
b. Policías	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carabineros de Chile</li> <li>Policía de Investigaciones</li> </ul>
c. Sistema de justicia penal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio Público</li> </ul>
d. Sistema de ejecución de penas para adultos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gendarmería</li> </ul>
e. Sistema de justicia juvenil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sename</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la metodología utilizada para realizar el análisis y detectar los nudos críticos en cada programa o institución seleccionada, en el presente capítulo se utiliza, en primer lugar, la búsqueda y revisión bibliográfica referida a cada tema y, en segundo lugar, el trabajo de campo, con entrevistas en profundidad a funcionarios y/o a expertos de cada institución o programa.

Cada sección desarrollada a continuación, correspondientes al marco institucional y a cada una de las áreas de seguridad pública, se estructura de la siguiente manera. Primero se expone el análisis

de aspectos institucionales, considerando la planificación estratégica<sup>56</sup> existente en cada una de ellas como factor clave. Luego se analizan los tres ejes de modernización anteriormente definidos - recursos humanos, evaluación y *accountability* e innovación y conocimiento-. Finalmente se detectan los principales nudos críticos que permitirán resaltar temas concretos que orientarán las futuras propuestas para cada área en torno a la modernización.

## A. Marco institucional

### 1. Análisis

Como se mencionó en el capítulo 1, en Chile no existe una institucionalidad única a cargo de desarrollar políticas públicas destinadas a disminuir los delitos, la violencia y el temor. En esta tarea participan numerosos ministerios con menor o mayor grado de sintonía e involucramiento en los objetivos planteados.

La oferta programática existente se sistematiza en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública<sup>57</sup>, puesta en marcha por el Ministerio del Interior en noviembre de 2006. La Estrategia, según se señala en ella misma “tiene por objetivo focalizar, coordinar y temporalizar las líneas de acción señaladas en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana” (Ministerio del Interior, 2006). Las labores operativas de seguimiento y evaluación de la Estrategia están en manos de la División de Seguridad Pública, dependiente de la Subsecretaría del Ministerio del Interior.

En este contexto, el presente capítulo considera dos dimensiones de análisis para comprender la actual institucionalidad:

- Por una parte, se analizarán los ámbitos operativos, como son el recurso humano y los mecanismos de gestión existentes. Estos aspectos se abordarán considerando a la **División de Seguridad Pública** como objeto de estudio.
- Por otra, la institucionalidad será analizada desde su oferta programática, considerando su diseño y mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación. En este ámbito, el objeto de análisis será la **Estrategia Nacional de Seguridad Pública**.

<sup>56</sup> La misión de las instituciones relacionadas con la seguridad pública debe explicitar cómo, de acuerdo al estado del arte en el conocimiento sobre factores de riesgo y causales de la delincuencia y sus atribuciones, la organización aporta a la reducción de la delincuencia en el país.

<sup>57</sup> Al respecto, se debe mencionar que la mayor parte de las metas sistematizadas en la Estrategia correspondió a aquellas propias de cada servicio que forman parte de la Estrategia, que ya existían en cada sector y que sólo fueron adaptadas para formar parte de ésta.

Además, en esta sección se abordará el **Proyecto de ley** de nueva institucionalidad que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (en adelante el Proyecto de ley), el cual se analizará desde aquellas áreas que en posteriores reglamentos deberán lograr un mayor nivel de precisión, contribuyendo de esta forma a una mejor definición de los mecanismos y herramientas que en el marco del Proyecto se deberán desarrollar para afrontar la política pública en reducción del delito. Por lo tanto, el presente documento asume el actual Proyecto y aporta al desarrollo de su implementación.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública constituye un avance en el desarrollo de una política pública en materias de reducción de los delitos, la violencia y el temor. Ello, al menos por tres razones:

- a. Hace formalmente suyo, en una política pública y oficial, un discurso político en consonancia con los desarrollos comparados.
- b. Constituye un hito fundacional que fija un estándar.
- c. Explicita, por primera vez, un catálogo sistemático de programas e instituciones que conforman la oferta pública en el área.

### **1.1 Institucionalidad: División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior**

En el contexto de institucionalidad recién mencionado y presentado en el Capítulo 1, ha habido numerosos avances en el desarrollo de una política pública en seguridad ciudadana. En menos de una década existe un diagnóstico consensuado en la materia, una Política nacional y una Estrategia. Además, se han logrado diversos acuerdos políticos.

La lectura es doble. Por una parte se puede afirmar que esta ausencia de institucionalidad ha otorgado un contexto de flexibilidad que ha permitido el desarrollo de una política pública ‘obviando’ procesos administrativos que hubieran sido necesarios en caso que hubiera existido una institucionalidad definida. Por otra, sin embargo, se puede afirmar que la ausencia de institucionalidad ha impedido el logro de políticas efectivas y eficaces en la materia.

Al respecto, es posible señalar que ambos ingredientes han estado presentes. Efectivamente el entorno de flexibilidad ha permitido avanzar en un corto periodo de tiempo en el desarrollo de una política pública, en sus orientaciones estratégicas, en sus principios rectores y en un catastro de lo que existe a la fecha. Esta situación nos ubica de forma aventajada respecto de otros países

de la región<sup>58</sup>, que aún no han sido capaces de equiparar conceptualmente a la prevención o rehabilitación con la merecida importancia que les corresponde.

Sin embargo, y precisamente a lo que apuesta este Foro de Modernización, es al logro de un segundo estado de evolución en la materia. Como señala la última Encuesta de Victimización del Ministerio del Interior (ENUSC), los niveles de victimización se han estabilizado y sin mencionar si esto ha sucedido en niveles más o menos altos de lo esperado, la estabilización ha ocurrido en un periodo en el cual se ha incurrido en cuantiosos gastos presupuestarios en la materia. Se suma a esto, la falta de información pública para establecer si los cambios logrados en materias de victimización son consecuencia de las políticas implementadas desde el Gobierno.

Por otra parte, como se analizará a continuación, se considera que la actual institucionalidad obstaculiza el desarrollo de políticas que sean costo efectivas, que logren resultados en la población beneficiaria y más aún, que estos resultados sean de calidad. La ausencia de resultados obtenidos se relaciona con las debilidades institucionales y con la carencia de instrumentos de gestión pública existentes. No son los enfoques como tampoco los diseños, sino que las condiciones otorgadas en el ámbito institucional las que influyen en las posibilidades de éxito de la implementación de las políticas<sup>59</sup>.

En cuanto a la oferta programática contenida en la **Estrategia**, ésta tiene problemas en su diseño. Las líneas programáticas que en ella se presentan son atomizadas y dispersas. Gran parte de los objetivos que sustentan cada una de las iniciativas propuestas son sectoriales<sup>60</sup> y no se vinculan en sus definiciones al problema delictual. En opinión de expertos “la Estrategia es sectorial y no un instrumento integrado. La ENSP es considerada como un instrumento muy sectorializado y desintegrado en cuanto a metas y objetivos. De esta manera, la apropiación de la problemática aún es insuficiente desde las instituciones y servicios, ya que en opinión de los actores, la estrategia integrada, la estrategia como un todo, es aún insuficiente ya que el peso sectorial es muy significativo sobre ella” (Flacso, 2007).

<sup>58</sup> Tales como países de Centro América: Guatemala, Honduras y El Caribe.

<sup>59</sup> Procesos institucionales en torno a la prevención del delito y la participación comunitaria. Recuperado 27 agosto 2009 de Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad [http://www.securitytransformation.org/esp/working\\_groups2.php?id=3](http://www.securitytransformation.org/esp/working_groups2.php?id=3).

<sup>60</sup> Numerosas instituciones son responsables del cumplimiento de las metas comprometidas. Destacan CONACE, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Carabineros de Chile.



La Estrategia fue elaborada con ausencia de un modelo que la sustente (como por ejemplo un marco lógico). Esto implica que existe desconocimiento de la relación entre las medidas propuestas y el logro de objetivos; y ausencia de ponderaciones de aquellas metas que tienen mayor incidencia en los objetivos. Por último, la Estrategia no posee iniciativas que comprometan impacto, es decir, algún efecto en los beneficiarios del conjunto de iniciativas consideradas; sólo compromete impacto a través del compromiso de Gobierno asociado a esta de reducir el número de hogares victimizados.

En la implementación de la Estrategia, el Ministerio del Interior actúa de coordinador, a través del Consejo Nacional de Seguridad, que sesiona no más de tres veces al año -se desconoce información pública de éste- y los 13 Consejos Regionales de Seguridad Pública. Esta instancia de coordinación posee problemas que dificultan alinear el quehacer de las organizaciones con el objetivo de reducir la delincuencia a nivel nacional y local. En un contexto de carencia de institucionalidad, en que la División de Seguridad Pública no tiene rango institucional y no posee 'mando' sobre el resto de los servicios, resulta difícil lograr que las instituciones sectoriales y policías reconozcan su rol en el ámbito preventivo y se apropien de estos objetivos. Por ello, las prácticas y efectividad de los consejos varían dependiendo de las condiciones particulares de cada sector. Por último, la participación de la comunidad en los consejos, también es difícil de lograr y heterogénea en su efectividad.

La obligatoriedad de los organismos sectoriales de responder a los compromisos de la Política Nacional y consecuentemente de la Estrategia, no es consecuencia de la misión institucional de cada uno y constituye un objetivo secundario (no prioritario). En este contexto, la relación con los diversos ministerios que componen la Estrategia, ha dependido de la acción (más activa o menos activa) de los ministros y subsecretarios de la cartera y de la sensibilización con el tema que cada una de las autoridades sectoriales tiene<sup>61</sup>. En mérito de lo anterior, se observan criterios y aplicaciones divergentes respecto de las prácticas, además de la descoordinación entre los municipios y el nivel central.

Adicionalmente, es necesario señalar que la Estrategia carece de un marco de incentivos presupuestarios que permitan orientar el desempeño de las diferentes instituciones al logro de los

<sup>61</sup> En Materia de Seguridad Pública, la actual legislación vigente otorga el rol Ministro coordinador de tareas en el ámbito de seguridad ciudadana al Ministro del Interior, a través del Decreto Supremo N° 954 del año 2003..

objetivos propuestos. Una parte importante de las acciones comprometidas en la Estrategia, no han significado una readecuación de los presupuestos de cada sector.

En referencia al actual **Proyecto de ley** en trámite, éste es producto del Acuerdo Político-Legislativo en materia de seguridad ciudadana, razón por la cual, es esencial la idea que este nuevo Ministerio ejercerá un control transversal. Como señala el Acuerdo “el Ministerio del Interior será el ministerio encargado de la Seguridad Pública, concentrará y coordinará los programas gubernamentales en la materia, su ejecución y evaluación”<sup>62</sup>.

Con este propósito, el proyecto propone una función transversal del nuevo Ministerio, el cual “coordinará la ejecución de los planes y programas que desarrollen los demás ministerios y servicios públicos en estos ámbitos y tendrá a su cargo la evaluación y fiscalización de los mismos (...) decidiendo su implementación, continuación, modificación y término, así como la ejecución de los programas gubernamentales en materias de control y prevención del delito, de rehabilitación y de reinserción social de infractores de ley”(Boletín N°4248-06). Asimismo, el Ministro será el encargado de efectuar la coordinación sectorial e intersectorial para el logro de objetivos nacionales en seguridad pública, para lo cual el diseño y ejecución de programas y actividades relacionados deberán ser visados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública<sup>63</sup>.

Respecto de la ejecución de políticas públicas destinadas a prevenir la delincuencia y el consumo de alcohol y drogas, a rehabilitar y a reinsertar socialmente a los infractores de ley, la nueva Subsecretaría de Prevención, “tendrá a su cargo la totalidad de los planes y programas del nuevo Ministerio en relación con estas áreas”<sup>64</sup>.

Si bien, la creación de esta nueva institucionalidad contribuye a la solución de problemas de gestión y vacíos programáticos, por sí misma no es suficiente. Para que la nueva estructura orgánica sea útil en mejorar la calidad de las políticas públicas en este sector y su coordinación intersectorial, esta nueva institucionalidad deberá venir acompañada de la definición de claras atribuciones para el logro de los objetivos de la Política Nacional y la Estrategia, con atribuciones

<sup>62</sup> Acuerdo político legislativo en materia de seguridad pública. (2007). Recuperado 27 de agosto de 2009 de Ministerio Secretaría General de la Presidencia [http://www.minsegpres.gob.cl/portal/documentos/documentos/otros\\_documentos/acuerdo\\_seguridad\\_publica/documentoLista/0/documento/Acuerdo\\_Seguridad\\_publica.pdf](http://www.minsegpres.gob.cl/portal/documentos/documentos/otros_documentos/acuerdo_seguridad_publica/documentoLista/0/documento/Acuerdo_Seguridad_publica.pdf)

<sup>63</sup> N° Boletín: 4248-06 Crea el Ministerio de Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, y modifica diversos cuerpos legales. Recuperado 27 de agosto de 2009 de <http://sil.senado.cl>.

<sup>64</sup> Idem.

que permitan concretar una gobernabilidad vertical (en el sentido articulador) y horizontal, como son las facultades administrativas y presupuestarias.

Los reglamentos que acompañen la propuesta de nueva institucionalidad deberán esclarecer las definiciones programáticas en el nivel intersectorial y definir las herramientas a través de las cuales el nuevo Ministerio podrá alcanzar una coordinación efectiva en este ámbito. Específicamente, en el marco de la nueva institucionalidad deberán precisarse la forma a través de la cual se logrará alinear intersectorialmente a aquellas áreas con impacto indirecto en la reducción del delito y focalizar la oferta programática estrictamente en prevención social del delito (no prevención universal): cuáles son los planes y programas que serán coordinados por nuevo el Ministerio, cuál será la vinculación presupuestaria con planes intersectoriales, qué mecanismos de fiscalización y evaluación permitirán visar el funcionamiento de estos planes y programas; cómo se desarrollarán mecanismos de evaluación intersectorial de resultados; y, quién será el responsable último de la ejecución de los planes de responsabilidad sectorial.

## 1.2 Ejes de Modernización

### 1.2.1 Recursos humanos

Como se mencionó anteriormente, las labores operativas de la Estrategia son realizadas por la **División de Seguridad Pública**. Las características del recurso humano que trabaja en la División se analizarán respecto de la caracterización del personal y del marco de incentivos institucionales en el cual se inserta este recurso.

En términos descriptivos, lo primero es señalar la precariedad de los contratos que posee el personal que trabaja en la División. De acuerdo al programa de gobierno transparente del Ministerio del Interior, la totalidad del recurso humano que trabaja en la División está contratado a honorarios, a abril de 2009 la División cuenta con más de 300 personas en estas condiciones. Esto, sabidamente posee consecuencias negativas en el tipo de relación contractual y en el desarrollo de una carrera profesional dentro del Estado.

En cuanto al capital humano de este grupo de personas, un análisis de los títulos señala que existe una proporción significativa de profesionales con profesiones acordes a las labores requeridas. De acuerdo a la información entregada por el gobierno transparente, sin considerar los puestos administrativos, aproximadamente 150 personas poseen títulos de universidades de reconocido

prestigio y poseen títulos como sociólogo, sicólogo y abogado, entre otros, situación que se considera pertinente al rol de la División. En menor proporción se observan profesionales con capacitaciones que si bien no constituyen grado académico, son específicas en el área y/o vinculadas a las labores desempeñadas en la División.

Sin embargo, en algunos casos se observa heterogeneidad en el grado de pertinencia de la formación profesional respecto de los cargos que se poseen. Especialmente en el ámbito territorial y en líneas programáticas asociadas a intervención comunitaria. Al respecto, es necesario precisar que no se encontró información pública referida a los criterios de selección de personal y asignación de cargos.

En términos de política de personal, se desconocen mecanismos institucionales de capacitación para la formación de un cuerpo profesional especializado en la materia seguridad pública. Tampoco existen mecanismos de evaluación de desempeño, que vinculen evaluaciones de profesionales a resultados.

En conclusión del análisis descriptivo de los recursos humanos que posee la División de Seguridad Pública, se considera adecuado en cuanto a formación profesional. Sin embargo, el entorno profesional en el cual se insertan, carece de incentivos y mecanismos que permitan la evaluación de desempeño, el desarrollo de sistemas de promoción de una carrera funcionaria y la capacitación especializada permanente en la materia para el logro de destrezas y habilidades necesarias.

El actual **proyecto de ley** en trámite, señala que la calificación y otros asuntos administrativos del personal que conforme el nuevo Ministerio serán tramitados en conformidad a las normas institucionales correspondientes (Boletín N° 4248-06). Al respecto, no se ponen énfasis sobre los objetivos que deberán cumplir los profesionales de la nueva cartera, especialmente en lo que respecta al nivel local. Se desconocen, incluso a grandes rasgos, los perfiles requeridos, sus respectivas habilidades y conocimientos. Tampoco se esclarecen los mecanismos institucionales a través de los cuales el nuevo Ministerio asegurará el reclutamiento de profesionales y gerentes públicos de excelencia, tales como concurso público y selección en base a mérito.

#### 1.2.2 Evaluación y *accountability*

Menos de un tercio de las iniciativas comprometidas en la **Estrategia** ha sido evaluado. De las evaluaciones existentes, 16 son de la Dipres y 13 del Conace<sup>65</sup>. En conjunto, la totalidad de evaluaciones no entregan información necesaria que permita concluir sobre resultados obtenidos ni la calidad de metodologías utilizadas.

Si bien se considera un aporte la implementación de sistemas de evaluación y control de gestión desarrollados por la Dipres, en materias de seguridad pública existe poca especialización y una comprensión restringida del fenómeno de la delincuencia<sup>66</sup>. Esta estructura de evaluaciones en su gran mayoría es sectorial y no se vincula a resultados específicos en la materia. La actual asignación presupuestaria que recibe la División no se realiza sobre la base del cumplimiento de metas relacionadas a la reducción de la delincuencia ni tampoco se retroalimenta con evaluaciones oficiales de programas.

Por su parte, las carencias en el diseño de la Estrategia, dificultan el desarrollo de evaluaciones posteriores que permitan conocer sus resultados, los efectos de la misma en la población y las razones por las cuales tuvo éxito o fracaso. Para el conjunto de las iniciativas comprometidas en la Estrategia, de las 126 iniciativas que ofrece la versión 2008, 46 iniciativas no son medibles, por no estar formuladas como meta, es decir, como un compromiso medible, asociado a un objetivo y en un plazo determinado<sup>67</sup>. Asimismo, la información contenida en la Estrategia dificulta la medición de resultados, ya que de las 126 iniciativas de la Estrategia, existe una baja proporción de iniciativas que comprometen resultados (49 iniciativas). Todas las demás iniciativas (77) se orientan al logro de procesos<sup>68</sup>.

Respecto de los mecanismos de *accountability* considerados en la actual institucionalidad, a la fecha, el Gobierno en conjunto con la **División de Seguridad Pública**, ha dado a conocer cuatro cuentas públicas desde la puesta en marcha de la Estrategia: Primera Cuenta Pública, reporte

<sup>65</sup> Como se mencionó en el Capítulo 1, del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior (ex Comuna Segura), sólo existen dos evaluaciones públicas, una de ellas realizada por la Dipres el año 2003 y otra realizada por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile el año 2002

<sup>66</sup> Esta situación se condice con la carencia institucional mencionada anteriormente. Los instrumentos desarrollados por la Dipres, como por ejemplo los PMG o BGI, son parte de una institucionalidad definida. En el caso de la División de Seguridad Pública su rango es de un Programa dentro del Ministerio del Interior.

<sup>67</sup> Por ejemplo: “Se constituirán los Consejos Regionales de Seguridad Pública que funcionarán regularmente para la validación, coordinación y monitoreo del Plan Regional de Seguridad (expresión regional de la ENSP)”. (Fuente: Ministerio del Interior, 2008).

<sup>68</sup> Por ejemplo: “Se potenciarán los Comités Público-Privados de Seguridad que funcionarán regularmente, en el nivel nacional y regional, para la implementación conjunta de medidas de seguridad” (Fuente: Ministerio del Interior, 2008).

semestral (julio de 2007); Cuenta Pública Anual 2007 (enero de 2008); Cuenta Pública, reporte semestral (julio de 2008); y Cuenta Pública Anual 2008 (enero de 2009).

A su vez, el Ministerio del Interior se compromete a entregar semestralmente información al Congreso Nacional sobre políticas públicas y programas vinculados a seguridad ciudadana. La información debe estar referida a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; Plan Cuadrante; Programa Barrio Seguro; Programa de Seguridad y Participación Ciudadana; y Programas preventivos en materia de drogas y alcohol. La información debe incluir: objetivos, metas comprometidas, presupuestos asignados y su ejecución, rendición de cuentas de traspasos a instituciones privadas, número de beneficiarios, principales acciones desarrolladas durante el período, evaluaciones y metodologías, en su caso, cifras y otros datos estadísticos. Sin embargo, se desconoce información pública de cuentas ante el Congreso, los procedimientos de cuentas comprometidas y el estado de compromiso y resultados.

Por su parte, el **Proyecto de ley** señala que el nuevo Ministerio informará semestralmente al Senado y a la Cámara de Diputados, por medio de las comisiones que estas corporaciones designen, acerca de la inversión y avances en la implementación de programas de seguridad pública y los resultados parciales de las correspondientes políticas públicas (Boletín N°4248-06). Las atribuciones, exigencias y requisitos que deberá desarrollar la nueva institucionalidad no se desarrollan con un alto nivel de precisión, como por ejemplo, indicando la orientación de las cuentas a los resultados obtenidos, la calidad y pertinencia de la información entregada para las cuentas y el rol y facultades que tendrá la sociedad civil en las cuentas públicas, particularmente en el ámbito local.

### 1.2.3 Innovación y conocimiento

La **Estrategia Nacional** fue construida sobre los objetivos de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, consistentes con la experiencia internacional. Sin embargo, parte de su oferta programática concreta no está basada en evidencia, ni comparada ni local. Esto en distintos niveles:

- Oferta programática impertinente. Por ejemplo: Programa “Desarrollar actividades físicas para mujeres dueñas de casa madres y motivadoras de conductas y hábitos en el grupo familiar” (Estrategia Nacional de Seguridad, Eje prevención, iniciativa n° 47, 2006).

- Oferta pertinente pero con metodologías sin impacto según la evidencia. Por ejemplo: Programa poco efectivo como puestos policiales, instalados temporalmente en zonas de alta afluencia de público y/o delitos (como el de Huérfanos con Ahumada), la evidencia consistentemente muestra que no tienen impacto en la disuasión del delito (Sherman, 2002).
- Oferta pertinente pero no focalizada: Al año 2010 se habrá implementado el Programa “Conace - Previene en la comuna”, en 200 comunas del país” (M. Interior, 2008, Eje prevención iniciativa nº 44).
- Por último, áreas con resultados en evidencia internacional pero ausencia de oferta programática: En la evidencia comparada los programas de industrias en recintos penitenciarios tienen un alto impacto en la reincidencia en el largo plazo. En Chile, la cobertura para este tipo de programas alcanza al 5% de la población reclusa.

Además, del total de metas comprometidas en la Estrategia en materia de prevención, se observa una escasa proporción de acciones focalizadas estrictamente en prevención social del delito. Sólo un tercio de ellas se considera adecuada para los objetivos de disminuir el temor y la victimización de todas las personas, según la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, del año 2004.

En el marco del actual **Proyecto de ley**, deberán esclarecerse los mecanismos a través de los cuales la nueva institucionalidad podrá desarrollar políticas públicas basadas en la evidencia y en la acumulación de conocimiento internacional en la materia, además del estudio y sistematización de experiencias exitosas a nivel nacional diferenciando las prácticas que resultan de aquellas que no resultan, y aquellas prácticas de mayor costo efectividad. Esta tarea debiera desarrollarse en todos los ámbitos relevantes de la prevención con un alto nivel de especialización en la oferta programática que coordinará y ejecutará la futura Subsecretaría.

## 2. Nudos críticos

En el análisis realizado anteriormente se observan nudos que se consideran críticos para permitir el desarrollo de una institucionalidad con mecanismos de gestión modernos y acordes a los objetivos propuestos en la Política.

Si bien todos los ámbitos de modernización mencionados en la presente sección se consideran fundamentales de solucionar en el actual marco institucional, dos de ellos se conciben como prioritarios y urgentes:

- Institucionalidad: Un aspecto clave para las políticas públicas en seguridad es la coordinación intersectorial, dada la naturaleza multicausal del fenómeno de la delincuencia y los requisitos de efectividad que dicta la experiencia internacional en la materia.

Si bien el Proyecto de Ley, le atribuye al nuevo Ministerio la responsabilidad de coordinar los diferentes planes y programas existentes en el ámbito a nivel de Gobierno, otorgándole facultades de fiscalizar y decidir su implementación y término, no se especifica cómo se realizará la coordinación en aquellas áreas con relación indirecta con los objetivos de seguridad pública ni en la ejecución de políticas en servicios que dependen de otros ministerios.

Los actores e instituciones que deberán relacionarse y participar en la nueva institucionalidad son numerosos y el panorama es complejo. Está el nivel central, en que se deberá coordinar la prevención, el control y las políticas en rehabilitación y reinserción social de infractores de ley. En este último caso, la coordinación es responsabilidad de una Subsecretaría que depende de Interior, pero que no puede ejercer su labor sin la coordinación estrecha con el Ministerio de Justicia. En el ámbito interinstitucional, se deberá desarrollar el 'control transversal' con Ministerios como Educación y Vivienda, que se relacionan con los objetivos de seguridad pública de forma secundaria o indirecta. Por último, está la bajada a lo local, en que la nueva institucionalidad otorga un rol preponderante a los Intendentes, sin perjuicio de las líneas programáticas que puedan desarrollar el nuevo Ministerio; y el nivel comunal de la Política Nacional de Seguridad.

- Evaluación y accountability: Las políticas públicas en materias de seguridad, en general carecen de evaluación, desconociéndose la efectividad de las acciones emprendidas en nuestro país durante la última década. Tampoco existen mecanismos que permitan vincular resultados en materias de delincuencia con la asignación presupuestaria a diferentes líneas programáticas o rediseñar la formulación de metodologías y líneas estratégicas de intervención sobre la base de resultados.



A nivel de recurso humano y en la ejecución local de las políticas se desconocen incentivos que permitan asociar desempeño. Tampoco se conocen instrumentos que permitan su medición.

- **Innovación y conocimiento:** en estrecha relación con la ausencia de mecanismos de evaluación de resultados, se evidencia la falta de mecanismos de sistematización del conocimiento acumulado en la materia, que permitan concluir lecciones aprendidas sobre el desarrollo programático en la materia desde el Ministerio del Interior. Asimismo, se desconocen mecanismos y sistemas de información que levanten experiencias exitosas (en términos de resultados) que fortalezcan el aprendizaje nacional sobre las metodologías implementadas.

## B. Áreas de seguridad pública: Programas o instituciones seleccionadas

### a. Prevención: Programa de Seguridad y Participación Ciudadana<sup>69</sup>

#### 1. Análisis

##### 1.1 Institucionalidad

El aumento del delito y su priorización entre las preocupaciones de la ciudadanía, se ha abordado desde el Gobierno a través de diversas perspectivas y estrategias durante las últimas décadas. Una de estas, ha sido incorporar a la prevención del delito en las agendas públicas como una línea de trabajo, superándose con ello la sola respuesta de control<sup>70</sup>.

Como se expuso en el capítulo uno, la oferta programática en prevención social y situacional del delito se sistematiza en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Una de las iniciativas pioneras de carácter público que prioriza la prevención del delito es el **Programa de Seguridad y Participación Ciudadana** -ex Comuna Segura- (en adelante el Programa).

La presente sección se centrará en el análisis de este Programa que tiene como objetivo promover el desarrollo de estrategias de prevención en el ámbito comunal a través de la participación de

<sup>69</sup> Parte importante de la información expuesta en esta sección se basa en el documento aún en proceso de publicación de Lunecke, A. y Guajardo, C. Política de prevención del delito en Chile: Del Programa Comuna Segura. Compromiso 100 a los planes comunales de seguridad pública. Este texto presenta información levantada a inicios de 2009 y considera entrevistas a secretarios técnicos.

<sup>70</sup> Procesos institucionales en torno a la prevención del delito y la participación comunitaria. Recuperado 27 agosto 2009 de Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad [http://www.securitytransformation.org/esp/working\\_groups2.php?id=3](http://www.securitytransformation.org/esp/working_groups2.php?id=3).

actores públicos y privados. El objetivo central es fortalecer las capacidades institucionales existentes en el ámbito local para intervenir en seguridad ciudadana promoviendo la generación y ejecución de planes integrales de seguridad. Debido a lo anterior, el análisis se centrará en la gestión del Programa por parte de los municipios.

En aquellos municipios en los que se ejecuta el Programa, existen secretarios técnicos que diseñan e implementan los planes comunales de seguridad, en conjunto con el municipio y otros actores locales. Con esto, es posible establecer que uno de los logros de esta política pública ha sido situar el abordaje de la delincuencia en el nivel local, involucrando a los alcaldes y municipios en una tarea que antes se atribuía sólo a las policías y al gobierno central.

Asimismo, el Programa ha contribuido a legitimar el rol de la ciudadanía en materia de prevención del delito. En sus inicios fortaleció esta participación a través del traspaso de fondos concursables desde el nivel central hacia los municipios. Con su reestructuración el año 2005 (ver capítulo 1) y la implementación de los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM) se produjo una redefinición del tipo de participación comunitaria que se buscaba promover, dejando de lado los fondos concursables y dando espacio al involucramiento de organizaciones sociales con mayor grado de especialización.

Pese a estos avances, existen áreas en las cuales no se han desarrollado a cabalidad los objetivos propuestos por el Programa. Aunque, uno de los objetivos es la instalación de capacidades a nivel local que aseguren la sustentabilidad en el largo plazo de las iniciativas, luego de ocho años, ésta ha sido débil. Las razones son diversas y en conjunto reflejan una institucionalidad disonante con los propósitos del Programa.

En primer lugar, el Programa no ha logrado una descentralización efectiva como se pretendió<sup>71</sup>. Si bien se ha avanzado hacia una intervención más específica en ámbitos de prevención, no se ha evolucionado en el desarrollo de estrategias que consideren la especificidad local. Asimismo, aún existen bajos niveles de autonomía en los gobiernos locales en materia de planificación estratégica y gestión técnica del Programa. Esta situación genera dificultades, ya que no es posible el logro de

<sup>71</sup> Este ámbito es resaltado por el profesional entrevistado de la División de Seguridad Pública, señalándose que según el actual diagnóstico de la institución, un aspecto negativo luego del lanzamiento de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de 2006, es el desarrollo de prácticas centralistas, en perjuicio de los objetivos propuestos en el desarrollo de la descentralización.

los objetivos propuestos desde el nivel central sin su debida adecuación a las prioridades municipales.

Adicionalmente, las líneas programáticas sólo han sido levantadas desde el nivel central y en la mayor parte de las comunas – salvando excepciones lideradas por iniciativas específicas de algunos alcaldes - éstas han sido una réplica de lo señalado en este nivel. Con esto se corre el riesgo de que las directrices entregadas no se adapten a la realidad de cada municipio y no sean coherentes con los problemas y necesidades identificados en el proceso de diagnóstico requerido por el mismo Programa. Además, como se profundizará más adelante, el apoyo en orientación técnica ofrecido desde el nivel central, se ha traducido principalmente en orientaciones administrativas y de procesos.

Las restricciones administrativas y presupuestarias, como es la actual forma de asignación anual de fondos y su rendición también anual, impide plantearse objetivos de mediano y largo plazo propios de intervenciones específicas en prevención social del delito. Esto dificulta la implementación de metodologías con diseños apropiados a los objetivos planteados.

Lo anterior, ha desencadenado una falta de compromiso institucional por parte de un significativo número de municipios para desarrollar planes integrales de seguridad y con ello, una real apropiación por parte de las autoridades locales de enfoques preventivos por sobre las medidas de control y represión del delito<sup>72</sup>.

En síntesis, con la actual forma de administración del Programa que, carece de flexibilidad administrativa, es difícil el cumplimiento de los propósitos planteados, es decir, lograr que sea el mismo municipio el que finalmente aborde autónomamente la estrategia y ésta sea sustentable en el tiempo.

## **1.2 Ejes de modernización**

### **1.2.1 Recursos humanos**

Desde los inicios del Programa a la fecha es posible observar un mayor nivel profesional y experticia en la materia en el ámbito local. En los primeros años de desempeño del Programa los secretarios técnicos (quienes debían diseñar e implementar los planes comunales de seguridad) no

<sup>72</sup> Ver: Lunecke, A. y Guajardo, C. (2009). Política de prevención del delito en Chile: Del Programa Comuna Segura. Compromiso 100 a los planes comunales de seguridad pública.

eran un actor suficientemente relevante (no se conocía el nombre, ni sus *currículums*). Además el perfil profesional de los mismos estaba desarrollado de forma gruesa y no tenían conocimientos en la materia. Hoy en cambio, los secretarios técnicos poseen un mayor nivel de legitimidad a nivel local<sup>73</sup> y poseen mayor conocimiento en seguridad. Según lo señalado por la persona entrevistada de la División de Seguridad Pública, el proceso de selección para la contratación de los secretarios técnicos que existe hoy en día, considera exigencias que antes no existían. Se ha avanzado en el desarrollo de un perfil profesional que considera exigencias de conocimiento en la materia. Además, la selección se realiza a través de concurso público, del cual se seleccionan siete profesionales quienes son sometidos a una entrevista psicológica y de conocimientos técnicos. Luego, se define una terna con la participación del Alcalde. Finalmente, la División define el profesional que será contratado.

Sin embargo, se desconocen políticas de capacitación para los secretarios técnicos que deben gestionar el Programa. Los mecanismos de capacitación existentes en la actualidad son producto de iniciativas personales, como por ejemplo la participación de algunos secretarios en diplomados<sup>74</sup>.

Desde el nivel central, específicamente desde la División de Seguridad Pública, se han desarrollado inducciones con una periodicidad en promedio anual. Estas capacitaciones se han centrado en la entrega de directrices, manuales y requerimientos administrativos. Cabe destacar la capacitación realizada en Santiago con participación nacional para preparar a los secretarios técnicos en las nuevas habilidades necesarias producto de la transformación anunciada del Programa luego del lanzamiento de la Estrategia. En esta capacitación se explicó cómo realizar el diagnóstico del Plan Comunal y cómo traducir las metas del nivel central al nivel local.

La falta de capacitación de estos actores claves del Programa en habilidades blandas y conocimientos específicos en la materia, ha dificultado el desarrollo efectivo de capacidades técnicas en materia de seguridad al ámbito local para la gestión de la seguridad.

---

<sup>73</sup> El profesional entrevistado de la División de Seguridad Pública señaló que un logro visible del mayor posicionamiento del que hoy gozan los secretarios técnicos es que hoy éstos forman parte de las mesas técnicas cuando la Dirección de la División visita las comunas.

<sup>74</sup> Una proporción de secretarios técnicos han asistido a diplomados que poseen objetivos académicos y no tienen como propósito el desarrollo de competencias y habilidades que permitan un mejor desempeño laboral en la materia. Esto constituye una dificultad en el logro de una efectiva capacitación de los secretarios técnicos quienes han invertido en este tipo de capacitaciones, ya que para el rol que ellos deben desempeñar en los municipios no basta con conocimientos académicos, sino además el desarrollo de habilidades gerenciales y de gestión.

Se suma a los problemas asociados a la figura del secretario técnico, la ausencia de mecanismos de involucramiento de los municipios que aseguren una capacitación del personal municipal y una real apropiación por parte de las autoridades locales del Programa, especialmente de su enfoque de intervención<sup>75</sup>.

Por su parte, la realidad contractual de los secretarios técnicos, se considera precaria producto de una suma de factores. En primer lugar, el secretario técnico, depende administrativamente del Ministerio del Interior, éste es quien contrata y paga la remuneración. Sin embargo, en la labor operativa diaria, el secretario depende de los municipios, lugar en el cual se desempeñan laboralmente. Además, los secretarios técnicos están contratados a honorarios, lo cual trae numerosas consecuencias negativas asociadas a la forma contractual. Por último, son contratos a honorarios que dependen de definiciones anuales ‘desconocidas’ a nivel local y que ha llevado a situaciones como fue el año 2007 en que gran parte de los secretarios técnicos no percibieron sueldo por un periodo de más de dos meses.

Las situaciones anteriormente mencionadas dificultan la transferencia de conocimientos y capacidades en materia de gestión local en seguridad ciudadana y en conocimientos técnicos de los equipos locales. Esto obstaculiza el cumplimiento de uno de los propósitos del Programa: “la profesionalización y perfeccionamiento de la función de seguridad ciudadana de las municipalidades” (Decreto 382, marzo de 2006).

### 1.2.2 Evaluación y *accountability*

A la fecha, sólo existen dos evaluaciones públicas del Programa, una de ellas realizada por la Dipres el año 2003<sup>76</sup> y otra realizada por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile el año 2002<sup>77</sup>. Sin embargo, ambas evaluaciones no entregan información necesaria que permita concluir sobre los resultados obtenidos ni la calidad o pertinencia de las metodologías utilizadas.

En cuanto a las evaluaciones realizadas por el Ministerio del Interior, el acceso a dicha información no es público y se ha tratado de evaluaciones de proceso de carácter intermedio. En este sentido,

<sup>75</sup> Lunecke y Guajardo, mimeo, 2009.

<sup>76</sup> Evaluación de Programas Gubernamentales 2003. Recuperado 27 agosto 2009 de Dirección de Presupuestos [http://geminis.dipres.cl/VirLib/fr\\_documentoEv.aspx?Pagina=ListadoEv.aspx&intIdSistema=-1&intIdOrganismo=98&intIdGrupo=1&intPeriodo=2003&intCantidad=4&intPrg=0](http://geminis.dipres.cl/VirLib/fr_documentoEv.aspx?Pagina=ListadoEv.aspx&intIdSistema=-1&intIdOrganismo=98&intIdGrupo=1&intPeriodo=2003&intCantidad=4&intPrg=0)

<sup>77</sup> Benavente, J.M., D.Contreras, E. Melo y R. Montero (2002). Programas antidelinquencia: Evaluando Comuna Segura. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Documento de Trabajo N° 201. Disponible en: <http://econ.uchile.cl/public/Archivos/pub/b5594637-a913-4377-8a9a-014752b5240e.pdf>

aún no es posible identificar y analizar los resultados e impacto de esta política en materia de prevención de la delincuencia en el nivel local ni tampoco se conocen estudios -o resultados de estudios- detallados que avalen la nueva modalidad de abordar el Programa.

Los datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior (ENUSC), la cual en algunos casos evidencia una baja de índices en las comunas con programa, no obstante “el plan, aunque incide por sí sólo, no es el único responsable de la disminución y aumento de delitos” debido a que “es imposible saber si los cambios en patrones delictuales se deben a la reforma procesal penal, a la ley de responsabilidad penal adolescente, al plan cuadrante, al plan comunal de seguridad o a cualquier otro proyecto de prevención” (Lunecke y Guajardo, mimeo, 2009). Esta situación ha impedido relacionar el Programa con resultados en victimización.

En definitiva, no se realizan evaluaciones de resultados ni rendición de cuentas sustantivas. Los actuales sistemas de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas del Programa se han centrado fuertemente en el componente administrativo. Esta situación obedece a diversas razones, entre las cuales destacan que el Programa se inserta dentro del programa Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>78</sup>, con los requerimientos que esta institución posee.

A lo anterior se suma la necesidad de transparentar los gastos desde los municipios a través de la rendición de fondos año a año. Este requerimiento administrativo ha traído problemas a la administración del Programa e incluso ha afectado el tipo de intervención realizada en las comunas. Desde sus inicios, el Programa ha heredado una deuda histórica de arrastre de rendiciones municipales, lo que año a año se traduce en la demora en transferir las platas a los municipios, los cuales muchas veces ya tienen comprometidos proyectos, los que a su vez, tienen comprometidos plazos. La situación más emblemática a este respecto fue el año 2007, en que la rendición del presupuesto de los municipios se realizó a partir del tercer trimestre de ese año, con lo cual se solicitó a los municipios que sólo se ejecutaran intervenciones en prevención situacional, ya que el periodo que quedaba para la implementación no alcanzaba para otro tipo de intervención.

Por último, el año 2008, la Contraloría General de la República, realizó un informe de fiscalización del Programa en el que señaló haber encontrado irregularidades como la transferencia de recursos

<sup>78</sup> Hacia el año 2004, se realiza el Convenio entre la Subsecretaría del Interior y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que da origen al Programa Chile + Seguro, a través del cual se respalda técnica y financieramente a cuatro subprogramas: Política de Seguridad Ciudadana, Integración Policía-Comunidad, Comuna Segura y Barrio Seguro.

a instituciones sin rendir desde los municipios y el retraso en la contabilización de rendiciones de cuentas de las Municipalidades<sup>79</sup>. Asimismo, según señaló el diario El Mercurio en mayo del presente año, la División de Seguridad Pública ha detectado “una serie de errores en la licitación de proyectos de seguridad ciudadana por parte de las municipalidades” (Diario El Mercurio, 18 de mayo de 2009). Según la jefa de la División, la mala estimación de los costos de los proyectos desincentiva la participación de privados en la adjudicación de los mismos.

Este tipo de situaciones distraen la atención institucional para el desarrollo de rendiciones de cuentas que se centren en los logros programáticos y no en el cumplimiento de requisitos administrativos requeridos desde el nivel central.

La rendición de cuentas a nivel local se dificulta por la ausencia de políticas de comunicación y de difusión de los planes comunales en sus contextos locales<sup>80</sup>. El programa entiende la participación en sus inicios desde los fondos concursables y luego desde la participación de ONG’S en los planes comunales. La participación ciudadana no es entendida desde el *accountability*. Instancias como los Consejos Comunales de Seguridad, requeridos por el Programa, son carentes de efectividad ya que no poseen instancias reales de participación ciudadana que permitan vincular la ejecución programática con resultados y satisfacción obtenidos a nivel de beneficiarios<sup>81</sup>.

### 1.2.3 Innovación y conocimiento

Como se señaló anteriormente, el Programa no cuenta con una arquitectura institucional que permita el desarrollo de la descentralización. Tampoco existen sistematizaciones técnicas públicas de las iniciativas ni mecanismos de evaluación basados en resultados. Con todo, el Programa no ha desarrollado un sistema que permita e incentive el desarrollo de innovación a nivel local.

Las municipalidades por su parte, han desarrollado solo de forma incipiente prácticas innovadoras que permitan generar valor a nivel local para el cumplimiento de los objetivos propuestos. Los grados de innovación existentes a la fecha (muy débiles) no han sido fruto de la estructura

<sup>79</sup> Ver: Informe Contraloría General de la República, 049564, 22 de octubre de 2008.

<sup>80</sup> Lunecke y Guajardo, mimeo, 2009.

<sup>81</sup> De acuerdo a lo señalado en la entrevista realizada a la División de Seguridad Pública, este diagnóstico es compartido por la institución. Por esta razón, la actual administración está desarrollando una línea de trabajo que tiene como objetivo el fortalecimiento de los Consejos comunales con miras a la recuperación de su liderazgo en la implementación del Programa.

institucional que los sustenta, sino de la iniciativa, liderazgo y convicción de sólo algunos alcaldes<sup>82</sup>.

Recientemente, se ha abierto desde el Ministerio del Interior un canal de difusión y sistematización de “Estrategias Comunitarias de Prevención para la Seguridad Pública”. Como señala el documento oficial “se pretende dar visibilidad a experiencias comunitarias y/o locales de prevención del delito que actualmente se encuentran en ejecución o que ya se han ejecutado y que resultan poco conocidas (...) prácticas de prevención en el ámbito comunitario que resulten innovadoras, sustentables o participativas” (Ministerio del Interior, 2008).

Esta iniciativa, que a través de un correo recibe prácticas realizadas en el marco del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana, dista mucho de ser un instrumento para el desarrollo de innovación, como son, por ejemplo, observatorios de buenas prácticas de otras instituciones. En primer lugar, no se definen las categorías que hacen calificable a una iniciativa ser difundida a través del Boletín. En segundo lugar, no se explicita vinculación alguna entre iniciativas publicadas y resultados obtenidos.

Otro instrumento del Programa que podría favorecer el desarrollo de innovación es la exigida elaboración de diagnósticos comunales. Como se señaló, la capacitación a los secretarios técnicos para su desarrollo es mínima y las restricciones técnicas son numerosas – se solicita principalmente caracterizaciones y descripciones de la realidad-. Si bien, el Programa permite avanzar en mejores niveles de comprensión y conocimiento de la realidad local en materia de victimización y temor se evidencia en los diagnósticos comunales un débil análisis integrado de la información existente. Los diagnósticos no han logrado constituirse en instrumentos de acción y de movilización de actores e intereses como es la incorporación de prácticas novedosas<sup>83</sup>.

Por último cabe señalar que durante los años de implementación del Programa no se observa la utilización sistemática de metodologías basadas en la evidencia las cuales podrían conducir a la

---

<sup>82</sup> Un caso que vale la pena destacar es el caso de la Comuna de Peñalolén, en que el Programa se ha sumado a la iniciativa del alcalde y se ha instalado la problemática de la delincuencia a una visión de trabajo transversal del municipio. Entre los elementos que destacan como clave de esta experiencia cabe mencionar que el alcalde asumió la gestión del problema de seguridad pública como un problema prioritario, destinando los recursos necesarios para esto. Además, si bien es una iniciativa que no es exclusiva de este ámbito, convocó a un comité asesor de profesionales con experiencia reconocida en la materia, los cuales se reúnen periódicamente con el equipo de trabajo municipal con participación *ad honorem*. El alcalde además ha afrontado el problema entregando señales explícitas de un tratamiento apolítico de éste. Por último, el propio alcalde ha visitado experiencias exitosas en la materia para sacar ejemplos a implementar en su comuna.

<sup>83</sup> Lunecke y Guajardo, mimeo, 2009.



aplicación de prácticas cuya efectividad ha sido constatada a través de mecanismos de evaluación rigurosos, con el consecuente perfeccionamiento del mismo.

## 2. Nudos críticos

El análisis de la política pública en prevención de los delitos, el Programa de Seguridad y Participación Ciudadana, manifiesta logros en el posicionamiento local de la prevención como factor clave en la reducción de la delincuencia. Sin embargo, para el cumplimiento de los objetivos propuestos por el mismo y a la luz de la modernización, se evidencian los siguientes nudos críticos:

- Institucionalidad: El marco institucional –con sus restricciones presupuestarias, administrativas y técnicas- en el cual se ejecuta este Programa, no ha permitido el desarrollo de capacidades a nivel local. Tampoco ha sido posible relevar la experiencia local del desarrollo e implementación de metodologías apropiadas para la prevención del delito para que éstas pueda ser replicada a nivel central.

Esta situación deberá ser abordada desde las recomendaciones que se realicen en el contexto del Proyecto de Ley que crea una Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; precisando para éste el entorno e incentivos institucionales que se consideran apropiados para el logro de los objetivos del Programa.

- Recursos humanos: la figura del secretario técnico se considera clave para el logro de los objetivos del Programa. Sin embargo, aún bajo la suposición que los *currículums* de los secretarios técnicos sea de primer nivel, el entorno institucional en el cual deben desarrollar su labor se considera crítico. Esto porque en la práctica poseen una ‘doble dependencia’ del Ministerio del Interior y del Municipio, tienen precariedad en la forma de contratación laboral y no han sido sujetos de capacitaciones orientadas al desarrollo de habilidades para el desempeño de sus funciones.
- Evaluación y *accountability*: como se señaló, la oferta programática analizada carece de evaluaciones sistemáticas y se desconocen los resultados logrados en victimización, pese a que el presupuesto año a año se ha incrementado. Esto ocurre a nivel general del Programa que no ha sido evaluado como un todo, y a nivel local del mismo, en el cual se desconocen los resultados de las intervenciones y metodologías aplicadas. Por su parte, los mecanismos de

rendición de cuentas, no abordan la participación ciudadana desde este ámbito, situación que obstaculiza el logro de los objetivos propuestos.

## **b. Policías**

Como se señaló en el capítulo 1, las policías son actores centrales en la seguridad pública, tanto en el área de la prevención como del control. Carabineros de Chile es la institución encargada de brindar seguridad a la comunidad mediante acciones preventivas y de control. Por su parte, la Policía de Investigaciones (PDI), es quien debe desarrollar la investigación criminal sin ser parte interviniente en el proceso penal.

Tras años de debate en torno a qué debía considerarse dentro de la esfera de responsabilidades de las fuerzas policiales y en qué área de la seguridad ciudadana – prevención, control o rehabilitación- les cabía un rol más protagónico, hoy existe consenso respecto de que no se puede concebir el desarrollo de un sistema policial moderno y eficaz sin la introducción de estrategias de trabajo orientada a la prevención del delito, tanto social como situacional. También hay acuerdo en que la labor policial debe guiarse por directrices tales como: focalización, especialización, territorialización. No hay ninguna duda, como lo demuestra la experiencia internacional relativa a la evaluación de estrategias y modelos de gestión policial, que la actividad policial estándar u homogénea no es eficaz ni eficiente. El nivel de gestión policial recomendado es el barrio y la focalización sobre grupos vulnerables, así como también la orientación hacia la solución de problemas.

En este sentido, y bajo la premisa que la seguridad ciudadana debía entenderse como una tarea que involucraba a varios actores y no sólo a las instituciones tradicionalmente entendidas como responsables, internacionalmente se comienza a desarrollar el concepto de “policía y comunidad” entendiéndose por tal, aquella función social de la policía que la relaciona con la sociedad a la que sirve y con la cual coproduce seguridad. En este campo, se trata de revitalizar y direccionar el esfuerzo hacia el desarrollo de la labor policial orientada al ciudadano, en función de las demandas, necesidades y prioridades,

Este es el contexto en que hoy se sitúa la labor de Carabineros de Chile y de Policía de Investigaciones, instituciones que serán analizadas a continuación:

## **b.1 Carabineros**

### **1. Análisis**

#### **1.1 Institucionalidad**

Los avances en modernización llevados a cabo por Carabineros de Chile se enmarcan en un proceso de modernización institucional sustentado en un modelo de gestión que busca hacer de la institución una institución competitiva, con un desarrollo institucional que le permita responder a otorgar una mayor adaptación y una mejor respuesta al entorno.

Este proceso de modernización se inicia en el año 1995. Las planificaciones realizadas por la institución desde esa fecha son plasmadas en los planes estratégicos. El primero de ellos, de 1996, se considera el pilar base de este proceso, resaltando aspectos de gestión operativa, educación permanente y acercamiento a la comunidad. A partir de esa fecha, Carabineros constata la necesidad de readecuar los métodos y sistemas de trabajo policial, de tal forma de responder con mayor eficacia y eficiencia en la mantención de niveles de seguridad de las personas. La institución “se centra en establecer mecanismos de despliegue territorial y la cantidad ideal de funcionarios que debía tener la institución de acuerdo a variables cualitativas y cuantitativas” (Blanco, 2009).

Años más tarde la institución desarrolla el Plan Estratégico Institucional Bicentenario 2006 – 2009 que viniera a reemplazar al plan 2001 – 2005<sup>84</sup>, y que entrega de forma sistemática los mejoramientos institucionales comprometidos para el mejor cumplimiento de la misión institucional y satisfacer las crecientes demandas por servicios policiales provenientes de la comunidad.

Luego de estos años de desarrollo institucional es posible señalar que Carabineros de Chile hoy en día se sitúa en un nuevo contexto, que reconoce tanto la importancia del control como de la prevención y rehabilitación en la disminución de la delincuencia y la necesaria intersectorialidad para abordar el problema. La institución “ha debido incorporarse a estas nuevas maneras de entender lo delictivo” (Blanco, 2009).

---

<sup>84</sup> El Plan Estratégico 2001 – 2005, es el segundo y pone el énfasis el aumento de la eficiencia en los integrantes y sistemas institucionales para dar respuesta a las demandas ciudadanas.

En este contexto de desarrollo institucional a fines de la década de los 90' se estructura la estrategia policial conocida como **Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP)**. El Plan Cuadrante surge como la principal estrategia de operaciones de la institución para enfrentar las nuevas demandas de seguridad, referidas a la disminución del delito y favorecer el aumento en la percepción de seguridad.

La presente sección se centrará en el análisis de este Programa elaborado con el objeto de potenciar la relación entre la comunidad y el personal de Carabineros para lograr un sistema de patrullaje y vigilancia más efectivo. Para lograr su objetivo, el Plan establece una división del territorio jurisdiccional de cada comisaría y se la caracteriza según sus particularidades sociales, económicas y su realidad delictual. Estos sectores se denominan “cuadrantes” los cuales están fijados por variables cuantitativas y cualitativas, expresadas de acuerdo a estudios sociológicos y culturales, que permiten inferir la problemática delictual de que es objeto.

Actualmente, el Plan Cuadrante está implementado en 88 comunas a nivel nacional, involucrando a 239 cuarteles.

Los propósitos específicos del Plan son: un mejoramiento sustantivo en la calidad de la respuesta a las demandas de la comunidad, lo que pasa por el mejoramiento de la calidad del recurso humano; dar cuenta de elevados niveles de transparencia, probidad y honradez; el perfeccionamiento del desempeño profesional, mejorando la eficacia y el trabajo integrado a la comunidad; y el desarrollo de operaciones policiales efectivas, oportunas y con equidad.

El Plan Cuadrante reconoce el ámbito local como la clave para el mantenimiento del orden y la seguridad. Es así como, uno de los ejes centrales del mismo es el desarrollo del trabajo integrado con la comunidad. De acuerdo a lo que se señala en su Plan Estratégico, este desarrollo “implica la generación de una verdadera asociación entre carabineros y los ciudadanos en el diagnóstico del barrio, el diseño, implementación y control de soluciones decididas y materializadas en conjunto, lo que se busca es contribuir una relación sinérgica en la tarea de prevención y control, donde el vecino mantiene una participación activa” (Plan Estratégico Institucional Bicentenario 2006-2009).

Sin embargo, la evaluación del Plan elaborada por la Dirección de Presupuestos (Dipres) el año 2007 señala que en la lógica del marco de este Plan se aprecia una inconsistencia: “el fin y el propósito se orientan a problemas que requieren desarrollar un trabajo integrado con la

comunidad; mientras que a nivel de los componentes, no existen mecanismos que permitan la participación ciudadana en el diagnóstico y la solución de los problemas vinculados a la seguridad” (Dipres, 2007).

A pesar de lo anterior, Carabineros señala<sup>85</sup> que han existido avances al respecto. Uno de ellos es el establecimiento de la figura del delegado comunitario -encargado de fortalecer esta visión y relacionarse de forma permanente y sistemática con toda la comunidad, recogiendo la demanda ciudadana en materias de servicios policiales y generando con ello una relación de confianza y comunicación permanente con la ciudadanía. Otro, avance es en el marco del programa “Chile más seguro”, Carabineros de Chile ejecuta en conjunto con la Subsecretaría del Interior, el programa denominado “fortalecimiento de la integración Carabineros- Comunidad”, que tiene por objetivo desarrollar un conjunto integrado de elementos conceptuales, funcionales y tecnológicos que permitan identificar prácticas y potenciar capacidades policiales que fortalezcan la relación de Carabineros con la comunidad, con el fin de abordar de forma conjunta los problemas de seguridad que afectan a la población.

Sin embargo, según la evaluación de la Dipres, estos mecanismos no son suficientes y se requiere de una participación más activa de los agentes comunitarios en el enfrentamiento de los problemas de victimización e inseguridad.

Por otra parte, de acuerdo a lo señalado por la “Encuesta de Percepción y Evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva”, del Ministerio del Interior para el año 2007, el Plan y el trabajo con la comunidad obtienen una menor proporción de evaluaciones positivas que Carabineros de Chile como institución. Se señala además que el patrullaje no tiene la visibilidad esperada en la comunidad, que el trabajo con la comunidad no es bien evaluado por la ciudadanía y finalmente, que conocer la existencia del Plan Cuadrante no es equivalente a saber que se aplica en la comuna.

En definitiva, los elementos mencionados indican que el objetivo propuesto por el Plan de acercamiento a la comunidad y participación activa de ésta no ha sido debidamente logrado.

---

<sup>85</sup> En “Comentarios y observaciones al informe final de evaluación del Plan Cuadrante realizado por la Dipres, Subsecretaría de Carabineros, 2007.

## 1.2 Ejes de modernización

### 1.2.1 Recursos humanos

Carabineros diseñó en el año 2003 un plan tendiente a suprimir de forma programada el déficit histórico de personal. Este plan se extiende hasta el año 2011. En este contexto también se contrató a personal civil, bajo la forma de Contrato por Resolución para colaborar en las labores administrativas que desempeña la institución.

El aumento de la demanda por seguridad en términos cuantitativos y cualitativos hace indispensable la búsqueda de mecanismos que permitan respuestas policiales pertinentes y efectivas de acuerdo a las diferentes localidades del país. En materia de gestión del recurso humano es imprescindible el desarrollo de procesos que aseguren este recurso. En el Plan Estratégico Institucional Bicentenario 2006-2009 se señala que las estructuras educativas deberán no sólo revisar sus perfiles de egreso, contenidos curriculares y metodologías de enseñanza sino que también deberán encontrar modalidades más flexibles para lograr sus propósitos educativos.

### 1.2.2 Evaluación y *accountability*

La evaluación realizada por la Dipres del Plan Cuadrante en el año 2007 realiza críticas directas al diseño del programa, señalando: “en el diagnóstico del problema que da origen al Programa, no está clara cuál es su contribución específica del Plan a la solución de dos problemas claves identificados a nivel de fin: victimización y sensación de temor. Si bien el programa contribuye al fin, para potenciar esta contribución se requiere que interactúe con un conjunto de otros actores institucionales y sociales para reducir la victimización y sensación de temor”.

Aunque la institución de Carabineros afirma que el Plan posee impacto en la baja de los niveles de victimización de la población<sup>86</sup>, a la fecha no es posible saber la contribución específica del Plan al impacto en delincuencia en las comunas en que éste se implementa.

En cuanto a los sistemas de evaluación, según el Plan Estratégico Institucional Bicentenario 2006-2009 uno de los objetivos corporativos de la institución es “mejorar la evaluación y control del desempeño individual y colectivo, implementando sistemas diferenciados por tipo de actividad,

<sup>86</sup> El Plan “ha demostrado sus efectos positivos en la disminución de la victimización y del temor, y ha generado además una serie de mejorías en la percepción de la ciudadanía del trabajo de Carabineros (...) Los avances aparecen reflejados en las Estadísticas de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana. Ahí observamos que dos de cada tres comunas incluidas en el Plan Cuadrante han reducido la victimización”. (Blanco, El Mercurio, diciembre de 2008)

con indicadores que den cuenta de los requisitos de pertinencia, confiabilidad y validez”. Dado esto, al interior de la institución se ha establecido algunos sistemas de evaluación de procesos y de resultados. Algunos de los indicadores de impacto definidos son: victimización, denuncia, no denuncia, razones de no denuncia, aprehendidos, temor al delito y evaluación de Carabineros. Los instrumentos utilizados para la medición son la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), el índice de Paz Ciudadana y las estadísticas del Ministerio del Interior correspondientes a denuncias por delitos de mayor connotación social. El resultado esperado por la institución se mide en función de la disminución en los niveles de victimización, aumento de las denuncias, aumento de la tasa de aprehendidos y lograr una mejor evaluación de la Institución por parte de la comunidad.

Por su parte, en referencia a las cuentas públicas, Carabineros de Chile ha diseñado e implementado cuentas públicas anuales del Plan Cuadrante con énfasis en la interacción y participación de la comunidad.

Sin embargo, si bien las cuentas públicas se consideran un avance significativo en la institución, se aprecia que aún falta el establecimiento de mecanismos que permitan una mayor participación de la comunidad en las cuentas.

### 1.2.3 Innovación y conocimiento

Según el Plan Estratégico Institucional Bicentenario 2006-2009 uno de los objetivos de Carabineros es ser una institución innovadora, que incorpore las más avanzadas tecnologías y que sea eficiente en la utilización de los recursos asignados”.

Específicamente, uno de los principales avances en innovación es la apropiación por parte de carabineros del modelo internacional de policía orientada a la resolución de problemas (denominado POP, por su sigla en inglés), el cual tiene por objetivo disminuir la ocurrencia de delitos a través del fortalecimiento de la relación y acción conjunta con la comunidad y con agentes locales, en materia de análisis y solución de problemas.

En Chile, Carabineros ha asumido este modelo en su proceso de modernización a través del Plan Cuadrante. De acuerdo a lo señalado por la evaluación de la Dipres el año 2007, “las metodologías con orientación a la resolución de problemas son las más apropiadas para abordar la participación de los agentes comunitarios en los problemas de victimización e inseguridad pública”.

Adicionalmente, según dicha evaluación, la metodología POP es la más apropiada para abordar la participación de los agentes comunitarios en los problemas de victimización e inseguridad pública. El modelo POP es un enfoque de gestión policial complejo, en el cual las funciones policiales son examinadas en conjunto con analistas externos, con el objetivo de que el nuevo aprendizaje respecto de cada problema conduzca a una estrategia innovadora y más efectiva para abordarlo.

Sin embargo, si bien la apropiación conceptual del modelo ha sido apropiada, aún falta profundizar las herramientas, instrumentos y cultura organizacional que permita la apropiación nacional de este modelo en plenitud.

En síntesis, se ha avanzado en las tecnologías de búsqueda de información que permitan describir problemas y causas asociadas a ellos, selección de alternativas de soluciones eficientes y eficaces, e identificación de cursos de acción para dar solución a los problemas. Sin embargo, en lo que refiere a la integración de otros actores de la comunidad para el estudio de problemas, alternativas de solución y definición de responsables, los avances han sido menores.

## **2. Nudos críticos**

A continuación se presentan los principales desafíos que enfrenta la modernización de carabineros, específicamente en cuanto al Plan Cuadrante de Seguridad Ciudadana.

- **Institucionalidad:** Si bien hay avances en diseño y planificación estratégica, las metodologías utilizadas no aseguran el cumplimiento de los objetivos propuestos. Específicamente no existen mecanismos que permitan la participación ciudadana en el diagnóstico y la solución de los problemas vinculados a la seguridad.
- **Recursos humanos:** Aunque se ha avanzado en la búsqueda de mecanismos que permitan respuestas policiales pertinentes de acuerdo a las diferentes localidades del país, existen dificultades para lograr un efectivo reentrenamiento del personal. Al respecto, se requiere contar con de capacitación y reentrenamiento permanente de carabineros a lo largo de todo el país.

Adicionalmente existe una limitación en lo referido a la permanencia del personal en las unidades policiales, ya que no existe una política formal que establezca los años que el personal debe permanecer en una determinada unidad. Este último factor es considerado clave para lograr la adecuada relación entre Carabineros y la comunidad.



- Evaluación y *accountability*: Los sistemas de evaluación y de rendición de cuentas utilizados por la institución han avanzado de manera importante durante la última década. Se han definido indicadores de impacto específicos, instrumentos de medición y resultados esperados. Sin embargo aun no existen evaluaciones de impacto y no está clara cuál es la contribución específica del Plan Cuadrante en la disminución de la delincuencia. Adicionalmente, las cuentas públicas se consideran un avance significativo en la institución, pero se aprecia que aún falta el establecimiento de mecanismos que permitan una mayor participación de la comunidad en las mismas ya que no se ha logrado la participación esperada.
- Innovación y conocimiento: El Plan Cuadrante se basa en modelo internacional de acercamiento a la comunidad y de resolución de problemas. Sin embargo el modelo debe ir perfeccionándose en base a la evidencia y deben buscarse ejemplos de buenas iniciativas implementadas en nuestro país con las particularidades que ello implica, por ejemplo, a través de observatorios de buenas prácticas policiales<sup>87</sup>.

## **b.2 Policía de Investigaciones**

### **1. Análisis**

#### **1.1 Institucionalidad**

En la presente sección se revisará principalmente el proceso de modernización llevado a cabo por la **Policía de Investigaciones de Chile**, en adelante, PDI.

Durante el año 2008, la PDI se hizo cargo de más del 45% de los requerimientos de investigación realizados por el Ministerio Público a las Fuerzas de Orden y Seguridad. Asimismo, respondió más del 57% de las órdenes de investigar y más del 55% de los requerimientos de información necesarios para los esclarecimientos de delitos.

La PDI comienza con un proceso de modernización hacia finales de los años 90 al amparo del Plan

---

<sup>87</sup> Al respecto se debe mencionar que, en el presente año Carabineros realizó le “Primer concurso de buenas prácticas policiales de Carabineros de Chile”, en el cual participaron 78 de las 180 comisarías del país.

Fénix I y II,<sup>88</sup> que representó una primera fase. Luego, en la segunda fase, se promueve un proceso de cambio o modernización apostando al desarrollo de capacidades que permita entregar servicios policiales de alto estándar. Para ello, en enero de 2004, se incorpora la gestión por resultados y se fijan 7 metas de gestión para toda la institución, especialmente en el ámbito operativo, las que posteriormente, en los años 2005 y 2007, se amplían o renuevan a 13. En abril de 2006 se da a conocer el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional, Plan Minerva<sup>89</sup>, que entrega la visión, la misión renovada, los lineamientos y objetivos. Este Plan es concebido como una herramienta de gestión y de agenda de desarrollo teniendo como horizonte el 2010.

La primera fase del Plan Minerva buscó sentar las bases necesarias para lograr las transformaciones modernizadoras requeridas a partir de un diagnóstico efectuado el 2003, definiendo cuáles eran los lineamientos estratégicos a seguir (eficacia, calidad y transparencia), así como también, las capacidades que debían instalarse. Posteriormente, en una segunda etapa (2006-2008), se ponen en marcha los 25 proyectos<sup>90</sup> destinados a satisfacer demandas internas y externas de la institución, necesarios para dar sustentabilidad al plan de modernización. En una última etapa (2009-2010) la institución pretende desarrollar las capacidades institucionales necesarias para implementar la transformación y darle sustentabilidad en el tiempo.

Con el proceso de modernización establecido en el Plan Minerva se intenta consolidar en la PDI criterios propios de una institución moderna, tales como, comprensión de la importancia de la gestión, de proyectos eficaces y necesidad de evaluación de los programas y proyectos. De acuerdo a los criterios institucionales, este proceso de modernización organizacional ha tenido efecto en dos áreas principales: aumento de la dotación de oficiales entre el 2007 y 2008 de más del 20,3%, e incremento presupuestario que se traduce en el año 2009 en la asignación de \$130.652.683 miles de pesos (más de \$9.000 millones de pesos que el año anterior).

Cabe señalar que el proceso de modernización institucional de la PDI se ha asentado importantemente en el mejoramiento de la gestión interna de la institución. Uno de los componentes fundamentales del plan de modernización fue el desarrollo de un proyecto

<sup>88</sup> El Plan Fénix tuvo por principal objetivo revertir el déficit histórico en materia de recursos de la institución y abordar la recuperación de medios para la investigación policial.

<sup>89</sup> Este plan incluyó 12 programas y 25 proyectos conducentes a la instalación dentro de la PDI las capacidades inmediatas para realizar una gestión de calidad que condujera a la modernización de la institución.

<sup>90</sup> Para un completa descripción de estos proyectos ver "Plan Minerva" disponible en [www.investigaciones.cl/paginas/publicaciones/plan%20minerva/Plan%20Minerva.doc](http://www.investigaciones.cl/paginas/publicaciones/plan%20minerva/Plan%20Minerva.doc)

orientado a crear un sistema de monitoreo y control de gestión y posteriormente evaluar los resultados. Este contiene hoy más de 300 indicadores que permiten monitorear la gestión en diversas áreas.

Otra de las principales iniciativas, que con criterio de modernización se han impulsado, es la reorientación de la visión institucional a la necesidad de rendir cuenta de los actos que realicen sus funcionarios, a través de cuentas públicas y, a su vez, incentivar políticas que refuercen a los miembros de la institución en su labor diaria. Respecto de la gestión externa se ha relevado la importancia de aumentar la calidad del servicio que se brinda a distintos usuarios, entendiendo en la comunidad como verdaderos “clientes” de la labor, promover las buenas prácticas y mejorar su desempeño en las cuatro áreas estratégicas de servicio que la caracterizan: Investigación Criminal, Seguridad Pública y Ciudadana, Control Migratorio y Seguridad Internacional y, finalmente, Prevención Estratégica.

Es importante señalar que el proceso de modernización que ha desarrollado la PDI corresponde a un proceso planificado y orientado por los principales ejes modernizadores establecidos por la teoría. Es decir, constituye un avance consciente de la institución, orientándose de acuerdo principios y metas de gestión. En una institución de tradición como la PDI, como en general cualquier transformación del Estado en estas materias, un cambio de esta magnitud demora un largo período de tiempo en consolidarse. En este sentido, son importantes los resultados de la última encuesta “Percepción sobre desarrollo institucional” de abril del presente año, en que más del 80% de los encuestados (funcionarios de la institución) cree que es relevante que la PDI continúe con el proceso de modernización que ya ha empezado y más del 65% afirma que el Plan Minerva, ha sido muy favorable para la institución.<sup>91</sup>

Aunque el proceso de modernización de la PDI ha sido explícito y guiado por una estrategia institucional, debe consolidarse en el futuro. Los cambios institucionales que trae consigo implican una redefinición de los desafíos y de los principios que por mucho tiempo han guiado a los funcionarios. En este sentido será clave la reformulación del plan estratégico para los años 2010 y 2015. La orientación que se dé en esta nueva definición, los énfasis y la sustentabilidad de lo ya desarrollado serán fundamentales, particularmente porque –de acuerdo a la ley- su actual

<sup>91</sup> El Centro de Investigación y Desarrollo Policial (Cidepol) de la PID realizó durante abril de 2009 una encuesta nacional entre sus funcionarios orientados a conocer su percepción sobre el proceso de modernización de la institución, las necesidades de desarrollo organizacional y expectativas sobre el futuro de la PDI. La muestra fue de 1.082 casos a nivel nacional. Los resultados de esta encuesta no son públicos aún y fueron facilitados por la institución para el uso del Foro.

Director General entrega el cargo a fines de septiembre de este año. Para esto, es indispensable que se identifiquen cuáles son las prioridades de la institución y de sus funcionarios, de manera que queden plasmados en el nuevo plan en acuerdo con las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo. Asimismo, quien suceda a la actual dirección debe también comprender la importancia del impulso que los altos mandos deben dar a estas transformaciones, sobre todo en instituciones de tradición y estructura jerárquica, como la PDI.

## **1.2 Ejes de modernización**

### **1.2.1 Recursos humanos**

Tal como se mencionó en el capítulo 1, la PDI cuenta en abril de este año con un total de 10.424 funcionarios, representando 19,6% de las Fuerzas de Orden y Seguridad. De estos, 4.845 son oficiales policiales. Desde un punto de vista geográfico, la PDI cuenta con un total de 142 cuarteles en 114 comunas y 82 puestos de control fronterizo.

De acuerdo a la PDI, el aumento de dotación de oficiales promovido por el Plan Minerva (mencionado anteriormente), se produjo gracias a la creación del escalafón de oficiales policiales profesionales, lo que permitió el ingreso a la institución de profesionales universitarios. Esto contribuyó directamente a profesionalizar la labor y reducir los déficit de servicio y la carga laboral, disminuyendo también la brecha de las capacidades requeridas en los policías.

La policía se encuentra sujeta a la demanda por servicios policiales provenientes del Ministerio Público, del Gobierno y de parte de la ciudadanía. En cuanto a la necesidad de ajustar la oferta con la demanda de servicios policiales, destaca la relación y naturaleza de los requerimientos o tareas solicitadas que impone el Ministerio Público a los policías y la dificultad para proyectar los medios requeridos para satisfacerlas. Por ejemplo, cada fiscalía regional tiene su propia política de persecución y derivación, y cada fiscal decide con qué policía trabaja, lo que se traduce en diferentes demandas que dificultan la preparación de los policías y la asignación de los recursos institucionales.

A lo anterior hay que agregar que la PDI tiene presencia policial en sólo 26% de las comunas y, al no existir información desagregada de las tasas de victimización según comunas, no puede hacer una asignación eficiente de los medios, siendo el despliegue operativo y cobertura policial uno de

los principales problemas de gestión. La debilidad de los diagnósticos regionales dificulta la asignación y destinación de los recursos policiales, especialmente, el recurso humano.

En definitiva, la relación que existe entre la labor de la PDI y la demanda que impone el Ministerio Público constituye un importante desafío de gestión institucional y de preparación del recurso humano en materia de investigación criminal. El nudo crítico de esta relación se da en el plano operativo ya que la demanda por servicios policiales de parte del Ministerio Público es muy difícil de estimar. Como se mencionó anteriormente, cada fiscalía regional tiene estrategias de perfección diferentes, lo que implica focalización en diversos delitos y distintas prioridades investigativas. La PDI elaboró un “Manual de procesos de trabajo y criterios de derivación de unidades especializadas”, el que aún no ha sido aprobado por el Ministerio Público, a través de cual pretende regular 17 procesos de trabajo entre ambas instituciones. Por ejemplo, se regulan la forma de realizar el parte policial, el encargo de diligencias, instrucciones particulares, entre otras. Se establece también la unificación de sistemas de información, específicamente bases de datos, de manera que sea más fácil el trabajo operativo.

Dentro de los nudos críticos que se observan entre la relación de fiscales y policías se pueden destacar: la complejidad que implica la división de las tareas investigativas y la necesidad de agilizar los sistemas de comunicación directa entre fiscales y policías. La policía, como sujeto procesal no interviniente, participa en el proceso penal a través de la investigación que realiza y las pruebas que pueda producir para dar sustento a las decisiones jurídicas del fiscal. Sin embargo, es necesario que los fiscales compartan información y sus estrategias de investigación con los policías de manera de que éstos puedan cumplir cabalmente con sus funciones. De esta forma, la complejidad que presenta la labor investigativa se ve aumentada si no se trabaja coordinadamente y compartiendo información fundamental para las partes.

Respecto a la necesidad de agilizar aún más las formas de comunicación entre fiscales y policías, y pese a que existe la facultad de los fiscales de impartir instrucciones generales a los policías respecto de ciertos delitos, esta atribución se ha usado limitadamente, lo que entorpece la coordinación y eficiencia con que se realizan las diligencias propias de una investigación criminal.

### 1.2.2 Evaluación y *accountability*

Desde el año 2007 la institución se encuentra trabajando en un nuevo sistema de evaluación de desempeño del personal de acuerdo a criterios más objetivos y en relación con las exigencias de cada cargo, grado y función. El objetivo de este nuevo sistema es trasladar la mirada desde la fiscalización del cumplimiento de la reglamentación y los procedimientos a los conceptos de rendimiento, evaluación y *accountability*. Tiene como principales ejes de apoyo, los conceptos de buenas prácticas laborales e incentivos relacionados con la gestión y méritos. La institución espera implementar este nuevo sistema de calificaciones, tan pronto concluya su tramitación en la Contraloría General de la República y reciba la aprobación del Poder Ejecutivo.

Otro eje desarrollado dentro del concepto de transparencia es la obligación que tiene la institución, representada por el Director General y las jefaturas regionales y nacionales de rendir cuenta pública de su gestión. Para la PDI, los objetivos de las cuentas públicas son transparentar la labor de la PDI, acercar a la institución con los usuarios – la comunidad- e informar sobre el nivel de cumplimiento de metas y resultados policiales relevantes, más allá de los logros asociados a los objetivos estratégicos.

Asimismo, como forma de desarrollar y monitorear el avance del Plan Minerva, este cuenta con un Consejo Consultivo<sup>92</sup> permanente, instancia que promueve la transparencia y el control social externo. Existe también un Comité de Gestión cuyo rol es dar seguimiento a los procesos delineados por el Plan Minerva a través del control y supervisión de las acciones y planificación interna. Este ha sesionado 7 veces desde su constitución en el 2006.

La institución definió en el año 2004 las primeras metas internas. Para el período 2007 – 2008 se fijaron 13 metas de gestión clasificadas de acuerdo al Plan Minerva. Para cada área se describen objetivos, descriptores e indicadores asociados.

Las metas establecidas para el área de la seguridad pública son las siguientes:<sup>93</sup>

- Elevar el conocimiento de la sociedad sobre la PDI.

<sup>92</sup> En la actualidad el Consejo es integrado por autoridades del Ministerio del Interior, Subsecretaría de Investigaciones, Colegio de Periodistas, Agencia para la Transparencia y Probidad, Fundación Paz Ciudadana, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la universidad de Chile y Universidad Inacap.

<sup>93</sup> Exposición sobre el Plan de Modernización de la Policía de Investigaciones y la relación de trabajo con el Ministerio Público, Intervención del Director General, señor Arturo Herrera, ante la Comisión de Seguridad Ciudadana y drogas de la Cámara de Diputados, Santiago, 29 de abril de 2009.

- Incrementar el trabajo con la comunidad en prevención de delitos complejos.
- Realizar una cuenta pública anual por cada jefatura regional, jefatura nacional y prefectura provincial.
- Mejorar la calidad de atención al público en las unidades policiales.

En el área de la investigación criminal, se prioriza el objetivo de poner a disposición de los tribunales a un mayor número de imputados e inculcados, aumentando los niveles de eficacia en las aprehensiones y detenciones. Asimismo, se introdujo indicadores respecto de la calidad de los servicios investigativos de persecución penal, por ejemplo, aumentar la eficacia en las ordenes de investigar resueltas de los delitos de robo, sexuales, homicidios, violación y crimen organizado, entre otros<sup>94</sup>.

### 1.2.3 Innovación y conocimiento

Respecto de este punto, la PDI ha implementado un proceso de innovación definido como el desarrollo de nuevos servicios, procesos y relaciones con el fin de mejorar los estándares de investigación y gestión policial. Para esto se considera que la disponibilidad de tecnologías y prácticas son indispensables para lograr el objetivo antes reseñado. De acuerdo a lo señalado, la PDI fomenta los medios, prácticas y tecnologías necesarias para que estén disponibles para el logro del objetivo institucional. El pilar estratégico que resume este fin se denomina “La mejor gestión de conocimiento”, destacándose entre ellos, los proyectos de “Fortalecimiento de Planas Mayores” y el proyecto que busca afianzar las relaciones internacionales con otras policías de la región.

Destaca en esta área la convocatoria que realizó la institución el año 2008 para la realización del Primer Concurso de Buenas Prácticas de Gestión Policial. De un total de 36 proyectos se premiaron 9 experiencias. La intención de esta iniciativa es destacar a través del incentivo que implica el concurso, la innovación de parte de los oficiales en encontrar mejores procesos para dar

<sup>94</sup> Las metas para el período 2009-2010 son:

- Reducir en 15% el número de “prófugos” de la justicia,
- Mejorar en 5% la calidad de atención a público y usuarios en las unidades policiales,
- Elevar en 8% la eficacia de los Servicios Preventivos de Control de Identidad,
- Aumentar en 10% el número de organizaciones criminales y bandas criminales desarticuladas.
- Elevar la eficiencia y la productividad en el ámbito de la criminalística, reduciendo en un 10% el tiempo de realización de peritajes e informes.

La información relativa al nivel de cumplimiento y el cuadro de desempeño de la jefaturas regionales y nacionales se informa a través de un anexo estadístico que acompaña el informe oficial anual y que se remite al Ministerio del Interior y la Cámara de Diputados. Este está disponible en su página web.

respuestas más eficaces en las áreas propias de la institución policial. Luego, en abril de este año se realizó el segundo concurso.

## 2. Nudos críticos

A continuación se presentan los principales desafíos que enfrenta la modernización de la PDI, considerando en este análisis que el proceso llevado a cabo por la institución policial es uno de los más desarrollados de las instituciones seleccionadas en este capítulo.

- Institucionalidad: Dentro de esta área resulta clave resaltar que los cambios que enfrentará la institución en razón del fin del período legal del actual Director General, impondrán importantes desafíos, tanto para la renovación del Alto Mando y como para la continuidad del proceso de modernización ya comenzado. Resulta de alta significación lograr la sustentabilidad del proceso en el tiempo, así como, su continuidad. En este sentido, el mejoramiento de la evaluación ciudadana de la institución será un importante aliciente para la nueva dirección para mantener el proceso de modernización ya iniciado. Todos los indicadores medidos por el Índice Paz Ciudadana –Adimark muestran sustantivas mejoras en relación con la opinión y credibilidad de las personas respecto de la institución. Un aspecto importante en este campo y que representa un nudo crítico es la capacidad de planificación y ejecución de proyectos en diferentes niveles y reparticiones, en atención a que la gestión de cambio y de modernización involucra asegurar que la gestión en esta campo sea eficiente y eficaz. Indudablemente ello implica asumir la necesidad de descentralizar y desconcentrar ciertos procesos y asimismo la gestión de proyectos plurianuales.
- Recursos humanos: Aunque en la asignación de dotación se han introducido variables de cálculo relacionadas con demanda de servicio y victimización en los territorios, y no solamente la población residente, debe avanzarse en la inclusión de otros del tipo costo/eficiencia y costo/eficacia, en atención a que la estrategia de modernización apuesta a que la PDI sea una policía más eficaz y más rentable desde todo punto de vista. Un nudo crítico en este sentido es la dificultad para ajustar la oferta con la demanda relacionada con los servicios policiales, como ocurre por ejemplo, en la relación existente entre el Ministerio Público y las policías y que fue descrita anteriormente.



Asimismo, se destaca como otro nudo crítico, los bajos niveles de autonomía de los oficiales policiales en la gestión y administración de sus esferas de competencias. En una institución jerárquica como la PDI, los cambios en este sentido se ven dificultados aún más que en otras organizaciones, debido a la línea de mando y la formación y cultura institucional.

Se agrega además, la dificultad de introducir modelos de gestión entre los oficiales, no formados bajo los principios propios de la administración de recursos. Además, el plazo de destinación es demasiado breve para lograr la instalación y transformación en la gestión. Por lo general, los períodos de destinación de las jefaturas no exceden los 18 meses, lo que agrega mayores niveles de complejidad a la instalación y consolidación de procesos de cambio y reforma.

- Evaluación y *accountability*: Aunque se ha avanzado importantemente a través de la priorización de estas áreas en el plan de modernización, el objetivo de instalar en la institución principios como la transparencia, *accountability* y probidad se encuentra aún en proceso. Los conceptos de cuentas públicas, su importancia y capacitación respecto de la forma en que deben realizarse han sido objetivos institucionales, resaltando que éstas no pueden convertirse en simples actos de entrega de información, sino en verdaderos compromisos institucionales con la comunidad. Es importante evaluar los resultados y el impacto de las rendiciones de cuenta y asegurar el retorno o *feedback* con los interlocutores de la sociedad civil y sus autoridades.

Desde otro punto de vista, y probablemente como consecuencia de las políticas de transparencia implementadas en la PDI, se han dado a conocer casos en que algunos funcionarios de la institución han incurrido en conductas indebidas o ilícitas. Aunque la reacción institucional ha sido severa con estos funcionarios, un posible impacto en la percepción positiva de la institución en la opinión pública constituye un desafío importante que la institución debe enfrentar, tanto internamente como en los aspectos comunicacionales de las decisiones que se tomen. Sin duda son necesarios mecanismos o incentivos que promuevan aún más la transparencia y la responsabilización.

Otro nudo crítico es el desarrollo de los indicadores de desempeño individual, por unidad y área de servicio. Lo que en la actualidad se mide e informa es sólo una parte de lo que la PDI hace. En este sentido, más allá de los avances demostrados cabe aún una tarea colectiva respecto de la necesidad de consolidar un sistema de evaluación para cada una de las cuatro

áreas de servicio y que éste permita el necesario control externo desde la autoridad y la sociedad civil.

- Innovación y conocimiento: La introducción de importantes recursos tecnológicos en la institución policial constituye un nudo crítico para la PDI. La tecnología, indispensable en la labor investigativa moderna, y los medios para extender la cobertura de servicios no constituye un fin en sí misma sino un medio para lograr mejores resultados. En este contexto, la necesaria capacitación y traspaso de conocimientos respecto de estas nuevas herramientas a todos los funcionarios, así como la especialización de alguno de ellos, resulta un desafío para una institución en la que los centros de formación profesional y técnica se encuentran centralizados en la Región Metropolitana. Debe también comprenderse que la innovación y mejoramiento continuo de las prácticas no se reduce sólo a la inversión en tecnología, sino de manera muy importante, a la verdadera formación y especialización de los detectives. Aunque se contempla nuevas técnicas y una orientación del trabajo policial orientado tanto a la solución de problemas y al análisis criminal (policiamiento guiado por la inteligencia), lo que le permitiría incursionar en el campo de una “prevención estratégica”, el desarrollo de competencias y el empleo de herramientas modernas de persecución penal es un aspecto prioritario, puesto que la estructura y organización institucional no ha consolidado aún de una manera funcional estas metodologías de trabajo y, de manera suficiente la gestión de conocimiento, siendo todavía un logro emblemático más que extendido y evaluado.

### **c. Sistema de Justicia Penal: Ministerio Público**

#### **1. Análisis**

##### **1.1 Institucionalidad**

En el área de la justicia penal, uno de los principales avances en modernización ha sido la Reforma Procesal Penal. Destacan en su diseño e implementación características que la definen como una práctica modernizadora tales como: La creación de un Foro que favoreció la innovación y la importación de tecnologías que internacionalmente habían probado ser exitosas, la realización de estudios preliminares del costo de la justicia criminal oral y análisis de costos beneficios de la

reforma, el desarrollo un modelo computacional que simulara el nuevo sistema procesal penal y las evaluaciones de la reforma por comisiones de expertos.

Sin embargo, para fines de este foro, en esta sección se analizará el **Ministerio Público**, el cual ha sido parte de este proceso, pero hoy en día experimenta desafíos que van más allá de la Reforma. Por otra parte, se ha elegido esta institución, debido a que juega un rol central en el proceso penal: Es el responsable de dirigir la investigación de los delitos, ejerce la acción penal pública y ofrece atención a víctimas y testigos.

La estructura organizacional de este organismo consta de una Fiscalía Nacional, 18 fiscalías regionales y 127 fiscalías locales<sup>95</sup>. En el nivel central se organiza a partir del Fiscal Nacional, el Director Ejecutivo Nacional, divisiones, unidades especializadas y administrativas.

Durante los primeros años de su funcionamiento, el Ministerio Público se orientó al proceso de implementación de la Reforma Procesal Penal. La puesta en marcha de este nuevo sistema de enjuiciamiento fue gradual, lo que trajo consigo beneficios, tales como el levantamiento de buenas prácticas regionales, que fueron replicadas por otras zonas que se incorporaron más tardíamente. Sin embargo, al mismo tiempo se instalaron formas de operar disímiles entre las regiones que no necesariamente respondían a los lineamientos del nivel nacional o a mecanismos de gestión efectivos.

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que el Ministerio Público ya había cumplido con su etapa de implementación, a fines de 2007 comenzaron a aparecer nuevas necesidades orientadas a cómo lograr el máximo de calidad y eficiencia en las prestaciones. Fue así como, desde el nivel central, se decidió construir a mediados de 2008 un instrumento de gestión moderno que se constituyera en una especie de “carta de navegación”, el cual se denominó: “Plan Estratégico 2009-2015”<sup>96</sup> e incluye los siguientes lineamientos estratégicos<sup>97</sup>:

- Desarrollar una persecución penal eficiente con estándares de calidad.
- Fortalecer la coordinación intersectorial.
- Mejorar continuamente la gestión administrativa.
- Potenciar la atención y protección a víctimas y testigos.

<sup>95</sup> Chile. Ministerio Público. (2009). Plan Estratégico Ministerio Público 2009 – 2015.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Ibid.

Esta herramienta puede ser considerada como un avance en cuanto a la modernización de este organismo.

Para la construcción de este plan se realizó un diagnóstico participativo, cuyo objetivo fue levantar ciertos nudos críticos y recoger insumos para mejorar la persecución penal.

A continuación se presentan algunas ideas centrales del diagnóstico, que dieron paso a la construcción de los lineamientos estratégicos, las cuales, para fines de este estudio, fueron complementadas con información obtenida a través de entrevistas realizadas por Fundación Paz Ciudadana.

- Criterios de actuación: Si bien, desde sus comienzos la Fiscalía Nacional ha entregado instructivos para la actuación penal, estos no necesariamente dan respuesta a las necesidades actuales, lo cual ha provocado que existan criterios de persecución bastantes dispares entre algunas fiscales regionales, entregando respuestas diferenciadas respecto del mismo hecho. Por su parte, en enero de 2009 se impartieron criterios de actuación desde el nivel central para algunos delitos y además se actualizaron y sistematizaron los instructivos. Sin embargo, no parece haber claridad absoluta respecto de la manera en que se materializan los criterios nacionales en el nivel local.
- Tipos de tramitación: Los términos facultativos (archivos provisionales, principios de oportunidad y facultades de no iniciar la investigación) representan aproximadamente el 62% de los casos ingresados al Ministerio Público<sup>98</sup>, lo cual genera una carga laboral muy alta para los fiscales. Lo que realmente requiere de la acción del fiscal, son los casos en los cuales se necesita un trabajo concreto y especializado, y que finalmente llegarán a una condena o a una suspensión condicional del procedimiento. Por tal razón, es que a partir del plan estratégico se dividieron las causas en: Menos complejas, complejas y altamente complejas, desarrollando mecanismos de gestión y unidades específicas para cada una de ellas. Este modelo al considerarse una práctica innovadora se explicará en profundidad más adelante, en el apartado de “innovación y conocimiento”.

<sup>98</sup> Boletín Estadístico Ministerio Público.

- Coordinación intersectorial: El Ministerio Público trabaja en estrecha coordinación con la Defensoría Penal Pública y los Tribunales de Justicia. También se coordina con los organismos auxiliares como las policías y el Servicio Médico Legal.

Uno de los principales problemas que este organismo enfrenta es en el intercambio de información, especialmente con los tribunales y con las policías. En el caso de los primeros, se observa que esta desconexión trae consigo problemas con la información de las contraórdenes de detención en algunas zonas y con los bienes decomisados, lo que da como resultado que estos se deterioren y desvaloricen. Además, al no enviarse los estados de los casos desde los tribunales a la fiscalía por interconexión, cada institución debe invertir una gran cantidad de tiempo en la digitación de la información. Por su parte, la calendarización de las audiencias también se ve afectada por cierta falta de coordinación entre los jueces y los administradores del tribunal.

Por otro lado, respecto de las policías, las dificultades también se evidencian en el intercambio de la información. Se hace necesario que los fiscales cuenten con mayor información en los partes que se derivan desde carabineros y se requiere consensuar un formato diferenciado para cada tipo de delito, como se ha hecho, por ejemplo, con el parte de delitos de violencia intrafamiliar, que contiene información específica, a pesar de que aún no se digitaliza y llega sólo en papel. Además, actualmente no existe acuerdo respecto de qué información para cada tipo de delito debe contener el parte y si debe o no incluir todas las diligencias autónomas que la policía ya ha realizado. Por último, los anexos a los partes que se envían desde las policías, no vienen en formato digital, por lo cual se dificulta su fácil acceso y rigidiza la gestión.

En relación al Servicio Médico Legal las listas de espera para las pericias pueden llegar hasta los 6 meses. Si bien, se sabía que el impacto de la Reforma implicaba una mejora en la gestión y un aumento en la dotación de este servicio, hasta ahora no se observan avances sustantivos al respecto.

Teniendo en cuenta las dificultades mencionadas, es que el Plan Estratégico del Ministerio Público incorpora la coordinación intersectorial como un eje central, para lo cual se establecen ciertas acciones. Sin embargo, algunas de estas son muy amplias y si no se ajustan a la realidad local, podrían terminar en acuerdos que no logren impactar en la gestión. Tal es el caso de la labor con tribunales, donde se establecen mesas de trabajo y la promoción de acuerdos, pero mientras esto no sea incorporado en la planificación y accionar del Poder Judicial y de cada

localidad en particular, será complejo llegar a soluciones concretas. Por otro lado, con las policías se evidencian tareas más específicas, especialmente ligadas al mejoramiento del parte policial, que como se dijo es uno de los problemas centrales. No obstante, no se observan avances concretos para digitalizar la información y hacer más ágil su intercambio. Por último, respecto del Servicio Médico Legal, las acciones más específicas se orientan a estudiar la posibilidad de recurrir a peritajes privados, ya que mientras no se modernice este servicio, ni cuenta con el recurso humano necesario, no se lograrán afinar los tiempos de demora.

- Atención a víctimas y testigos: Desde el nivel central la atención de víctimas y testigos se regula a través de la División Nacional de Víctimas y Testigos (DAVT) y en el nivel regional a través de Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT), las cuales se componen de equipos de profesionales integrados por abogados, psicólogos y asistentes sociales, que funcionan en cada fiscalía regional y que apoyan a los fiscales en todas las materias relacionadas con la atención y protección.

El modelo de atención se orienta a satisfacer las necesidades de víctimas en el sentido amplio, por lo cual muchas veces la acción del Ministerio Público debe destinarse a áreas que van más allá de sus competencias<sup>99</sup>, logrando una cobertura que no abarca más del 3% del total de las víctimas. Lo anterior, se observa en la reparación de las víctimas, especialmente de las que han sufrido delitos violentos, que requieren de un tratamiento psicológico intensivo. Las URAVIT no están en condiciones de brindar esa prestación, y además que esta se escapa de los objetivos del Ministerio Público y le corresponde al Estado. En este sentido, desde el año pasado se ha estado trabajando en una reestructuración de la Unidad de Víctimas y Testigos y de los servicios que esta presta. Se ha creado una inciativa piloto en la cuarta región, que se replicará durante 2009 en cuatro regiones más, la cual trata de implementar un programa de atención denominado OPA<sup>100</sup>, el cual se centra en tres servicios básicos: Orientación, protección y apoyo que deben entregarse al 100% de las víctimas que ingresa a la institución. Si bien, esta medida busca acotar los servicios que el Ministerio Público a las víctimas, no se cuenta con mecanismos efectivos de coordinación con la red, ni de oferta concreta para esta población. Existe hoy en día, la oferta de reparación impulsada y coordinada por el Ministerio del Interior a través de las intendencias regionales, a través de la creación de centros de

<sup>99</sup> Chile. Ministerio Público. (2009). Plan Estratégico Ministerio Público 2009 – 2015.

<sup>100</sup> Su nombre deriva de los servicios que este programa presta: Orientación, protección y apoyo.

atención para víctimas de delitos violentos, de los cuales no se encuentra disponible la información. Sin embargo, si bien, se hace mención en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en la actualidad no existe una política nacional respecto de la reparación de las víctimas, la oferta de atención es inorgánica, y no hay instancias efectivas de coordinación entre las diferentes instituciones que deberían estar involucradas.

Respecto de la relación entre el fiscal y la víctima, se observa cierto distanciamiento en cuanto a la actuación del fiscal y las expectativas y necesidades de las víctimas, razón por la cual ha surgido la idea de que las víctimas tengan abogados querellantes. Sin embargo, expertos (Vargas, J., 2008) señalan que una de los problemas es que ésta sería una solución altamente costosa desde punto de vista económico y desde el funcionamiento del sistema, ya que habría que incorporar en los flujos del sistema, además las acciones del abogado querellante.

Si bien, el Plan Estratégico incluye acciones para enfrentar algunos de los problemas mencionados, se requiere de la participación activa de varias instituciones para solucionarlos y de mecanismos que logren que estas acciones se instalen en el nivel local.

## **1.2 Ejes de modernización**

### **1.2.1 Recursos humanos**

El Ministerio Público, como se mencionó anteriormente cuenta con una dotación de 3.787 funcionarios, de los cuales 654 son fiscales y 3.035 son directivos, profesionales, administrativos, técnicos y auxiliares. Prácticamente todos los funcionarios son de planta a excepción de dos profesionales que están contratados a honorarios en todo el país.

Debido a que las denuncias se han incrementado en 15% durante los últimos tres años<sup>101</sup>, es que el Ministerio Público ha establecido un Plan de Fortalecimiento Estratégico 2009-2012 que contempla el aumento de la dotación.

Dentro de esta institución la gestión de los recursos humanos se divide en las siguientes áreas:

- ✓ Reclutamiento y selección: Para estos procesos la institución realiza concursos públicos y la selección se basa en modelos de competencias. Utilizan servicios externos para la evaluación de los postulantes, a través de empresas especializadas.

<sup>101</sup> Cuenta pública, Fiscal Nacional, 16 de abril de 2009. Recuperado 17 abril 2009 de <http://www.ministeriopublico.cl/cuentaspublicasministerio/2009/index.html#cinco>

- ✓ Promoción y desarrollo: Si bien los funcionarios y fiscales tienen contratación a planta (homologables a los grados del Poder Judicial), no existe la carrera funcionaria en esta institución. Esto trae consigo una serie de problemas para la promoción, ya que no existen incentivos que permitan hacer carrera y progresar en términos económicos y en cuanto a los beneficios que el avanzar de grado conlleva. Si los fiscales, por ejemplo, quieren mejorar su grado, tienen que esperar a que se abra un concurso. En caso de que un fiscal gane el concurso y acceda a este nuevo cargo, deja una vacante que se demora bastante tiempo en ser llenada, ya que los procesos de selección en estos concursos son bastante largos, pueden llegar a durar hasta los 4 meses.
  
- ✓ Evaluación de desempeño: Ésta se realiza tanto a los fiscales como a los funcionarios y está asociada al cumplimiento de metas. Este bono se paga en el mes de marzo del año siguiente a la evaluación sólo en el caso de fiscales y funcionarios que hayan obtenido una nota superior a 5.0 en la evaluación individual. Puede alcanzar hasta 2,3% de la remuneración bruta anual en los casos que hayan sido evaluados con nota 7,0. Además, existe otro bono de gestión institucional que se explicará en el apartado de “mecanismos de evaluación y *accountability*”.
  
- ✓ Capacitación y desarrollo: La capacitación se coordina desde el nivel central, tanto para los funcionarios como para los fiscales. Esto trae consigo algunas dificultades, tales como que muchas veces no se consideran ciertos requerimientos específicos desde el nivel central. Por otro lado, no existen incentivos para la formación de los fiscales en cuanto a su participación en diplomados o programas de magister, lo cual no fomenta la profesionalización y especialización de ellos. Por último, las capacitaciones no contemplan el trabajo interdisciplinario entre jueces, fiscales y defensores, con lo cual no se realizan programas de capacitación conjuntas en algunas áreas en que es fundamental el trabajo mancomunado de las tres instituciones.



### 1.2.2 Evaluación y accountability

En enero de 2008 se dicta la ley 20.240 que perfecciona el sistema de incentivos al desempeño de los fiscales y los funcionarios del Ministerio Público. En esta ley se establece que el Fiscal Nacional debe proponer anualmente al Ministro de Hacienda un Compromiso de Gestión Institucional (CGI) que especifique a lo menos: la misión institucional, los objetivos estratégicos, las áreas prioritarias y las metas anuales de gestión, con sus respectivos indicadores que permitan la medición de su grado de cumplimiento<sup>102</sup>.

En este contexto, el Ministerio Público ha establecido objetivos estratégicos en las áreas de recursos humanos, usuarios y comunidad y gestión organizacional. Además, se establecen indicadores para cada una de las metas con porcentajes asignados respecto del nivel de cumplimiento. El Ministerio de Hacienda selecciona y contrata a un evaluador externo, a través de la Dirección de Presupuestos, el cual a más tardar el 28 de febrero de cada año informa al Fiscal Nacional y al Ministerio de Hacienda respecto del cumplimiento de las metas.

De acuerdo al cumplimiento de las metas propuestas, los fiscales y funcionarios reciben en marzo de cada año un bono de gestión institucional que puede alcanzar 10,7% del total de la remuneración bruta anual de carácter permanente del fiscal o funcionario y que responde a los siguientes criterios<sup>103</sup>:

- Se pagará el total del bono (10,7%) si el Ministerio Público alcanza a lo menos 90% de cumplimiento de los CGI.
- Se pagará la mitad del bono (5,35%), si el Ministerio Público alcanza a lo menos 75% del cumplimiento de los CGI y no excede del 89% de los mismos.
- No habrá pago alguno de este bono si el Ministerio Público cumple menos de 75% de los CGI.

Además de este bono, la ley 20.240 establece otro bono asociado a la gestión individual que se explicó en el apartado de “recursos humanos”.

<sup>102</sup> Ley Nº 20.240 Perfecciona el sistema de incentivos al desempeño de los fiscales y de los funcionarios del Ministerio Público. (16 enero 2008). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile. Recuperado abril 2009 de <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/original/268531.pdf>

<sup>103</sup> Reglamento para el bono de gestión institucional y desempeño individual. Recuperado 28 abril 2009 de [http://www.ministeriopublico.cl/RepositorioMinpu/Archivos/minpu/documentos/personal/remuneraciones/bonos\\_gestion\\_desempeno\\_2009.pdf](http://www.ministeriopublico.cl/RepositorioMinpu/Archivos/minpu/documentos/personal/remuneraciones/bonos_gestion_desempeno_2009.pdf)

No obstante, lo anterior representa importantes avances desde el punto de vista de los incentivos, algunos de ellos pueden resultar contraproducentes a la hora de buscar soluciones de calidad<sup>104</sup> para los casos. En este sentido, un indicador respecto del actuar del Ministerio Público es el porcentaje de términos judicializados, lo cual “puede llevar a formalizar para poder luego terminar el caso por no perseverar o por sobreseimiento, en lugar de desestimarlos inicialmente” (Vargas, J., 2008). Lo anterior, genera una carga en el sistema que se podría evitar y trabajo especialmente para los magistrados. Otro ejemplo, es que al ser el tiempo de tramitación breve un indicador del buen funcionamiento del sistema, se puede incentivar a llegar a términos simples y rápidos, excluyendo otras posibles soluciones. Tal es el caso, del Programa Tribunales de Tratamiento de Drogas<sup>105</sup>, donde el hecho de dejar las causas “abiertas” para esperar a la confirmación diagnóstica de los imputados postulantes, hace que los tiempos de tramitación aumenten y eso desincentiva que los fiscales deriven a los imputados a este programa.

### 1.2.3 Innovación y conocimiento

Respecto de la innovación, el Ministerio Público cuenta con “Proyectos estratégicos de innovación”<sup>106</sup> que tienen por objetivo mejorar la gestión a través del establecimiento de nuevos procesos. Dentro de estos, se destaca el “Modelo de tramitación de casos por complejidad”, que distingue y establece procedimientos y equipos diferenciados para los casos menos complejos, complejos y de alta complejidad.

Para los primeros –los casos menos complejos–, se están incorporando en todas las fiscalías del país, unidades de tramitación de causas menos complejas (TCMC) que estarán a cargo de aquellos casos que demandan un fuerte trabajo administrativo y escasas decisiones jurídicas, por lo cual se pueden tramitar a través de procesos preestablecidos. Estos casos corresponden, por lo general, a términos facultativos, que como se señaló anteriormente, representan el 62% de los casos ingresados. Esta práctica se realizaba por distintas fiscalías regionales, pero no se había estandarizado desde el nivel nacional, por lo cual se puede considerar como un ejemplo de gestión del conocimiento en esta institución. No obstante estos avances, es necesario incorporar mejoras

<sup>104</sup> Vargas, J. (2008). Desafíos actuales del Ministerio Público chileno. Texto no publicado.

<sup>105</sup> Este programa se orienta a disminuir la reincidencia criminal en infractores que presentan consumo problemático de drogas y cuyos delitos se relacionan con éste. Se comenzó a implementar por iniciativa de Fundación Paz Ciudadana en el año 2004 y hoy existen programas de este tipo en 18 tribunales del país. La coordinación está a cargo del Ministerio Público y es financiado por Conace.

<sup>106</sup> Chile. Ministerio Público. (2009). Plan Estratégico Ministerio Público 2009 – 2015.

sustanciales en el soporte informático de las Fiscalías denominado: “Sistema de apoyo a fiscales” (SAF) que debe modernizarse para poder cumplir con los nuevos requerimientos.

Por su parte, los casos complejos son todos aquellos cuyos términos se asocian a sentencias condenatorias y suspensiones condicionales del procedimiento y que bajo este modelo son tratados en las fiscalías locales. Además, se quiere propender a que se integre desde el nivel central el trabajo con fiscales especializados, mejorando el aprovechamiento del recurso humano especializado.

Por último, los casos de alta complejidad, son aquellos que requieren de métodos más específicos para investigar, que corresponden a delitos que incluyen organizaciones delictivas, que pueden involucrar a más de una región, etc. Los criterios y mecanismos para este tipo de casos aún no están totalmente definidos, debido a que están centrados en la incorporación de las unidades de tramitación de causas menos complejas (TCMC). Sin embargo, para estos delitos se requerirá de una alta especialización y coordinación intersectorial, que se deberá diseñar y definir de manera más profunda.

Además del ejemplo mencionado, existen en el Ministerio Público otras prácticas innovadoras principalmente orientadas a la gestión, como mejorías en la atención a víctimas y testigos, entre otras.

Sin embargo, es importante señalar que además de los desafíos y cambios en la gestión que se han mencionado, el Ministerio Público comienza a enfrentar nuevos retos, tales como su contribución y participación dentro de una política anti criminal. “Hoy día no pareciera estar instalada ni en la comunidad ni en los medios de comunicación la idea de que el Ministerio Público tiene algo que decir y mostrar en relación con estos temas. Ello ha constituido un flanco débil, no sólo en su consolidación institucional, sino también para el desarrollo de la Reforma Procesal Penal en su conjunto” (Vargas, J., 2009). Estos desafíos dicen relación con que esta institución podría contribuir a la disminución del delito en su accionar incorporando prácticas innovadoras y objetivos estratégicos en esa dirección. Por ejemplo, hoy en día no existen mecanismos que orienten a los fiscales a promover las alternativas a la privación de libertad o salidas alternativas a la condena. Si bien, un ejemplo de lo anterior es el Programa de Tribunales de Drogas – mencionado anteriormente- que se implementa en siete fiscalías regionales del país, hace falta

potenciar otras iniciativas que se están levantando en los niveles locales, tales como trabajos especializados en violencia intrafamiliar y trabajos comunitarios, entre otros.

Otro aspecto, se refiere a que no se ha incorporado una visión estratégica en la persecución penal que se oriente a responder al fenómeno delictual en su globalidad. Si bien existen acciones aisladas, la persecución se ha orientado a los resultados del caso en particular, a resolver el “conflicto penal”, sin distinguir ni abordar el problema que le subyace. Esta situación hace que los casos vuelvan una y otra vez a fiscales y policías, lo que significa mayor inversión de los recursos públicos destinados a labores de persecución. Por otra parte, lo que resulta más complejo, es que el sistema penal en su conjunto se deslegitima, ya que al no producir impacto alguno en victimización y temor, las intervenciones en particular pierden validez.

En cambio, al incorporar de persecución estratégica, se establece una concepción innovadora en materia de persecución, que tiene como característica central el diseño de estrategias orientadas a la reducción del delito y a la disminución de la percepción de inseguridad de las personas, a través de la sofisticación de métodos de trabajo tanto de fiscales como de policías. Por ejemplo, la Fiscalía centro-norte de la Región Metropolitana, ha desarrollado experiencias exitosas de coordinación con policías en trabajo operativo, con reuniones y capacitación permanente a carabineros, lo cual ha impactado en los delitos cometidos en el centro de Santiago.

## 2. Nudos críticos

El análisis de los avances y dificultades del Ministerio Público en su proceso de modernización permiten reconocer progresos significativos, como también algunos nudos críticos en los ejes que se exponen a continuación. Si bien, en los ejes no considerados como problemáticos también se pueden vislumbrar atrasos y dificultades, nos parece que las propuestas deben orientarse a las siguientes áreas:

- **Institucionalidad:** Sin duda alguna la formulación del plan estratégico ha significado un gran avance en la modernización del Ministerio Público, al aunar los lineamientos y propiciar mecanismos de supervisión, mejorías y seguimiento para la gestión institucional. No obstante, este plan no será suficiente para mejorar un nudo central en la gestión de esta institución: la coordinación intersectorial. Para esto se requiere un trabajo altamente coordinado y la modernización de los organismos auxiliares, así como de mecanismos de incentivos que

promuevan la gestión entre las instituciones y establezca las responsabilidades y acciones conjuntas a realizar.

- Evaluación y accountability: Si bien ha habido avances desde el punto de vista de la incorporación mecanismos de incentivos, éstos se orientan a la gestión y no necesariamente a la calidad de los resultados ni a su impacto en la reincidencia criminal. Desde este punto de vista, se hace necesario revisar estos mecanismos y reorientarlos a resultados que van más allá de la agilidad de los procesos.
- Innovación y conocimiento: A partir de la información analizada podemos concluir que el Ministerio Público es una institución que durante el último año ha logrado avances sustantivos en modernización. Sin embargo, estos avances han estado centrados principalmente en la mejoría de la gestión sin incorporar acciones más globales que contribuyan a la prevención terciaria del delito. En este sentido, hace falta agregar prácticas innovadoras que fomenten la disminución del delito, tales como, la derivación a suspensiones condicionales con contenido que se orienten a la disminución de la reincidencia. Para esto se requiere una mayor coordinación con la red social y comunitaria y una oferta programática que favorezca esta labor. También se requiere incorporar estrategias en la persecución penal, que mejoren la labor de los fiscales y su coordinación con policías y que hagan más eficiente esta labor.
- 

#### **d. Sistema de ejecución de penas para adultos: Gendarmería<sup>107</sup>**

##### **1. Análisis**

##### **1.1 Institucionalidad**

En el ámbito del sistema de control del delito, la institución encargada de la vigilancia, atención y asistencia de la población penal adulta es **Gendarmería de Chile**. Según su ley orgánica, la institución tiene por objeto atender, vigilar y rehabilitar a las personas que por resolución de las autoridades competentes fueren detenidas o privadas de libertad y cumplir las demás funciones que le señale la ley. Se organiza por medio de una Dirección Nacional, de la que dependen directamente cuatro unidades (comunicaciones, concesiones, auditoría y planificación) y las

<sup>107</sup> Este capítulo se ha elaborado en base a documentación oficial de Gendarmería de Chile y de entrevistas a funcionarios y ex funcionarios de la institución.

direcciones regionales. Luego siguen las subdirecciones: técnica, operativa y administrativa de las que dependen el resto de los departamentos.

La institucionalidad de Gendarmería presenta varias particularidades. En primer lugar, pareciera que su ámbito de competencia es acotado, pero la realidad es que las funciones comprendidas en la “atención” de las personas privadas de la libertad implican una enorme cantidad de actividades de toda índole que son asumidas íntegramente por el servicio (salvo en el sistema concesionado al que nos referiremos más adelante).

Para ejemplificar lo anterior, basta mencionar que entre sus funcionarios de planta se cuentan dentistas, químicos farmacéuticos, nutricionistas, manipuladores de alimentos, etc. Este aparato de gestión le resta eficiencia y entorpece la posibilidad que los recursos estén focalizados en el mejoramiento continuo de la actividad estrictamente penitenciaria. En consecuencia, la regla general es que no se establece una eficaz coordinación intersectorial que permita aprovechar la capacidad del propio Estado de hacerse cargo de prestaciones especializadas que podrían ser provistas por otros sectores.

Por otra parte, si bien dentro de la misión institucional de Gendarmería está comprendida tanto la seguridad y custodia de los condenados, como la rehabilitación de los mismos, lo cierto es que tradicionalmente, las funciones de Gendarmería se han concentrado preferentemente en las labores de vigilancia de las personas que son condenadas a penas privativas de libertad. Lo anterior, hace que la labor de rehabilitación y reinserción sea considerada de importancia menor al interior de la institución.

El uso del presupuesto da cuenta de esto: para los aproximadamente 40.000 condenados presos en año 2008, Gendarmería destinó a programas de rehabilitación el 2,4% del presupuesto anual<sup>108</sup>.

Por otra parte en relación a los condenados a medidas alternativas consagradas en la ley 18.216, que cumplen condena en libertad y que afectan a un universo de alrededor de 50.000 personas, Gendarmería destina 3% del presupuesto<sup>109</sup>. Lo anterior es de todo punto de vista

---

<sup>108</sup> Fuente: Presupuesto de Gendarmería, Dipres.

<sup>109</sup> Fuente: Estadísticas de la Unidad de Control Penitenciario de Gendarmería de Chile (a partir del presupuesto SIFGE 2006).

desproporcionado, sobre todo considerando que, al menos la libertad vigilada, está definida como una medida esencial e intensamente rehabilitadora<sup>110</sup>.

Adicionalmente, el esfuerzo orientado a la rehabilitación debe ser abordado con compromisos intersectoriales sólidos y formales. Un buen avance en esto (pero, todavía con una cobertura menor) son los Centros de Tratamiento de Adicciones Integrados a Centros de Reinserción Social (CRS), en el medio libre y el Programa de Intervención en Adicciones en personas recluidas en establecimientos penitenciarios. Estos programas están orientados al consumo problemático de droga y se formularon conforme a las especificaciones técnicas de CONACE, organismo que además realiza la capacitación de los profesionales a cargo y provee a Gendarmería de permanente asistencia técnica, como también del financiamiento parcial de los programas. Sin embargo, en el nivel del sistema penitenciario general, muchas otras intervenciones que deben ser ejecutadas con el apoyo o en conjunto con otras entidades públicas o privadas se concretan por la iniciativa personal de los directores técnicos de cada centro, y particularmente de los delegados de libertad vigilada en el medio libre y dependen fundamentalmente de sus redes personales de contacto siendo en consecuencia, bastante inestables y de resultados inciertos.

Por su parte, en la labor de vigilancia y custodia también se presentan algunos problemas. El primero y más conocido es el hacinamiento, que alcanza aproximadamente 48% a nivel nacional, lo que hace evidente que no se alcanzan estándares mínimos de habitabilidad, lo que al mismo tiempo afecta fuertemente la eficacia del control interno.

Si bien hay que reconocer que los gendarmes tienen un adecuado control de las fugas de los internos que están en los establecimientos y durante los traslados, se debe tener en cuenta que en las cárceles tradicionales -que están fuera del sistema de concesiones- existen prácticas inadecuadas que no han podido ser erradicadas y que atentan contra el control efectivo del recinto.

Una de ellas, y bastante conocida, es que el sistema permite que los condenados puedan cocinarse al interior del recinto penal y que puedan ser abastecidos por sus familias de ciertos bienes (ropa, alimentos y otros), respecto de lo cual no es necesaria una prohibición absoluta, pero

<sup>110</sup> Incluso en el propio organigrama de la Institución, el Departamento de Readaptación y el Departamento de Tratamiento en el Medio Libre (a cargo respectivamente de los programas de reinserción del medio cerrado y del medio abierto) son dos departamentos que dependen de la Subdirección Técnica de Gendarmería, ubicándose en los niveles inferiores de la jerarquía organizacional de la Institución.

ciertamente, la diversidad de cosas cuyo ingreso se autoriza, facilita en muchos casos que se burle la seguridad. Esta laxitud en el control permite el ingreso de droga, armas y teléfonos, promoviendo la actividad delictual al interior del recinto. Lo anterior también alimenta la formación de “carretas”, verdaderas familias dentro de la cárcel que son fuente de abusos con ciertos internos y genera problemas de seguridad por la manipulación de elementos inflamables y utensilios, entre otros.

Para paliar los enormes déficit que presenta el sistema, a partir de 2001 se creó el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. El programa, aunque con ciertos inconvenientes administrativos que han implicado un retraso en el cronograma de construcción de los penales proyectados y controversias con las empresas concesionarias, ha logrado poner en funcionamiento 6 cárceles construidas y administradas por privados, cuya seguridad está a cargo de Gendarmería, evidenciando un mejoramiento general de los estándares del sistema<sup>111</sup>.

En lo que respecta a su institucionalidad, está a cargo de la Unidad de Concesiones, que depende directamente de la Dirección Nacional. Esta unidad se caracteriza por operar en una forma completamente diversa del resto de la institución, funciona en oficinas separadas y se le ha otorgado autonomía, gran flexibilidad administrativa y capacidad resolutive, generando una cultura institucional propia de colaboración público-privada. Además se ha potenciado la profesionalización en las funciones propias de la unidad.

## **1.2 Ejes de modernización**

### **1.2.1 Recursos humanos**

En primer lugar hay que considerar que Gendarmería es un servicio con una planta de funcionarios sumamente compleja, que cuenta con distintos estamentos y escalas de remuneraciones. Por una parte está la planta de oficiales y vigilantes, después, los funcionarios técnico profesionales a cargo de la reinserción social y finalmente una muy diversa planta administrativa que ejecuta todas las funciones directa e indirectamente relacionadas con actividad penitenciaria.

Gendarmería, dado el fuerte crecimiento que ha tenido la población penal en los últimos años, presenta un déficit en el número de funcionarios. En cuanto al personal de vigilancia para la población reclusa, no existen cifras oficiales disponibles, sin embargo hay que tener en cuenta

<sup>111</sup> Según la Unidad de concesiones de Gendarmería de Chile.



que los actuales niveles de hacinamiento son del orden del 48% en el sistema cerrado a nivel nacional, registrando el nivel superior la región de Valparaíso con un 103,8%. Estas cifras necesariamente hacen sospechar de un problema de control de las actividades y conflictos de los internos, como queda evidenciado por los incidentes registrados en la cárcel de Colina II a fines de abril del presente año, que desembocaron en un incendio en el que fallecieron 10 reclusos. Consistente con lo anterior, durante los últimos años, las demandas gremiales de los funcionarios de Gendarmería invariablemente han incluido un ajuste de la planta de funcionarios para entregar las condiciones de seguridad mínimas establecidas por la ley. Como se comentará más adelante, el Gobierno envió al Congreso un proyecto de ley que aumenta en alrededor de 6.000 funcionarios la planta de vigilantes y oficiales.

Por otra parte, como ya se ha adelantado, el sistema de tratamiento en el medio libre presenta también limitaciones en cuanto a personal. Por una parte los delegados de libertad vigilada atienden un número muy superior de condenados al que recomienda la propia norma técnica del servicio. La baja dotación de funcionarios que tiene el medio libre produce fenómenos como que la relación de penados por delegado de libertad vigilada sea 1-60 cuando según los estándares fijados en las propias normas técnicas de la institución son de 1-30. Adicionalmente, no se ha preparado a la institución para importantes reformas al sistema como la Reforma Procesal Penal. Producto de la Reforma, aumentó significativamente la solicitud de informes presentenciales para la libertad vigilada, lo que, junto al aumento sostenido de los condenados a la medida, superó la capacidad de los equipos diagnósticos, por lo cual, muchos delegados tienen que apoyar la confección de informes, comprometiendo la calidad de la intervención de los condenados a su cargo.

En cuanto a la remisión condicional de la pena, alcanzó durante 2008 el 34% del total de condenados siendo cuantitativamente la medida más significativa. Según los estándares técnicos, cada funcionario debe controlar hasta 200 personas, sin embargo, en muchos establecimientos los funcionarios deben hacerse cargo del control de hasta el doble. En el caso de la reclusión nocturna, la norma técnica indica 70 penados funcionarios, lo cual también se excede en la mayoría de los casos. Otro ejemplo de esto es una gran parte de las medidas se cumple o controla en los mismos establecimientos penitenciarios que atienden a condenados privados de libertad, lo que atenta directamente contra las condiciones óptimas para el proceso de reinserción social.

Además los funcionarios que controlan las medidas en este caso, también deben atender funciones propias del sistema cerrado<sup>112</sup>.

Como se observa, los problemas de personal son múltiples, y el primero y más obvio es contar con una planta profesional suficiente en número, pero junto con ello surge otro que se refiere a la necesaria adecuación de competencias profesionales para cada función. Hay que tener presente que la función penitenciaria requiere, idealmente de una alta especialización en vigilancia y seguridad pero fundamentalmente en el proceso de reinserción social. En la experiencia comparada se observa que las personas que trabajan en éstos programas, ingresan con formación técnica o profesional específica en el área y que el sistema penitenciario exige que los trabajadores reciban un importante número de horas de capacitación anual, cuya aprobación exitosa gravita en el cumplimiento de sus metas y lo habilita, junto a otros requisitos, para permanecer desempeñando el cargo. Esto se aplica en los sistemas públicos y se establece como requisito en los contratos que externalizan servicios carcelarios, respecto del los trabajadores de la empresa contratista.

Actualmente no se identifica al interior de la institución una política de reclutamiento estratégico que obedezca a determinados perfiles profesionales y desafortunadamente, las designaciones de los cargos clave de la institución regularmente no obedecen a criterios técnicos. Por otra parte, el presupuesto de capacitación es muy limitado, por lo tanto, las instancias de especialización durante la carrera funcionaria son insuficientes y carecen de continuidad.

Por su parte, según la Unidad de Concesiones de Gendarmería, el sistema de concesiones funciona en una lógica enteramente distinta: selecciona su personal conforme a criterios técnicos y profesionales, destina recursos importantes a capacitación y ha generado sistemas de estímulos y sanciones para sus funcionarios, dentro de lo que permite la administración pública. Sin embargo, respecto del personal que se destina a rehabilitación (oferta que debe ser provista por la empresa concesionaria), no se establecen exigencias en cuanto a sus perfiles profesionales ni a la capacitación.

---

<sup>112</sup> El 80% de la remisión condicional de la pena se cumple en centros de reinserción penal y un 20% en unidades penales. En el caso de la reclusión nocturna, un 63,2% cumple en recintos especiales y un 36,8% en establecimientos penitenciarios. Fuente: Subdirección administrativa, subdepartamento de estadística y control penitenciario, Gendarmería de Chile.



Hay que mencionar sin embargo, que recientemente el Gobierno ha enviado un proyecto de ley de modernización del servicio<sup>113</sup> el cual tiene por objetivos fundamentales: aumentar las plantas de personal, corregir la carrera funcionaria y modernizar la institución. Entre sus aspectos centrales, aumenta las plantas de oficiales y vigilantes penitenciarios en 6.182 cargos lo que implica un aumento del 50% en la planta de oficiales y un 60% en la planta de vigilantes. Por otra parte, propone la delegación de facultades en el Presidente de la República para fijar las plantas de personal de oficiales y vigilantes penitenciarios, así como de disponer, respecto de la planta de directivos, la creación de 40 cargos.

Asimismo, dispone modificaciones que permiten que tanto el Subdirector Técnico como el Subdirector Administrativo pasen a ser designados por el sistema de Alta Dirección Pública. Se excluyen de este mecanismo, la Dirección Nacional y el Subdirector Operativo (que lo designa el Director Nacional entre las cinco primeras antigüedades de entre los oficiales penitenciarios con rango de Inspector) así como las Subdirecciones Regionales.

También se pretende formalizar y aumentar las posibilidades de desarrollo de carrera por medio de exámenes habilitantes para el ascenso. Sin embargo, se reserva como facultad del Presidente de la República establecer requisitos específicos de ingreso y promoción.

Si bien el Gobierno ha recogido en este proyecto antiguas aspiraciones gremiales, se desconoce cuál es el plan de gestión o desarrollo institucional que se ha diseñado y al que tendría que responder este proyecto de ley. Esto es crucial para que, por ejemplo, la planta de personal no resulte insuficiente en un plazo breve, considerando la permanente alza de la población penitenciaria.

Por otra parte, la designación del Subdirector Técnico por el sistema de Alta Dirección Pública, es un avance en cuanto a la profesionalización que requiere urgentemente la línea de reinserción social, sin embargo esta necesidad debe poder permearse al resto de los funcionarios vinculados al tema en forma masiva.

---

<sup>113</sup> Mensaje Nº 147-357 de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que moderniza Gendarmería de Chile incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria (6 de abril de 2009).

### 1.2.2 Evaluación y *accountability*

A nivel institucional, la institución se evalúa, a través de los Programas de Modernización de la Gestión (PMG). Esto se traduce en la asignación trimestral de un premio por cumplimiento de metas institucionales para todo el servicio.

En cuanto a la evaluación de los funcionarios, están sujetos al sistema de calificaciones general de la administración pública y por regla general, cerca del 90% de los funcionarios resulta calificado en lista 1. Tampoco se identifican mecanismos de incentivos o sanciones asociados al desempeño. Por ejemplo, un delegado de libertad vigilada que logra un alto grado de asistencia y cumplimiento de los condenados a su cargo, no recibe ningún estímulo respecto de otro que registre niveles altos de deserción.

Como ya se dijo, no se evalúa la gestión de los funcionarios en particular en una forma que permita apreciar adecuadamente el cumplimiento de metas específicas y tampoco se realizan evaluaciones de impacto de las intervenciones y de los programas aplicados. Sería crucial para implementar políticas de reinserción social efectivas saber si los programas tienen algún efecto en la reincidencia, por ejemplo. Sólo se han realizado algunas evaluaciones a los programas de rehabilitación y reinserción, pero no sistemáticas y de resultados poco alentadores, entre las que se destaca la falta de una política integrada de rehabilitación, las debilidades organizacionales, la baja cobertura, etc.<sup>114</sup>

En el sistema concesionado, las evaluaciones de los programas de reinserción que aplica la concesionaria, si bien parecen exhaustivas, se limitan a evaluar procesos. Lo anterior se explica porque la Unidad de Concesiones sostiene que evaluar el impacto de los programas, si bien es un objetivo que hay que alcanzar, no es posible en esta etapa, en que el servicio está enfocado principalmente a consolidar la eficiencia de la gestión y a levantar los estándares penitenciarios en general, lo que constituiría un enorme desafío, que muchas veces encuentra dificultades dentro de la propia institución. Por lo tanto, las innovaciones necesarias para el diseño y evaluación de los programas destinados a incidir en la reducción de la delincuencia se consideran un desafío de segunda generación, posterior a la actual etapa de instalación del sistema.

<sup>114</sup> Programa de rehabilitación y reinserción social: Conclusiones y recomendaciones comunes a los programas evaluados. Ministerio de Justicia. Recuperado 27 agosto 2009 de [http://www.dipres.cl/docs\\_old/epg100400092005sintgral.pdf](http://www.dipres.cl/docs_old/epg100400092005sintgral.pdf)

### 1.2.3 Innovación y conocimiento

El desarrollo y la acumulación del conocimiento es una actividad esencial para tener un acabado análisis de la compleja población atendida y poder entregar oferta programática focalizada en las necesidades detectadas y basada en la evidencia, que fuera además susceptible de ser evaluada permanentemente. Actualmente, se desconoce cuáles son los fundamentos técnicos de los programas que se han diseñado y cuál es su vinculación con la población atendida, ya que, entre otras cosas, no existe una construcción sistemática de perfiles.

La unidad a cargo de la gestión del conocimiento es la Unidad de Investigaciones Criminológicas (UNICRIM), dependiente de la Subdirección Técnica. Su misión es “contribuir al conocimiento y realizar aportes teóricos respecto del fenómeno criminológico, las diferentes aristas que lo rodean, como también las diferentes problemáticas generadas del cumplimiento de penas en los privados o restringidos de libertad, tanto en medio cerrado como en medio libre.”<sup>115</sup> Esta misión es pobre en cuanto a las posibilidades de diseñar programas y sistemas de gestión innovadores para la actividad penitenciaria, pero su dotación de personal y metas para el 2008 son aún más elocuentes. El equipo de trabajo está formado por dos antropólogos, con grado de magíster en antropología social y una trabajadora social con grado de magíster en políticas sociales. Las metas de 2008 fueron la mantención de la publicación y distribución semestral de la revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios; la realización de al menos un seminario temático o similar; tres investigaciones o estudios criminológicos penitenciarios con la correspondiente difusión de sus resultados y conclusiones.

Adicionalmente, su función está contemplada como de asesoría teórica al resto de las jefaturas y profesionales operativos, sin embargo, esta asesoría no es vinculante en ninguna instancia. La Unidad cumple sus metas relativas a la investigación licitando ciertos estudios. Los resultados de estas investigaciones quedan publicados en la revista que semestralmente se publica, pero no hay un traspaso de este conocimiento hacia el diseño de la oferta programática de Gendarmería.

En cuanto a la oferta programática para la población interna existe oferta educacional, laboral y de tratamiento de adicciones. La oferta educacional es limitada, porque está principalmente

<sup>115</sup> Gendarmería de Chile. Organigrama. Recuperado 27 agosto 2009 de [http://www.gendarmeria.cl/sitio\\_organigrama\\_area\\_unicrim.html](http://www.gendarmeria.cl/sitio_organigrama_area_unicrim.html)

orientada a la nivelación y no permite evolucionar hacia una enseñanza técnico profesional que le permita capacitarse en algún oficio.

Por su parte, el programa laboral para el medio cerrado, es una oferta de actividades que se ejecuta bajo distintas modalidades, sea en función de contratos con empresas privadas, en los Centros de Educación y Trabajo (CET) o a cargo del Patronato Nacional de Reos (PANAR), con una cobertura total de alrededor de 2400 condenados. También hay un grupo algo mayor de artesanos, mozos y jornaleros y trabajadores independientes que suman alrededor de 10.000 internos<sup>116</sup>, sin embargo, se trata básicamente de actividades desprovistas de toda formalidad y planificación y en muchos casos tienden a encubrir espacios de ocio. Los programas laborales constituyen prácticamente la única oferta programática que se ofrece a la población reclusa.

Finalmente, la cobertura de programas de tratamiento de adicciones para personas privadas de libertad (que, como se mencionó, ha sido desarrollado en convenio con CONACE) alcanza sólo los 880 cupos a nivel nacional.

Por su parte, como se advierte de la oferta programática actualmente existente, no hay una política de aplicación general de programas diseñados en base a la evidencia a la población penal en función de sus perfiles. El único avance concreto en este sentido es el mencionado programa de adicciones.

La reinserción debe abarcar también aquellas acciones orientadas al reintegro del condenado al medio libre. Esto se brinda esencialmente a través del programa “Hoy es mi tiempo” a cargo del Patronato Nacional de Reos (PANAR). Este programa tiene como objetivo definido el “ser un conjunto de estrategias de apoyo al proceso de reinserción social, a través de un acompañamiento personalizado a los usuarios que busca la ampliación de sus posibilidades de gestión, mediante la potenciación de sus habilidades y recursos psicosociales.”<sup>117</sup> Sin embargo, tiene una cobertura de 350 cupos para alrededor de 20.000 egresados anuales y aunque ha sido evaluado, no se conoce el impacto de este programa en la población atendida. Hoy en día la principal actividad del PANAR es la asistencia para la eliminación de antecedentes, en los casos que según la ley proceda.

<sup>116</sup> Informe de Gestión 2008, Departamento de Readaptación. Gendarmería de Chile.

<sup>117</sup> Gendarmería de Chile. Subdirección Técnica. (2009). Memoria 2008: programas y acciones de intervención penitenciaria.

Por su parte, el Programa de Reinserción Laboral del Medio Libre, tuvo una cobertura de alrededor de 2.199 condenados durante 2008<sup>118</sup>. La oferta programática de reinserción del medio libre se concentra fundamentalmente en la libertad vigilada que está definida específicamente con este objeto. La oferta descansa fundamentalmente en el trabajo del propio delegado con el condenado. Además de ello, participa en módulos de intervención diferenciada que son instancias de trabajo grupal que abordan principalmente los problemas relacionados con la actividad delictual y que habilitan al sujeto para continuar con el resto de las intervenciones. Por otra parte, puede ser derivado a programas específicos (como de tratamiento de adicciones), pero que tienen una muy baja cobertura por lo que muy pocos acceden a éstos. El delegado también puede establecer convenios o generar redes comunitarias para derivar al condenado, pero lo que logre establecer depende de su iniciativa y contactos personales. La oferta programática aquí es muy heterogénea y llega incluso a desnaturalizar la medida, la que a veces toma el carácter de pena remitida.

El proyecto de ley de modernización del servicio incorpora la creación de un Comité de Adjudicación de Proyectos de Inserción Social que permita establecer alianzas estratégicas con instituciones sin fines de lucro. Si bien es un avance el incorporar el concepto de cooperación intersectorial para ampliar la oferta, no se advierten cuales serán los mecanismos de incentivo para la generación, por parte de la sociedad civil, de oferta de calidad y basada en la evidencia, ni tampoco las razones para restringir la externalización únicamente a fundaciones sin fines de lucro, como se indica en el mensaje.

La oferta programática en el sistema concesionado es definida por la Unidad de Concesiones pero entregada por la empresa concesionaria, las que según los contratos, este año debería alcanzar el 100% de cobertura. Si bien esta unidad realiza un estricto control sobre el cumplimiento de los programas, profesionales a cargo, cobertura, etc. (que son fiscalizados incluso por otras autoridades, por ejemplo el Ministerio de Educación), el diseño de la oferta no necesariamente responde a modelos basados en la evidencia.

Finalmente, un punto relevante en relación a la innovación y conocimiento, es el que tiene que ver con los sistemas de registro de información. Un servicio penitenciario debe tener necesariamente un conocimiento detallado y actualizado de la población que recibe, no sólo en el orden

<sup>118</sup> Gendarmería de Chile. Departamento de Tratamiento en el Medio Libre. Gendarmería de Chile. Informe de gestión 2008.

cuantitativo, sino que también en el orden cualitativo. Anualmente, Gendarmería publica un Compendio Estadístico Anual en el que se da cuenta de las existencias anuales. Este se construye en base a los resultados que arroja el formulario 56-B, que es simplemente una planilla Excel que se completa en cada recinto penitenciario el último día de cada mes, sobre la base de un conteo manual de existencias en ese día. Esa información alimenta las cifras oficiales que se publican.

Gendarmería cuenta con bases de datos en las que debería registrarse información detallada que permitiera realizar una caracterización detallada de la población, así como tener un control de flujos diarios, sin embargo, no se conoce información que haya sido elaborada en base a ese sistema de registro de información.

## 2. Nudos críticos

El diseño de las penas, su administración y la oferta programática que se entregue en su ejecución resultan clave para los flujos futuros del sistema. Del análisis hecho en este capítulo podemos concluir que los principales nudos críticos son:

- Institucionalidad: Gendarmería no cuenta con un plan de gestión y de desarrollo institucional conocido que refleje una reingeniería de la función que desempeñan, destinada a dotar su quehacer de la mayor eficiencia posible.

Por otra parte, el rol que tiene la reinserción social en la reducción de la victimización es un aspecto de menor importancia al interior de la Institución y no existe una política sólida y adecuadamente implementada para hacerse cargo de este fin, como tampoco para instalarlo en el discurso y cultura organizacional. Tampoco existen las coordinaciones intersectoriales para lograrlo.

En las cárceles, esto se expresa en la constante tensión entre las actividades de reinserción versus las necesidades de seguridad, en que finalmente, las normas de régimen interno (como los horarios de encierro) se establecen con entera prescindencia de las primeras.

- Recursos humanos: Existe déficit de personal, especialmente en lo que tiene relación con el Departamento de Tratamiento en el Medio Libre, que ejecuta las medidas alternativas a la reclusión. Los avances que se están presentando por vía de proyectos de ley no dan cuenta de la existencia de un plan de desarrollo institucional que justifique esos aumentos de dotación y permita que no queden obsoletas en el futuro.



Adicionalmente, se observa una baja profesionalización de los funcionarios y una muy escasa capacitación, respecto de la que no hay planificación. Teniendo en cuenta que la función penitenciaria requiere una gran especialización, es un avance del proyecto de ley citado la designación de dos subdirecciones por el sistema de Alta Dirección Pública, pero lo ideal sería que tanto el Director Nacional como el Subdirector Operativo, también tuvieran el mismo régimen de nombramiento. Como consecuencia de esto, permear hacia el resto de la institución la necesidad de incorporar profesionales de suficientes calificaciones técnicas.

- Evaluación y accountability: Faltan instrumentos de evaluación del desempeño funcionario que sean lo suficientemente sofisticadas para evaluar la gestión individual y que estén asociadas a resultados y den lugar a incentivos o a sanciones, claras y preestablecidas.

No se cuenta con mecanismos de evaluación de impacto de los programas que se implementan y aplican tanto en el medio cerrado como en el abierto como en el cerrado y que den cuenta de la incidencia de las políticas institucionales en la reducción de la reincidencia.

- Innovación y conocimiento: Gendarmería no produce información de calidad y actualizada que permita conocer cabalmente el perfil de la población que está a su cargo. En consecuencia, no genera programas focalizados en las necesidades de los distintos tipos de condenados o en las distintas realidades locales.

Por otra parte, su diseño organizacional no releva la generación de este conocimiento y prescinde de la necesidad de conocer las mejores prácticas y los programas basados en la evidencia para el diseño de sus políticas y programas.

Asociado a lo anterior está la precariedad de sus sistemas de registro de información y además de la subutilización de la tecnología disponible y de la información que se debería recoger.

## e. Sistema de justicia juvenil: Sename

### 1. Análisis<sup>119</sup>

#### 1.1 Institucionalidad

El **Servicio Nacional de Menores** tiene como misión “contribuir al desarrollo del sistema de protección social de la infancia y adolescencia a través del ejercicio de derechos y la reinserción social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley, mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio”<sup>120</sup>.

Dicha misión incorpora diversos aspectos, concordantes con las 3 principales líneas de acción de Sename: adopción, protección de derechos, y derechos y responsabilidad juvenil. Sin embargo, son áreas bastante diversas, que dificultan un actuar de conjunto del servicio. Por ejemplo, el Sename trabaja con un programa de residencias de protección para el niño no nacido cuya progenitora se encuentra en conflicto con su maternidad, y por otra parte, con un programa de servicio en beneficio a la comunidad para jóvenes infractores de ley, aspectos muy diferentes entre sí y que van desde la prevención primaria a la terciaria en un mismo organismo. Si bien, cada una de las 3 áreas nombradas es trabajada por un departamento diferente de Sename, se dificulta una visión global, por lo cual, de forma natural se crean divisiones del trabajo que hacen más difícil la coordinación entre departamentos. Además, entre los 10 y 14 años hay un período que actualmente se encuentra menos intervenido y que dificulta el trabajo de manera coherente y continuado a lo largo del desarrollo de niños, adolescentes y jóvenes, especialmente en el caso de los inimputables.

Respecto de la organización institucional, Sename cuenta con la dirección nacional, de la cual dependen directamente las direcciones regionales, y de éstas, cada centro de internación de jóvenes infractores de ley. La oferta programática para jóvenes es comunal, con programas instalados en localidades y comunas específicas. Por lo tanto, si bien la toma de decisiones se realiza desde el nivel central, se observa bastante diversidad en el nivel de oferta comunal y de la

<sup>119</sup> La información que acá se presenta se basa en entrevistas realizadas por Fundación Paz Ciudadana a funcionarios del Ministerio de Justicia y de Sename.

<sup>120</sup> Servicio Nacional de Menores (2007). Orientaciones técnicas sanción privativa de libertad internación en régimen cerrado con programa de reinserción social.

propia realidad de cada centro. En cada lugar existen varias redes que colaboran con la reinserción del joven, pero no significa necesariamente una visión de conjunto. Por ejemplo, el objetivo del programa de tratamiento de adicciones de Conace es distinto del que tiene el programa de reescolarización o capacitación laboral, por lo cual muchas veces generan diagnósticos en paralelo y dichas organizaciones no necesariamente están interesadas en la misión final de reinserción social del joven. Lo anterior, sin desmerecer la calidad del servicio que entregan instituciones como Conace.

El Sename ha intentado hacer frente a esta diversidad, mediante la formulación de las orientaciones técnicas que guían el quehacer de centros cerrados, semicerrados y sanciones en el medio libre. Si bien ello es un gran avance en materia de definición de lineamientos de acción con jóvenes infractores de ley, hay aspectos a mejorar, como por ejemplo, el hecho que no se cuenta con un sólo instrumento de evaluación diagnóstica para los jóvenes, de manera de uniformar la información relevante a recopilar para generar planes de intervención individual; aspecto que se está trabajando en su formulación en la actualidad, pero que aún no se implementa.

Por lo tanto, hay poca atención integral para los jóvenes, ya que cada programa trabaja y evalúa un aspecto parcial de la intervención, incluso duplicando evaluaciones. Al respecto, es importante señalar que hay un intento por generar planes comprensivos con los jóvenes, ya que en las orientaciones técnicas se exige la creación de un plan individual de intervención con cada uno, pero aún falta que se traduzca en una intervención coordinada y complementaria entre actores. Esto último tiene que ver además, con que no hay incentivos al personal para desarrollar prácticas de coordinación efectivas a nivel de programas, por lo que es un esfuerzo que se suma a la alta carga laboral que tienen los operadores de Sename.

Es importante destacar que varios de los aspectos acá nombrados son preocupación de Sename y de las autoridades. En abril de 2008, el Ministro del Interior y el Ministro de Justicia dieron la partida al “plan piloto de modernización de la gestión en el sector Justicia”, como parte de la Agenda de Modernización del Estado que impulsa el Gobierno y se creó un Consejo Asesor del Ministro de Justicia, para analizar y visar las iniciativas que apunten a hacer más eficiente el trabajo de los servicios dependientes del sector justicia<sup>121</sup>. Sin embargo, el 5 de enero de 2009, el Ministro de justicia declaró a El Mercurio, que la reestructuración de Sename necesita más tiempo

<sup>121</sup> Ministerio de Justicia será pionero en proceso modernizador del Estado (29 abril 2008). Recuperado 27 agosto 2007 de: <http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=News&file=print&sid=159>

del que se previó originalmente. La reestructuración incorpora, entre otros, la división del área de derechos y responsabilidad juvenil por una parte, y el área de adopción y protección por otra, cuyas dependencias aún no están claras y que se analizará en el siguiente capítulo sobre propuestas.

Por último, se debe mencionar respecto de la institucionalidad, que Sename cuenta con definiciones estratégicas para el año 2009, siendo objetivos los siguientes<sup>122</sup>:

- Desarrollar y optimizar la oferta de programas que contribuyan al sistema de protección social de la infancia y adolescencia.
- Fortalecer la implementación del modelo de reinserción social y/o familiar, mediante el desarrollo de la función normativa-técnica con criterios de calidad, territorialidad, intersectorialidad e incorporación del enfoque de género.
- Realizar un proceso de mejora continua de la calidad de las prestaciones optimizando la función de supervisión y asesoría a la red de programas, mediante el desarrollo de metodologías que permitan una mejor evaluación y análisis para la retroalimentación.
- Mejorar la eficiencia de los recursos invertidos en la red de programas, a través de un proceso de mejoramiento de la gestión institucional y de un plan de desarrollo de los organismos colaboradores.

## 1.2 Ejes de modernización

### 1.2.1 Recursos humanos

En cuanto al recurso humano, los principales temas se refieren a la cantidad del recurso y la profesionalización del sector. Por ejemplo, en cuanto a lo primero, los centros de internación de jóvenes no cuentan con un equipo de salud mental regular, de apoyo a los jóvenes, así como tampoco hay suficientes educadores por joven.

En cuanto a la profesionalización, es importante considerar tanto la formación del personal, como las capacitaciones mientras se está en ejercicio.

En cuanto a la formación del personal, el 53% de los trabajadores de Sename tiene estudios profesionales, 24% estudios técnicos, 13% secundarios y 1% básicos. En los centros cerrados,

<sup>122</sup>Dirección de Presupuestos (Chile). (2009). Ficha de identificación año 2009 Definiciones estratégicas: Sename. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-39373\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-39373_doc_pdf.pdf)

donde sólo el 37% de los funcionarios es profesional, 25% tiene estudios técnicos, 25% secundarios y 6% básicos (Sename, 2009). Además, se plantea la necesidad de contar con una carrera técnica de educación social.

Las deficiencias en cuanto a formación, tienen que ver además, con que hay poca especificación de cuál es el perfil específico de cada cargo. Al respecto, las orientaciones técnicas expresan un perfil general, y no queda claro cuáles son los criterios de selección del personal. A ello se suma que los mismos centros no tienen incidencia en dicha elección y sólo conocen a los postulantes en la etapa final cuando visitan los centros.

Respecto de las capacitaciones, Sename contaba con un plan completo el año 2007, a inicios de la reforma en responsabilidad penal adolescente. Sin embargo, por falta de recursos, a la fecha sólo se ha realizado el primer aspecto que refiere a la capacitación sobre lo que implica la ley de RPA y el cambio de paradigma que significa respecto de la visión acerca del joven infractor. La segunda parte, consistente en el desarrollo de habilidades prácticas, está planificada recién para el presente año, después de dos años desde la entrada en vigencia de la ley. Se trata de cuatro diplomados para 100 educadores, donde se trabajará dos semanas lo teórico y otras dos en terreno con supervisiones. Por lo tanto, las capacitaciones centradas en la práctica han sido mínimas, como es el caso de una de dos días de duración, sobre manejo de crisis. Además, el 23 de abril de 2009, el Ministerio de Justicia anunció, mediante un comunicado de prensa, la entrega de 500 becas de capacitación para sus funcionarios en el uso de las tecnologías como apoyo al mejoramiento de la gestión de administración de justicia en servicio a la comunidad<sup>123</sup>.

En cuanto a los demás actores del sistema de justicia juvenil, cabe señalar la importancia que tiene la especialización de los actores relevantes en el sistema de justicia juvenil. Al respecto es importante señalar que no todos los jueces, fiscales y defensores que participan del sistema en nuestro país cuentan con capacitaciones para trabajar con jóvenes.

### 1.2.2 Evaluación y *accountability*

En cuanto a la evaluación y *accountability*, es importante consignar que existe información estadística disponible en terreno, pero ésta no se analiza regularmente, de manera que constituya información valiosa para la gestión.

<sup>123</sup> Justicia acorta brecha digital con 500 becas de capacitación para sus funcionarios mediante convenio público-privado. Recuperado de [http://www.minjusticia.cl/Comunicados/2009/abril/23\\_04\\_09.htm](http://www.minjusticia.cl/Comunicados/2009/abril/23_04_09.htm)

En general, hay poca evaluación. Por ejemplo, en lo que refiere a los planes individuales de intervención con los jóvenes infractores de ley, hay poca especificación sobre cuáles son las metas de proceso, resultados e impacto, ni cómo se medirán o cada cuanto tiempo; aunque hay que considerar que los equipos de cada centro tienen tan sólo dos semanas para el diagnóstico y formulación de los planes de intervención. Es más, el objetivo de evitar la reincidencia no cuenta actualmente con mediciones para todo el sistema, es decir, no se sabe cuántos de los jóvenes egresados de los centros semicerrados, cerrados o sometidos a sanciones en el medio libre, han vuelto a cometer un delito. Esta parece ser una preocupación actual de Sename, motivo por el cual se tiene pensado recopilar información en el tema y se han planteado metas iniciales en cuanto a disminución de reincidencia para el año 2009.<sup>124</sup>

En cuanto al objetivo primordial de reinserción social, no hay cómo medirlo, puesto que no hay un seguimiento de los casos una vez que los jóvenes han egresado del sistema.

Además, los aspectos antes nombrado de medición de reincidencia y reinserción social, cuentan con escasas evaluaciones de organizaciones externas no gubernamentales, que permitan mejorar los estándares del servicio y realizar estudios en el tema. A nivel de Ministerio de Justicia, si bien existen equipos regionales de fiscalización de los servicios entregados por los organismos colaboradores, éstos son insuficientes, por lo cual hay poca información disponible como para finalizar sus labores en caso de incumplimiento.

Unido a lo anterior, no hay incentivos para los profesionales en cuanto a mejorar su labor, puesto que no se evalúa su desempeño y la calidad del servicio prestado. Los incentivos no están bien colocados, puesto que, si bien hay mucha diferencia en cuanto a situación contractual, ello no se liga al desempeño. La gran mayoría del recurso humano está a contrata, dado que permite mayor movilidad ascendente y su consiguiente aumento de sueldo. Sin embargo, una minoría mantiene su titularidad siendo de planta. A modo de ejemplo, el año 2009 se cuenta con 200 profesionales a contrata, 49 de planta y 117 a honorarios en la dirección nacional<sup>125</sup>. Sin embargo, a partir del plan de mejoramiento de la gestión año 2009<sup>126</sup> de Sename, está comprometida la definición de una

<sup>124</sup> Dirección de Presupuestos (Chile). (2009). Servicio Nacional de Menores: Indicadores de desempeño. Recuperado 27 agosto 2009 de [http://www.dipres.gob.cl/574/articulos-39511\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articulos-39511_doc_pdf.pdf)

<sup>125</sup> Servicio Nacional de Menores. Gobierno transparente. Ley N° 20.285 Instructivo Presidencial N° 008/2006. Recuperado 27 de agosto de <http://www.sename.cl/tactiva/index.html>

<sup>126</sup> Dirección de Presupuestos (Chile). (2009). Requisitos técnicos y medios de verificación programa marco básico. Programa de mejoramiento de la gestión año 2009. Recuperado 27 agosto 2009 de [http://www.dipres.cl/572/articulos-44603\\_doc\\_pdf1.pdf](http://www.dipres.cl/572/articulos-44603_doc_pdf1.pdf)



política de evaluación de desempeño, en el marco de la política de recursos humanos del servicio<sup>127</sup>.

### 1.2.3 Innovación y conocimiento

Un primer aspecto relevante para la modernización, es la importancia de contar con programas basados en evidencia y que realmente aporten a la reinserción social de los jóvenes. Llama la atención, que la oferta programática no siempre es pertinente, por ejemplo, no se ha evaluado si los talleres prelaborales son de utilidad futura de los jóvenes o incluso si son de interés para éstos, como es el caso de actividades de talleres de uso del tiempo libre donde jóvenes varones aprenden a tejer. Por otra parte, la oferta también es escasa, quedando muchos jóvenes sin cupos para programas de atención o talleres, e incluso, la falta de recursos dificulta la creación de nuevos talleres, debiendo participar los jóvenes en los mismos de manera repetida. Por todo lo anterior, los programas no son diferenciados según rango etario, sexo, niveles educacionales y condiciones psicosociales de desarrollo, aunque hay que rescatar iniciativas positivas como las capacitaciones laborales realizadas por Inacap vía Sence.

Lo anterior tiene relación con la falta de incentivos para innovar también, sobre todo si se considera que la subvención de los programas es por número de casos atendidos al mes, y no por logro de objetivos, o al menos, por una estimación de plazas atendidas durante el año. Esto genera a la vez déficit en el financiamiento si los jóvenes desertan de los programas. A esto se suma que muchos colaboradores de Sename no han recibido el pago completo de sus servicios a la fecha.

Por último, es importante considerar que el 78,6% de los jóvenes privados de libertad en los centros cerrados de Sename están en internación provisoria<sup>128</sup>, por lo que al tratarse de períodos supuestamente breves, y de jóvenes no condenados, no se puede trabajar con programas exhaustivos con miras a la reinserción, debido a que no puede trabajarse el eje de la responsabilización. Por ello, finalmente hay un gran porcentaje que pasa varios meses sin una intervención con conlleva a la reinserción social.

Un importante producto estratégico comprometido para todo el Sename en estos ámbitos, consiste en la generación de conocimiento para el desarrollo de la oferta programática, que

<sup>127</sup> Dirección de Presupuestos (Chile). (2009). Formulación del programa de mejoramiento de la gestión año 2009. Recuperado 27 agosto 2009 de: [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-43988\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-43988_doc_pdf.pdf)

<sup>128</sup> Defensoría Penal Pública. Departamento de Estudios. (Junio 2008). Informe estadístico primer año de vigencia Ley de responsabilidad penal adolescente.

incluye la generación de información, elaboración de estudios, caracterización de la demanda y oferta programática, sistematización de la experiencia, elaboración de diseños de modelos y normativas técnicas e implementación de proyectos pilotos. Sin embargo, esto aún no muestra impactos en la práctica.

## 2. Nudos críticos

Muchos de los aspectos antes nombrados, tienen directa relación con la falta de recursos para su mejora y con la infraestructura deficitaria de los actuales centros de internación de jóvenes.

Dejando de lado dichos aspectos sí se observan bastantes áreas en que Sename podría realizar acciones orientadas a la modernización, los nudos críticos a considerar para una propuesta en esta institución serían los siguientes:

- Institucionalidad: Sin duda el aspecto central es la coordinación interna entre el nivel central, regional y los proyectos locales. Como se mencionó en el análisis se observan inconsistencias respecto de lo que en el nivel nacional se establece y lo que finalmente se ejecuta. También se debe definir la estructura institucional, ya que protección, adopción y responsabilidad juvenil son ámbitos totalmente diferentes, que deberían abordarse por servicios distintos.
- Recursos humanos: Un nudo crítico central, que finalmente repercute en la calidad de las intervenciones y sus resultados es la poca formación y capacitación del recurso humano. Además hace falta crear una nueva figura para el educador de los centros, que en algunos ni siquiera a cumple con los estándares de educación que se requieren para trabajar con este tipo de jóvenes. Por último se observan deficiencias en la capacitación del resto de los actores del sistema de justicia juvenil: Jueces, fiscales y defensores.
- Evaluación y *accountability*: Sin duda en Sename está arraigada la cultura de que lo que se hace resulta, porque lleva mucho tiempo realizándose, porque a los jóvenes les acomoda, etc. Sin embargo, esta afirmación no se sostiene si no se hace una evaluación de los programas y se realiza seguimiento a una cohorte de egresados.
- Innovación y conocimiento: En el nivel central se han tratado de realizar avances en esta línea, que incluso han llegado a concretarse en trabajos conjuntos con universidades, estos avances



no se han visto materializados en el nivel local, ni tampoco en manuales y lineamientos que orienten a los ejecutores. En este sentido, se podría señalar que la institución presenta serias dificultades para capitalizar, transformar el conocimiento en clave de política pública y traspasarlo al nivel local.

## CAPÍTULO 3

## PROPUESTAS

### 3. Propuestas

Según el análisis realizado en el capítulo anterior, Chile ha experimentado diferentes niveles de modernización en las distintas áreas e instituciones relacionadas con la seguridad pública. Debido a esto, las propuestas desarrolladas en el presente capítulo, también cuentan con distintos grados de profundización y especificidad, según corresponda.

Se debe precisar que las propuestas descritas a continuación se basan en el análisis y en los nudos críticos detectados en el capítulo dos. Siguiendo con la estructura de cada capítulo del documento, en primer lugar se detallan las propuestas para el marco institucional y luego se desarrollan las propuestas para cada una de las cinco principales áreas que componen la seguridad pública: Prevención, policías, sistema de Justicia Penal, sistema de justicia juvenil y sistema de ejecución de penas para adultos.

#### 3.1 Propuestas para el Marco Institucional

En el capítulo anterior se relevaron los principales nudos críticos respecto de la modernización en el marco institucional de seguridad pública. Esta sección retoma este análisis de nudos críticos y se detallan las propuestas que debieran incorporarse para la modernización institucional del sector, incluyendo experiencias comparadas en aquellos casos en que sea atinente.

Las propuestas de modernización que se presentan a continuación asumen el marco institucional otorgado por el actual proyecto de ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Boletín N° 4248-06), aportando desde este contexto a la definición de mecanismos y herramientas que permitan políticas más eficientes en la reducción del delito.

Sin embargo, en el actual contexto de propuesta de un nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que tiene entre otras, la tarea de abordar las políticas públicas de rehabilitación y reinserción de infractores de ley, se considera que la nueva institucionalidad debe modificar las actuales dependencias de Sename y Gendarmería (como se desarrollará en las próximas secciones de propuestas del sistema de justicia juvenil y del sistema de ejecución de penas para adulto). Como se verá más adelante, en el caso de Sename se propone el traslado del área de responsabilidad juvenil a la nueva Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación, mientras que las

áreas de adopción y protección podrían depender del Ministerio de Planificación o de algún otro. En el caso de Gendarmería, se propone el traspaso completo de este organismo al nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

A continuación se describen las principales propuestas para el marco institucional a la luz de la modernización.

1. Propuesta sobre la creación de Agencia de Gestión del Conocimiento en Seguridad Pública

En el contexto del Proyecto de Ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, **se propone la creación de una agencia de gestión del conocimiento del tipo “clearinghouse”, que tenga las siguientes funciones: la recopilación y publicación de estadísticas de los demás órganos relacionados, la evaluación de los programas y la difusión de las mismas, la promoción de buenas prácticas y, finalmente, la fijación de las áreas prioritarias de investigación y la generación de conocimiento en área de seguridad ciudadana.**

Específicamente, la agencia deberá recoger, almacenar y clasificar la información disponible en materia de seguridad y proporcionar acceso rápido y oportuno de toda la información relevante referida a las estadísticas en delincuencia (por ejemplo, denuncias).

En cuanto a la evaluación de programas, el organismo actualmente a cargo es la Dirección de Presupuestos (Dipres). Sin embargo, la evaluación de ciertas prácticas llevadas a cabo en materia de seguridad pública son aisladas y no existe una política de evaluación sistemática y periódica de las mismas. Además, una de las debilidades de estas evaluaciones es la falta de especialización que posee esta institución en los diversos aspectos de la seguridad pública. Debido a esto, la agencia deberá dirigir y ejecutar la evaluación de los programas vinculados a la seguridad pública, con el objetivo de intentar esclarecer qué funciona y qué no.

Asimismo, esta agencia deberá recopilar y procesar la información detallada de la oferta programática existente y entregar conocimiento objetivo, basado en la evidencia<sup>129</sup> a la comunidad y promover buenas prácticas en esta materia. Para apoyar esta tarea, se sugiere que en la agencia exista un “observatorio de buenas prácticas”, el cual deberá identificar, sistematizar

<sup>129</sup> A modo de ejemplo ver Justice Standards Clearinghouse for Information Sharing. Disponible en <http://it.ojp.gov/default.aspx?area=implementationAssistance&page=1017>.

y difundir las buenas prácticas en forma permanente a todas las instituciones que se vinculan al sector, así como también, levantar conocimiento basado en la evidencia<sup>130</sup>.

Al igual que lo que ocurre en el Observatorio de Buenas Prácticas Policiales de la Policía de Investigaciones de Chile, este observatorio establecerá diferentes categorías de participación en las áreas recién mencionadas y contará con incentivos y reconocimientos a los participantes y ganadores. El Observatorio considera que contar con una adecuada sistematización y difusión de buenas prácticas probadamente eficaces, permite transferirlas y constituirse como punto de referencia al momento de planificar, mejorando de esta forma el permanente desempeño de las políticas en el área<sup>131</sup>.

Adicionalmente, la agencia deberá fijar las áreas prioritarias de investigación y promover la gestión del conocimiento y el desarrollo de la innovación en materia de seguridad ciudadana. Con este propósito, ésta deberá establecer “*benchmarks*” de calidad para la información que sistematiza y podrá financiar investigaciones externas –a través de centros de estudios y universidades nacionales e internacionales-, por medio de fondos y concursos públicos<sup>132</sup>. Al respecto se propone que la función de la agencia se complemente con la labor realizada por las actuales instituciones que poseen fondos para ello<sup>133</sup>.

Para desempeñar sus funciones, la agencia deberá poseer un carácter autónomo en el sentido de evitar cualquier inconsistencia en el tiempo y ser una política de Estado y no de Gobierno. Además deberá relacionarse directamente con todas las instituciones que compongan el sector en las áreas de prevención, control y reinserción de los infractores de ley, tales como la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación y la Subsecretaría de Interior. Así también, deberá relacionarse con las líneas programáticas que se vinculen a los objetivos de seguridad.

<sup>130</sup> Un ejemplo internacional en la materia se refiere a la entrega de estímulos y reconocimiento a programas en Australia a través del *The annual australian crime and violence prevention awards*, que incluye premios monetarios, como reconocimiento de buenas prácticas en la prevención o reducción del la violencia y los delitos.

<sup>131</sup> Disponible en [www.pdi.cl](http://www.pdi.cl). Concurso Buenas Prácticas Policiales 2009.

<sup>132</sup> Por ejemplo, en Inglaterra el Home Office cuenta con un centro de ciencia e investigación, que genera conocimiento y evidencia de manera autónoma para asegurar juicios independientes de los desarrollados por cada departamento perteneciente al mismo. El Home Office establece alianzas con universidades para la producción conjunta de estudios e investigación, focalizadas en estudios longitudinales y generación de evidencia. Un aspecto clave es la transferencia de conocimiento al interior de los organismos que componen el Home Office y a los agentes externos y grupos de interés. Véase: <http://www.justice.gov.uk/guidance/foi-procedural-referring.htm>.

<sup>133</sup> Como por ejemplo Conicyt (Fondef y Fondecyt) y Mideplan (Núcleo Científico Milenio).

Finalmente, para el logro de las tareas y objetivos a desarrollar por la agencia, se requiere que ésta tenga acceso a toda la información y estadística específica asociada a temas de delincuencia, recolectada y procesada de modo sistemático y uniforme por las Policías, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, el Ministerio de Justicia (Sename y Gendarmería) y los Tribunales de Justicia.

2. Propuesta sobre la incorporación de instituciones vinculadas a seguridad pública al Sistema de Alta Dirección Pública<sup>134</sup>

De acuerdo a la experiencia internacional, se considera prioritario para el logro de los objetivos propuestos en seguridad pública, adherir al nuevo sistema de contratación el concepto de habilidades, en complemento al análisis de la experiencia profesional y conocimientos requeridos. En Reino Unido, los profesionales y técnicos son reclutados por servicios especializados a cargo de agencias privadas, para que la selección sea realizada por el Home Office. La capacitación del personal está centrada en el desarrollo de habilidades y competencias especializadas en seguridad pública. Asimismo, en Estados Unidos las competencias requeridas para la mayoría de los cargos se expresan en términos de habilidades o destrezas específicas, sin exigirse determinadas profesiones o grados académicos.

**Se propone incorporar a las instituciones vinculadas a materias de seguridad pública al Sistema de la Alta Dirección Pública (SADP)** que “es un sistema integral que contempla la selección, formación, evaluación y desarrollo de los altos directivos del sector público (...) tiene como principal objeto dotar a la administración civil del Estado un cuerpo de profesionales altamente calificados para desempeñarse en la gerencia pública, garantizando así el cumplimiento de los principios de transparencia y probidad como ejes de la función pública”<sup>135</sup>.

Se recomienda que todos los jefes de Divisiones adscritas al tema que compongan el Ministerio del Interior y Seguridad Pública pertenezcan sean parte de este sistema. En el caso de instituciones vinculadas, pero que a la fecha no se consideran parte del nuevo sistema, se propone la incorporación al sistema del primer y segundo nivel jerárquico, esto para Gendarmería y Sename,

<sup>134</sup> Si bien en el análisis del marco institucional se consideró en el ámbito operativo a la División de Seguridad Pública, la presente propuesta es exhaustiva para todas las instituciones que se vinculan primariamente a los objetivos de seguridad pública.

<sup>135</sup> Disponible en [www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl)

de acuerdo a las propuestas institucionales que se realizan en las secciones referidas a estas instituciones en el presente capítulo.

**Para los niveles de menor jerarquía se propone el establecimiento de sistemas de selección de personal coherentes a los objetivos propuestos por el Sistema de Alta Dirección Pública,** esto es, mecanismos que restrinjan la discrecionalidad en la selección del personal y permitan conducir, impulsar y coordinar las políticas públicas de promoción de la gestión de recursos humanos que trabajen en el sector (Waissbluth, 2008).

Otro de los aspectos de modernización del recurso humano que deberá considerar la nueva institucionalidad es la **modernización y profesionalización de la carrera funcionaria, perfeccionando los mecanismos de promoción y egreso,** mediante un sistema de concursabilidad transparente y meritocrático. Si bien esto se considera un espacio común para la modernización en general del recurso humanos en el sector público, en lo que refiere específicamente a seguridad ciudadana, se propone la vinculación de este sistema de promoción funcionaria a los resultados en la materia que cada uno de los profesionales obtenga. Esta área de modernización será tratada con mayor especificidad en cada una de las áreas que se analizan en el presente capítulo.

### **3.2 Propuestas para las áreas de seguridad pública**

#### **a. Prevención: Programa de Seguridad y Participación Ciudadana**

En el capítulo anterior se relevaron los principales nudos críticos respecto de la modernización en el área de Prevención social de las políticas de Gobierno, en especial del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana -ex Comuna Segura- del Ministerio del Interior. Esta sección retoma este análisis de nudos críticos y se detallan las propuestas que debieran incorporarse para avanzar en la modernización del Programa, incluyendo experiencias comparadas en aquellos casos en que sea relevante.

Las propuestas de modernización que se presentan a continuación asumen lo señalado en el acápite del marco institucional del capítulo 3, aportando a la especificidad que se requiere en el

nivel local, a través de la propuesta de mecanismos y herramientas que permitan políticas más eficientes en la reducción de los delitos, la violencia y el temor en este ámbito.

- **Institucionalidad en prevención**

1. Propuesta sobre la descentralización y focalización de la oferta programática

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

De acuerdo a lo que señala la experiencia internacional, la nueva subsecretaría deberá garantizar dos aspectos fundamentales para el logro de una política en prevención de la delincuencia efectiva: **la descentralización de la oferta programática y la focalización de la misma.**

El primer aspecto se refiere al desarrollo de capacidades a nivel local para la implementación de estrategias específicas que permitan prevenir la delincuencia considerando la particularidad de cada comunidad.

La experiencia internacional señala que lo anterior es una tarea prioritaria. Por ejemplo en el caso de Canadá, país que evidencia grandes avances en descentralización efectiva de una política pública en seguridad, la estrategia de prevención “se basa en el desarrollo social, es decir, en una prevención social focalizada con medidas proactivas y no penales que apuntan a las causas de la criminalidad y principalmente a los factores que predisponen a la delincuencia en el entorno o en la sociedad (...) Esta estrategia define un enfoque que delega las tareas de prevención a las organizaciones comunitarias, territorializa la prevención descentralizando su implementación y reconoce el liderazgo de la autoridad local (alcalde) en la definición e implementación de la política de seguridad” (Vanderschueren, 2007).

Canadá, considera además prácticas de prevención comunitaria integrales sustentables, las que consideran “tres aspectos: la necesidad de involucrar a los miembros de la comunidad en su diseño e implementación en forma proactiva; el abarcar el conjunto de aspectos relacionados a la problemática de los miembros de la comunidad y no sólo a una aspecto sectorial de este grupo; y, finalmente, la institucionalización sostenible en el ámbito municipal o de las comunidades (...) la



institucionalización como el otorgamiento de los recursos humanos, técnicos y financieros correspondientes” (Vanderschueren, 2007).

Al respecto, se propone impulsar en Chile la generación de sistemas de incentivos, financiamiento, apoyo técnico y seguimiento, para el desarrollo de acciones, con resultados medibles y focalizados en grupos poblacionales, territorios y problemas delictuales específicos.

Para el logro de lo anterior, se propone **promover un diseño organizacional con atribuciones, recursos, conocimiento y estructura de programas que permita que los municipios generen el despliegue adecuado de estrategias locales**<sup>136</sup>. Para esto, se considera clave la elaboración de diagnósticos comunales –mediante el uso de encuestas de victimización y de diagnósticos de factores de riesgo-, que se constituyan como una herramienta efectiva de gestión que permitan priorizar y definir líneas programáticas a nivel local.

Por su parte, en cuanto al segundo aspecto -la focalización de la oferta programática-, en la experiencia comparada pocos discuten en la actualidad el desacierto de cualquier esfuerzo orientado a una prevención universal del delito.

Por ejemplo, en Canadá, se ejecuta el programa de Prevención Social denominado *High Scope/Perry Pre-School Project*, que tiene 40 años de implementación. El programa trabaja con niños de bajos recursos, de 3 y 4 años, quienes son ingresados a un programa preescolar de alta calidad durante dos años. Paralelamente, el programa visita regularmente a los padres de los niños, en sus hogares. El impacto ha sido medido a través de evaluaciones longitudinales y se ha estipulado que el programa disminuye 5 veces la probabilidad de vinculación delictual.

En términos generales, en el caso de Canadá, se considera que una estrategia efectiva debe constituirse sobre las fortalezas de los barrios. “La estrategia debe reconocer que no existen recetas rápidas ni solución única (...) La política de seguridad está articulada con las políticas sociales, en particular respecto de aquellas de empleo, formación, salud pública y de desarrollo del esparcimiento para los jóvenes. Esta estrategia moviliza todos los servicios urbanos y los coordina” (Vanderschueren, 2007).

<sup>136</sup> Al respecto, se propone tener en consideración el modelo inglés de prevención denominado “Safer Cities”, cuyo objetivo principal es prevenir las conductas delictivas y la violencia desde los espacios más cercanos a las personas, es decir su calle, su barrio y su comuna.

Adicionalmente, en la actualidad se cuenta con información que permite mejorar sustancialmente la eficacia de los esfuerzos que se emprenden en materia de prevención del delito: se sabe que una baja proporción de personas comete una alta proporción de los delitos. Por ejemplo, estudios internacionales muestran que el 10% de quienes cometen delitos son responsables del 55% del total de éstos<sup>137</sup>. La información preliminar para el caso de Chile señala una situación similar. Dado esto, se propone **concentrar esfuerzos y focalizar recursos en programas dirigidos a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad y específicamente a través de la focalización en los factores de riesgo que determinen su comportamiento delictual**, logrando así mayor eficacia en la asignación de recursos.

En este sentido, se propone terminar con el concepto de prevención universal y dispersión programática y **focalizar recursos en programas e inversión estrictamente en relación con la prevención social del delito con metodologías basadas en la evidencia**, como cosa distinta de programas sociales, con impacto específico en disminución de la delincuencia.

Con este propósito deberán suprimirse la dispersión de metodologías, focalizando esfuerzos en investigación y adaptación de una cartera acotada de proyectos. Estos a cambio, deberán estar fuertemente financiados y evaluados, con un diagnóstico certero de la capacidad técnica requerida para su implementación y logro de objetivos.

- **Recursos humanos en prevención**

2. Propuesta sobre la capacitación de secretarios técnicos

Como se mencionó en capítulo 2, el rol del secretario técnico es clave en la ejecución del programa y posee numerosos factores considerados críticos para el logro de un desempeño efectivo.

En Reino Unido, los profesionales y técnicos son reclutados por servicios especializados a cargo de agencias privadas. La capacitación del personal está centrada en el desarrollo de habilidades y competencias especializadas en seguridad pública. En Estados Unidos por su parte, las competencias requeridas para la mayoría de los cargos se expresan en términos de habilidades o destrezas específicas, sin exigir determinadas profesiones o grados académicos, como suele ocurrir en Chile.

---

<sup>137</sup> Spelman, W. and Eck, J. (2000). Sitting ducks, ravenous wolves, and helping hands: new approaches to urban policing.

Con el propósito de contribuir a una mejora en estos aspectos a través de la incorporación de herramientas modernizadoras, **se propone desarrollar en Chile políticas de capacitación de largo plazo**. Estas capacitaciones no sólo deberán centrarse en la adquisición de conocimientos técnicos, sino que además en el desarrollo de habilidades que permitan una efectiva gestión del Programa en el ámbito local.

En segundo lugar, **se propone que el secretario técnico tenga dependencia municipal**, considerando que los recursos para sus honorarios estarán dados desde el nivel central en el marco del Programa. Sin embargo, estos recursos se darán acompañados de claras exigencias en el perfil profesional requerido y en los mecanismos de selección y de competencia para la contratación.

- **Evaluación y accountability en prevención**

3. Propuesta sobre la generación de participación a través de accountability

En la experiencia comparada, una estrategia importante de las políticas implementadas por Canadá es la obligación de cuentas públicas, “de forma más acentuada y más amplia que en la mayoría de las políticas europeas y latinoamericanas, y que implica una rendición de cuentas tanto a través de organismos internos como externos a la agencia involucrada” (Vanderschueren, 2007).

Otra experiencia internacional en el ámbito policial, se considera pertinente para el desarrollo de cuentas públicas en el Programa: El modelo CompStat, que es una metodología policial de rendición de cuentas<sup>138</sup>, que consiste en una reunión mensual de los comisarios y mandos de prefectura, en que uno o algunos de los jefes policías dan cuenta ante sus pares y superiores de los problemas delictuales de su sector, las estrategias desarrolladas para hacerse cargo de ellos y los avances logrados respecto de los problemas detectados en la última rendición.

Para permitir la responsabilización de los ejecutores de políticas y un empoderamiento de la comunidad para demandar resultados, eficacia y responsabilidades se requiere del **fortalecimiento del rol de la comunidad** a través del *accountability* local.

Sin embargo, no hay *accountability* sin información. **Deberá hacerse disponible para el público toda la información producida por el Programa, con la especificidad necesaria para posibilitar**

<sup>138</sup> Esta metodología se hizo conocida como uno de los pilares de la estrategia de William Bratton en Nueva York, durante la época de Giuliani.

**evaluaciones independientes por parte de la sociedad civil.** Con este propósito, deberán confeccionarse informes expresados en un lenguaje al alcance de la comunidad local, que permitan que la comunidad evidencie los resultados de las intervenciones realizadas y la eficacia de los dineros gastados.

Uno de los cambios más significativos que el Programa deberá afrontar se relaciona con el ámbito de la evaluación. **El Programa en su totalidad deberá incorporar a su diseño las exigencias técnicas necesarias que permitan su posterior evaluación de resultados e impacto<sup>139</sup>.**

Asimismo, deberán desarrollarse mecanismos permanentes de evaluación de los que ocurre a nivel local. **El nivel central deberá fortalecerse en su rol de fiscalizador de resultados más que de procesos.** Desde el nivel central deberá exigirse que la totalidad de los proyectos financiados en su diseño **incorporen indicadores de medición de resultados e impacto en materias específicas** de reducción del delito. Estos resultados deberán ser visibilizados hacia el nivel municipal y de la comunidad local y tener incentivos referidos al reconocimiento de las buenas prácticas (propuesto en la agencia de gestión del conocimiento) y a la renovación de financiamiento de las prácticas más efectivas.

## **b. Policías**

La discusión pública sobre la eficacia de las policías suele centrarse en su dotación total. Sin embargo, existe consenso respecto de lo crucial que resulta actualmente la distribución de esos recursos, proceso que está ligado al perfeccionamiento de los modelos de gestión de las mismas.

### **b.1 Carabineros**

A continuación se presentan las principales propuestas como forma de superar aquellos obstáculos que han existido en el proceso modernizador que ha desarrollado Carabineros de Chile<sup>140</sup>.

<sup>139</sup> Tales como establecimiento de línea base, grupo de control y definición de indicadores de resultado e impacto.

<sup>140</sup> En la recopilación de información acerca del trabajo policial se contó con la participación de la Subsecretaria de Carabineros, señora Javiera Blanco.

- **Institucionalidad en Carabineros**

1. Propuesta sobre la vinculación entre policías y actores locales

Carabineros de Chile ha presentado importantes avances modernizadores en términos de su diseño y planificación estratégica. Sin embargo las metodologías utilizadas no aseguran el cumplimiento de los objetivos propuestos. Específicamente una de los ejes centrales del Plan Cuadrante es el desarrollo del trabajo integrado con la comunidad. Sin embargo, según la Dipres, “no existen mecanismos que permitan la participación ciudadana en el diagnóstico y la solución de problemas vinculados a la seguridad” (Dipres, 2007).

Al respecto, y en el contexto del actual proyecto de ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, **se propone establecer la necesaria vinculación entre policías con los actores locales. Así también se considera que es un buen momento para revisar de la normativa municipal y analizar las responsabilidades y atribuciones que los alcaldes tienen en materia de seguridad ciudadana en general y también la vinculación con policías.** Finalmente, se recomienda avanzar en generar los incentivos adecuados para que la participación ciudadana sea más activa en las cuentas públicas.

- **Recursos humanos en Carabineros**

2. Propuesta sobre los indicadores utilizados en la asignación de recursos

Actualmente la estimación de la demanda por servicios policiales se calcula por unidad policial y se utiliza para focalizar recursos al interior de cada comuna. Específicamente, la demanda por servicios policiales se realiza en base a cinco factores que explican la demanda (patrullaje, procedimientos, fiscalizaciones, órdenes judiciales y servicios extraordinarios), considerando estándares de servicio, tamaño de la población y nivel de delito. La unidad de medida común utilizada son las Unidades de Vigilancia Equivalente (UVE), las cuales expresan la capacidad operativa de los distintos recursos de la Institución.

Al respecto **se propone incorporar otros indicadores del tipo costo/eficiencia y costo eficacia en la asignación de recursos.**

Por su parte, en la relación entre Carabineros con el Ministerio Público, **se propone estandarizar los procesos de intercambio de información, así como también la definición de ciertos**

**procedimientos de trabajo y derivación a unidades especializadas de manera de contar con criterios comunes y conocidos por ambas instituciones.** El detalle de la propuesta que se realiza respecto del parte policial y la información mínima que debería contener será explicado más adelante, en la sección 3.2.c. sobre el Ministerio Público. Aunque existe alguna experiencia al respecto, se recomienda la generación de protocolos e instrucciones generales según tipo de delitos, de manera que se pueda estimar con cierto nivel de certeza, cuál será la demanda de servicios policiales que serán requeridos.

### 3. Propuesta sobre plazos de destinación de los oficiales policiales

La experiencia comparada muestra que en general los policías tienen un plazo más largo de destinación en los territorios que en Chile y que este plazo varía según el grado y experiencia de los oficiales. Por ejemplo, en Inglaterra, el plazo promedio de destinación es de 24 meses, y oficiales de más alto rango pueden estar destinados en una jurisdicción por más de 5 años.

Por su parte, en nuestro país los plazos de destinación de los oficiales en sus cargos no exceden los 18 meses, tiempo muy breve como para instalar liderazgos y fortalecer procesos de cambios modernizadores. **Se propone aumentar los tiempos de permanencia de los carabineros en los territorios asignados, de manera que se consoliden sus programas y proyectos estratégicos y pueda vincularse mejor y efectivamente con la comunidad a la que sirven y, adicionalmente sea posible la evaluación según resultados de los mismos.**

#### ▪ Evaluación y *accountability* en Carabineros

### 4. Propuesta sobre la participación comunitaria en las cuentas públicas

Si bien se ha consolidado la obligación de realizar cuentas públicas con participación de la comunidad y cuenta de resultados, sin embargo, no se ha logrado la participación esperada evidenciando una falta de maduración en esta materia.

**Al respecto, se propone buscar mecanismos para que las cuentas públicas sean evaluadas por las comunidades a quienes van dirigidas** de manera de conocer cuáles son sus necesidades, las demandas que tienen y el grado de satisfacción que éstas tienen. Asimismo, se recomienda realizar reuniones periódicas de intercambio de información con los destinatarios de las cuentas públicas, de manera que éstas no se conviertan en hitos anuales aislados, sino en un continuo

trabajo entre Carabineros y la sociedad. Este trabajo permanente permitirá visibilizar las responsabilidades de otras autoridades en materia de seguridad ciudadana, y promoverá mayor compromiso y control social sobre los actos de los alcaldes y de otras entidades responsables del desarrollo de políticas y programas de seguridad ciudadana.

Finalmente, se estima conveniente la **utilización de cuentas públicas desagregadas a nivel territorial**, como por ejemplo cuentas por cuadrante.

- **Innovación y conocimiento en Carabineros**

5. *Propuesta sobre la masificación del concepto de orientación a problemas*

El Plan Cuadrante se basa en un modelo internacional de acercamiento a la comunidad y orientación de problemas. Sin embargo aún falta masificar activamente la aplicación de este concepto a lo largo de todo el país.

Al respecto se considera necesario **difundir y profundizar este concepto y buscar el aprendizaje activo de buenas prácticas y de mejores mecanismos adaptadas a la realidad nacional y de cada comuna, con las particularidades que ello implica**. Lo anterior se puede realizar a través de observatorios de buenas prácticas.

Para mejorar el conocimiento y uso de estas herramientas se debería **enfaticar sobre estas materias en los cursos de formación policial, introduciendo cursos prácticos que le permitan al policía desarrollar habilidades en terreno**. Asimismo, deben priorizarse las labores operativas de los oficiales de manera que utilicen los conocimientos adquiridos y los perfeccionen.

Como forma de orientar el trabajo policial a la solución de los problemas es necesario resolver la ampliación del conocimiento, tanto en relación con los funcionarios como territorialmente. Para la formación especializada, una posible alternativa sería la creación de centros regionales de reentrenamiento, hoy ubicados principalmente en la Región Metropolitana, debido a que trasladar a carabineros es costoso en términos sociales, ya que es un recurso escaso y crítico y no se puede desabastecer a una región de personal para que éstos se capaciten.

## b.2 Policía de Investigaciones

Del análisis de los nudos críticos realizado en el capítulo dos se presentan a continuación las principales propuestas a implementar, como forma de superar aquellos problemas que implican un obstáculo al proceso de modernización que ha desarrollado la Policía de Investigaciones (PDI).

### ▪ Institucionalidad en PDI

#### 1. Propuesta sobre la consolidación y redefinición del Plan Minerva

En octubre del presente año se renueva el Alto Mando de la PDI, ya que finaliza el período legal del actual Director General. Este hecho, aunque previsto, producirá cambios respecto del estilo y énfasis con que la PDI ha sido dirigida hasta ahora. Resulta importante para asegurar la continuidad y sustentabilidad de este proceso, la mantención de los procesos internos ya iniciados. En este sentido será relevante para la nueva dirección, el nivel de aprobación que el Plan tiene entre los funcionarios, así como también la información que puede traspasarse desde la actual dirección a la nueva administración. En este sentido, **se propone que se deben asentar las bases de traspaso necesarias y la definición de áreas de sensibilización críticas de los oficiales respecto de este cambio, y de la necesidad de que el Plan Minerva se desarrolle aún más en el futuro.**

En concreto, como forma de darle continuidad al Plan Minerva, se propone también dar **continuidad y mantener la actual composición del Consejo Consultivo**. Esta instancia ha servido para monitorear externamente el proceso de modernización institucional, y por tanto, puede implicar un buen nexo entre la antigua y nueva dirección. En este sentido se propone mantener un mayor involucramiento de los miembros de este Consejo con la institución, a través del permanente intercambio de información, tarea que debe recaer en principalmente en el Comité de Gestión.

Resulta conveniente resaltar que el Plan Minerva aún se encuentra en desarrollo y no se ha consolidado del todo. La evaluación de alguno de los proyectos que se han desarrollado en el marco de la planificación estratégica del Plan Minerva ha evidenciado problemas en su ejecución, los que se explican importantemente por el bajo compromiso de algunas de las jefaturas con los ejes modernizadores que los proyectos buscan desarrollar. En tal sentido se **propone continuar y promover un proceso de sensibilización especial de las jefaturas con las ideas del Plan Minerva,**



**en especial a través de la capacitación en aquellos factores que hacen que la PDI sea más eficiente y una mejor policía.**

Una forma de concretar este proceso especial de sensibilización sería mediante la incorporación en la planificación de los proyectos a las jefaturas de manera que se involucren en su desarrollo y gestión, fijándose metas al respecto, y descentralizando la toma de decisiones. Resulta clave lograr que las jefaturas se apropien de los proyectos e ideas y sientan que es útil para ellos, aumentando los niveles de autonomía en la toma de decisiones.

Adicionalmente, de acuerdo con los plazos definidos en la planificación estratégica, debe realizarse una nueva planificación de Plan durante este año, de manera de definir sus objetivos y principales ejes estratégicos para los próximos años. Al respecto, se **propone considerar en esta planificación, objetivos en relación con el rendimiento de la PDI en relación con sus objetivos institucionales, así como la planificación de proyectos que contemplen período de ejecución de más de 12 meses.**

En la redefinición del plan, se deben enfatizar los pilares estratégicos por sobre los aspectos programáticos, de manera de entregar flexibilidad al proceso de modernización. Para esto se **recomienda definir portfolios de proyectos en áreas estratégicas más que el contenido específico.** Asimismo deben considerarse los resultados de las evaluaciones de impacto de los proyectos para redefinir los programas evaluados de acuerdo a las sugerencias realizadas por los evaluadores.

▪ **Recursos humanos en PDI**

2. Propuesta sobre la determinación de dotación según indicadores de demanda de servicio y victimización

En el capítulo 2, un importante nudo crítico en el proceso de modernización de la PDI es la determinación de la dotación que se requiere en cada territorio. Al respecto, se propone determinar la dotación incorporando criterios técnicos de demanda de servicio<sup>[1]</sup> e indicadores de victimización, tal como existe en Carabineros desde el año 2003, y no en relación con el número de personas que residen en él. En este sentido, **se propone determinar de acuerdo a estos**

<sup>[1]</sup> Como por ejemplo, la demanda que el Ministerio Público realiza a la Policía de Investigaciones por sus servicios investigativos.

**critérios técnicos la brecha de dotación de policías necesaria por territorio de manera de planificar y orientar los recursos institucionales correctamente.** Para lograr el objetivo antes mencionado, es necesario mejorar la recopilación y entrega de información sobre estos indicadores a nivel regional y comunal.

Adicionalmente **se propone, para ambas policías, incorporar otros indicadores del tipo costo/eficiencia y costo eficacia en la asignación de recursos.**

- **Evaluación y *accountability* en PDI**

3. Propuesta en relación con las cuentas públicas

Aunque se ha consolidado la obligación de realizar cuentas públicas en todas las jefaturas regionales y a nivel institucional y los oficiales han recibido capacitación al respecto, resulta importante resaltar que aún existen nudos críticos que impiden que esta práctica cumpla con los objetivos propios de *accountability*. Como forma de convertir a las cuentas públicas en verdaderos instrumentos de transparencia, **se propone introducir en ellas indicadores de rendimiento y metas de impacto específicas por delito.** En este sentido, es importante que las metas que se comprometan respondan a los propósitos de la autoridad central y no a fines autoimpuestos por la institución.

- **Innovación y conocimiento en PDI**

4. Propuesta sobre capacitación de policías

La tecnología e inversión de recursos que se han realizado en la institución han permitido que la PDI cuente con los medios necesarios para consolidar procesos de investigación más eficientes gracias a estos avances tecnológicos. Sin embargo, aún **se requiere que esta tecnología sea conocida, aprovechada y usada por todos los policías en cuanto corresponda, y se promueva la especialización de algunos de ellos.** Asimismo, resulta indispensable que se orienten las herramientas tecnológicas a la gestión y el cumplimiento de metas, rompiendo las lógicas más tradicionales de policiamiento. Para estos es necesario capacitar a los oficiales de manera que la tecnología sea una herramienta utilizada en servicio del análisis delictual y mejores estrategias de prevención y control del delito.

##### 5. Propuesta sobre el desarrollo de un adecuado sistema de información

Al igual que en resto de las instituciones ligadas a la seguridad pública, es necesario que la PDI **desarrolle un sistema de estadísticas que permita compartir información y realizar un seguimiento de los casos**. Esta plataforma común de información permitiría no sólo mayor agilidad y rapidez en el traspaso de información entre la PDI y el Ministerio Público sino también entre policías.

#### c. Sistema de Justicia Penal: Ministerio Público

En el capítulo dos se relevaron los principales nudos críticos respecto de la modernización en el Ministerio Público. A continuación se retoma cada nudo crítico y se describen las principales propuestas a la luz de la modernización.

- **Institucionalidad en el Ministerio Público**

##### 1. Propuesta sobre coordinación intersectorial

El primero de los aspectos que urge modernizar en el Ministerio Público es la coordinación intersectorial. Este aspecto trasciende varias áreas de la institución y tiene que ver con un aspecto central que se refiere a la participación activa del Ministerio Público dentro de la política anti criminal, para lo cual debe trabajar de manera conjunta con otras instituciones vinculadas a la seguridad pública.

La coordinación intersectorial debe ser modernizada en los siguientes niveles:

- **Coordinación con los organismos auxiliares:**

Como se explicó en el capítulo dos, las dificultades en la coordinación se dan principalmente con las policías y con el Servicio Médico Legal. Respecto de los primeros, es importante señalar que no es posible lograr la reducción del delito sin un contacto permanente y sistemático con policías, especialmente en la identificación de problemas delictuales y en la definición de estrategias para abordarlos e intervenirlos adecuadamente. La principal herramienta de intercambio de información entre las policías y fiscales es el parte policial. Es imprescindible que éste tenga la información requerida y que sirva como un instrumento que favorezca el trabajo posterior del

fiscal. Un ejemplo de una buena práctica en esta área ha sido el diseño del parte especial para violencia intrafamiliar, el cual contiene información relevante para establecer algunos indicadores de riesgo y orienta el accionar del fiscal. Sin embargo, a pesar de que se está trabajando en el tema desde el nivel central, aún no ocurre con los otros delitos. Por tal razón **se propone diseñar un parte policial que tenga las siguientes características:**

- Contener información específica previamente determinada.
- Estar diferenciado para distintos tipos de delitos.
- Los anexos que se incluyan deben estar preestablecidos por tipo de delitos y contener información relevante para el fiscal.
- Debe ser recibido por la Fiscalía a través de un sistema de interconexión.

Para lograr llevar a cabo esta propuesta, se requiere generar desde el nivel central una mesa de trabajo entre la Fiscalía y los policías para diseñar el parte y sus contenidos. Posteriormente estas definiciones deberán ajustarse a las necesidades específicas de cada región y localidad en particular. Por último se requiere que en todas las comisarías exista la posibilidad de enviar la información tanto del parte como de los resultados de las diligencias de investigación a través de herramientas de tecnología de información, como por ejemplo a través del sistema de interconexión que se usa actualmente (Aupol), o en su defecto a través del correo electrónico.

Por otro lado, la coordinación con el Servicio Médico Legal también es un aspecto a modernizar, ya que los plazos de entrega de las pericias no se corresponden con los tiempos necesarios para los procesos de investigación. Si bien, el Ministerio Público posee un ítem para contratar pericias privadas para los casos en que el Servicio Médico Legal no brinde el servicio específico que se requiere, esta posibilidad está contemplada para la excepción y la mayoría de las pericias se hacen a través del organismo antes mencionado.

En la experiencia comparada se observa que algunas evaluaciones periciales se realizan a través de privados, lo cual no sólo acelera los tiempos de entrega, sino que además puede mejorar la calidad de las mismas. En Chile, la Defensoría Penal Pública, compra los servicios de peritajes psicológicos a prestadores privados. En este sentido, es que se propone, **diversificar las prestaciones de evaluaciones periciales incorporando a entes privados.**

Para llevar a cabo esta propuesta se requiere una oferta de prestadores que hoy en día es bastante incipiente. Sin embargo, a través de la demanda se irá creando la oferta y ésta se irá especializando y mejorando en calidad.

➤ Coordinación con los organismos vinculados al trabajo con víctimas:

En el capítulo dos se expusieron algunas modificaciones que se están realizando en el Ministerio Público respecto de la atención de las víctimas. La oferta de reparación, no es sólo inorgánica, sino que además no está claro quiénes deben prestar este servicio y de qué manera debe éste coordinarse con el trabajo de la Unidad de Víctimas y Testigos. Al escapar este servicio a la misión del Ministerio Público, es que se propone **generar una política nacional para la atención y reparación de víctimas de delitos violentos**, que responda a los siguientes requerimientos:

- La política debe diseñar y coordinar toda la oferta pública y privada.
- La coordinación debe realizarse desde los gobiernos regionales.
- Se debe trabajar en coordinación con el Ministerio Público y con los municipios para evitar la duplicidad de funciones.
- Los métodos utilizados deben estar basados en modelos que se hayan probados en experiencias anteriores.

Esta propuesta requiere de la centralización de la Política Nacional de Víctimas a través del Ministerio del Interior y además de la asignación de presupuesto específico para este ítem.

➤ Coordinaciones para los casos de violencia intrafamiliar:

Si bien, la Unidad de Víctimas y Testigos ha diseñado un parte especial para estos casos y una encuesta de riesgo, aún se requieren coordinaciones específicas. Al igual que en el caso de la reparación de los delitos violentos, para las víctimas de delitos de violencia intrafamiliar se requiere de procesos específicos de orientación y reparación.

Además se necesita una oferta especializada dirigida a hombres que ejercen violencia contra las mujeres y programas específicos para los hijos que son víctimas de esta dinámica familiar. En nuestro país, la mayoría de las víctimas de este tipo de delito se retractan, lo que hace difícil llegar a una solución en estos casos.

En la experiencia comparada existen programas en el sistema de justicia criminal que abordan esta temática. Estos se basan en el modelo de Justicia Orientada a la Resolución de Conflictos (Problem Solving Courts), el cual se profundizará en el eje de innovación, y persiguen dos objetivos, el primero es brindar protección inmediata a la víctima y el segundo es derivar al infractor a un programa de rehabilitación bajo supervisión judicial. Existen más de 300 de estos programas en Estados Unidos y se han desarrollado este tipo de iniciativas en países como Uruguay, España, Canadá, Reino Unido, Australia, entre otros. Las conclusiones en cuanto a disminución de la reincidencia no son sólidas debido a la ausencia de estudios con grupos de control. Sin embargo, los estudios<sup>141</sup> concuerdan en que estos programas: Mejoran la satisfacción de la víctima respecto de la respuesta del tribunal, poseen sistemas de apoyo a víctimas más efectivos, favorecen el cumplimiento del infractor con las disposiciones del tribunal, disminuyen las tasas de retracción de las víctimas.

En nuestro país, en la Fiscalía Centro-Norte de la Región Metropolitana, con la asesoría técnica de Fundación Paz Ciudadana se desarrolla un programa piloto de este tipo, denominado: “Tribunal de Tratamiento para Violencia Intrafamiliar”, se espera que a partir de esta experiencia se logren extraer aprendizajes y evaluaciones que favorezcan su masificación. Teniendo en cuenta lo anterior, es que se propone que **exista apoyo institucional para la creación y posterior evaluación de experiencias piloto en Tribunales de Tratamiento para Violencia Intrafamiliar, que vayan acompañados de programas de tratamientos basados en la evidencia**. Para lo anterior, se requiere de apoyo institucional desde el Ministerio del Interior y que este tipo de iniciativas formen parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

- Coordinación con las instituciones prestadoras de servicios para la rehabilitación y reinserción:

Para los casos cuyo delito no arriesga una pena superior a tres años y no tienen antecedentes penales anteriores, el fiscal puede solicitar una salida alternativa, denominada suspensión condicional del procedimiento, para la cual se establecen ciertas condiciones y si el sujeto las cumple al cabo de uno a tres años, queda sin antecedentes penales. En general las condiciones que se utilizan son la firma o fijar domicilio, sin embargo, en algunas fiscalías, se está comenzando a incorporar como condiciones, el someterse a un programa de intervención, como el trabajo

<sup>141</sup> Ver por ejemplo, Casey and Rottman, 2003.

comunitario, entre otros. Para lograr esto, se requiere del trabajo mancomunado con la red social, por tal razón es que se propone **la creación de una unidad de salidas alternativas en cada fiscalía regional que cuente con recursos específicos y que sea capaz de coordinar la oferta social para este tipo de salidas y darle un adecuado seguimiento al (in)cumplimiento de las condiciones.** La profundización respecto del tipo de programas con que esta unidad deberá trabajar, se realizará en las propuestas del eje de innovación y gestión del conocimiento.

Para lograr lo anterior, se requiere de la participación de los municipios y del levantamiento de oferta específica para este tipo de perfil, la cual debe ser parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, específicamente en el área de rehabilitación y reinserción.

- **Recursos humanos en el Ministerio Público**

2. *Propuesta sobre la creación de una carrera funcionaria para fiscales*

Como se mencionó en el capítulo anterior uno de los aspectos más complejos respecto del recurso humano es la ausencia de una carrera funcionaria. Por tal razón, en el corto plazo deja de ser motivante la carrera de fiscal y muchos migran hacia el sector privado, perdiendo así la institución la posibilidad de tener profesionales altamente experimentados. En este sentido se propone **la creación de una carrera funcionaria, en que los fiscales, de acuerdo a su desempeño puedan acceder a mejoras en su remuneración.**

- **Evaluación y *accountability* en el Ministerio Público**

3. *Propuesta sobre los mecanismos de evaluación y *accountability**

Si bien, ha habido avances desde el punto de vista de la incorporación mecanismos de *accountability*, estos se orientan a la gestión y no necesariamente a la calidad de los resultados, ni tampoco a su impacto en temas de seguridad pública, en particular a la reincidencia delictiva. Incluso, como se mencionó en el capítulo anterior, algunos de estos mecanismos llegan a ser contraproducentes para estos objetivos, ya que se prioriza el tiempo de tramitación por sobre la calidad de los resultados. En este sentido, muchas veces las tareas orientadas a la satisfacción de los intereses de la víctima quedan relegadas tan sólo a la URUVIT. Esto es lo que ha potenciado la idea de los abogados querellantes para las víctimas, solución muy cara para el sistema, teniendo en cuenta que esto debería ser parte de la labor del fiscal. Desde este punto de vista, se hace

necesario revisar estos mecanismos y reorientarlos a resultados que van más allá de la agilidad de los procesos. En este sentido, es que **se propone incorporar incentivos a los fiscales sobre la base de indicadores de calidad de resultados** (como por ejemplo, utilizar indicadores de calidad del contenido de las suspensiones condicionales del procedimiento).

- **Innovación y conocimiento en el Ministerio Público**

Como se mencionó anteriormente, el Ministerio Público ha realizado importantes avances incorporando prácticas innovadoras, como por ejemplo en el caso de la tramitación de las causas. Sin embargo, aún queda mucho por avanzar respecto del rol de esta institución dentro de la política anti delictiva y su contribución a la prevención del delito. Si bien, no se pretende que el Ministerio Público se transforme en un ejecutor de programas, si vale la pena pensar como éste puede participar activamente tanto en levantamiento de necesidades del sistema procesal penal como en el diseño e implementación de modelos orientados a la derivación a intervención y a seguimiento de programas con infractores de ley. Por otro lado, se requiere de la incorporación de estrategias de persecución innovadoras, que mejoren la labor de los fiscales y su coordinación con policías y que hagan más eficiente su trabajo.

En este sentido es que las propuestas para el eje de innovación y gestión del conocimiento se orientan a resaltar la importancia de incorporar prácticas innovadoras, probarlas y difundir este conocimiento para que se pueda implementar de manera más masiva. En este sentido establecen las siguientes propuestas:

4. Propuesta sobre la incorporación de programas orientados a la resolución de conflictos

La primera se trata de **incorporar programas orientados a la resolución de conflictos, a través de la utilización de las salidas alternativas al proceso penal**. En una propuesta anterior, en el eje de institucionalidad, se señaló la necesidad de la creación de una unidad de salidas alternativas en cada fiscalía regional. Ahora se profundizará en el tipo de programas que estas unidades deberían promover.

La experiencia comparada ha demostrado grandes avances en lo que se denomina *Justicia Orientada a la Resolución de Conflictos (Problem Solving Courts)* que se orienta a intervenir las causas subyacentes al delito y a restaurar el bienestar de la comunidad. Estos programas surgen en la década de los ochenta en Estados Unidos como una respuesta a la baja adherencia en el



cumplimiento de las medidas alternativas en sancionados y condenados y en las dificultades en el monitoreo de las mismas, junto al aumento de la población carcelaria y el hacinamiento. Estas circunstancias hacen repensar la manera de enfrentar el delito y potenciar salidas alternativas eficaces en la disminución de la reincidencia criminal. Dentro de los elementos claves que persigue instaurar este tipo de programas se destacan: El trabajo orientado a cada caso en particular, la intersectorialidad y el enfoque en los resultados. Existen diferentes tipos de *Problem Solving Courts* como: los Tribunales de Tratamiento de Drogas, los Tribunales de Salud Mental, los de Violencia Intrafamiliar, Población Aborigen, Comunitarios, etc. Todos ellos promueven la derivación de infractores a programas de intervención bajo supervisión judicial.

En Chile se viene desarrollando desde el año 2004 el proyecto: “Tribunales de Tratamiento de Drogas” bajo la asesoría técnica de Fundación Paz Ciudadana. Actualmente se cuenta con programas en todas las fiscalías de la Región Metropolitana y en las fiscalías de Valparaíso, Iquique y Antofagasta. También se está desarrollando una experiencia piloto para los casos de violencia (la cual se mencionó anteriormente en el eje de institucionalidad).

##### 5. Propuesta sobre prácticas estratégicas en la persecución penal

Una segunda propuesta de trata de **promover prácticas estratégicas en la persecución penal**. Como se mencionó en el capítulo anterior, el Ministerio Público ha centrado principalmente sus esfuerzos en el rol acusador<sup>142</sup>, sin incorporar una transformación o cambio desde la cultura tradicional de persecución a un enfoque de perspectiva estratégica.

En Estados Unidos el Centro para la Innovación en Justicia (*Center for Court Innovation*)<sup>143</sup> **promueve el programa de “persecución comunitaria”**, que se basa en la premisa que los fiscales no sólo deben perseguir los delitos, sino también promover la seguridad pública, prevenir el delito y mejorar la confianza en el sistema de justicia criminal. De esta manera, los fiscales participan activamente elaborando estrategias de persecución y buscando salidas que se orienten a los delitos específicos de una comunidad en particular, para lo cual deben trabajar en conjunto con los policías y con los agentes comunitarios. Otro ejemplo de prácticas que se acuñan bajo este concepto es: La focalización de la acción penal en autores reiterantes, para lograr que estos sigan delinuyendo. Es sabido que “un número reducido de delincuentes suelen concentrar una gran

<sup>142</sup> Ver: Vargas Juan Enrique, 2009.

<sup>143</sup> Ver <http://www.courtinnovation.org/>



cantidad de delitos” (Vargas, J., 2009), por lo cual se debe orientar el accionar a estos sujetos en particular. Otro ejemplo de un trabajo estratégico, tiene que ver con la desarticulación de bandas, donde cada fiscalía regional debe trabajar de manera conjunta con las policías y municipios para obtener diversas fuentes de información y diseñar maneras efectivas para abordar estos casos.

Para instaurar propuestas como las mencionadas, se requiere de un trabajo intersectorial altamente coordinado y de la participación del Ministerio Público en la Política anti delictiva.

#### **d. Sistema de ejecución de penas para adultos: Gendarmería**

En base a la formulación de los principales nudos críticos identificados para Gendarmería de Chile, se han desarrollado las siguientes propuestas que tienen por objeto modernizar un área que se presenta dentro del sistema como particularmente deficitaria en relación a la ejecución eficiente de sus funciones. Por esta razón, aunque se abordan todos los ejes de modernización, se hace un particular énfasis en ciertas modificaciones que creemos urgentes a la estructura organizacional del sistema penitenciario.

- **Institucionalidad en Gendarmería**

1. Propuesta sobre la reestructuración de Gendarmería

Como es sabido, el sistema penitenciario chileno está en crisis. La población carcelaria se ha incrementado en 120% para el período 2000-2008, mientras que la población que debe cumplir condenas en el medio libre ha crecido en 53% para ese mismo período. Adicionalmente, los altos niveles de hacinamiento existentes en los recintos penales –cercaos al 50%- y la escasez de programas de rehabilitación y reinserción de infractores focalizados en las necesidades específicas de los distintos tipos de condenados, han contribuido a agravar la situación existente.

Teniendo en cuenta esa perspectiva, se propone **separar en instituciones independientes el área encargada de la ejecución de las penas privativas de libertad y la responsable de ejecución de las medidas alternativas a la reclusión**<sup>144</sup>. Junto a esta separación, es necesario que el ministerio del

<sup>144</sup> La Ley 18.216 establece tres modalidades de cumplimiento de penas alternativas a la privación de libertad: remisión condicional de la pena, reclusión nocturna y libertad vigilada.

cual dependan ambas instituciones<sup>145</sup> cuente con una **unidad que opere como coordinadora de ambas**, utilizando un modelo del tipo “manejo de casos” (“case management”). En él, la persona condenada se constituye en el centro de atención y existe un adecuado seguimiento de la misma, considerando los flujos de información sobre su historia, antecedentes y necesidades en forma integral, independientemente del tipo de pena establecida. Por ejemplo, habitualmente, un sujeto ingresará al sistema de penas alternativas y transitará hacia el sistema privativo de libertad, por lo que resulta indispensable para la elaboración de planes individualizados de reinserción, poder apreciar la trayectoria completa de los infractores.

En este sentido, es ilustrativa la institucionalidad vigente en Inglaterra. En ese país existía tradicionalmente el *Prison Service* (Servicio de Prisiones) y el *Probation Service* (Servicio de medidas comunitarias) para atender a la población reclusa y a la que cumplía penas en el medio libre, las que tenían igual jerarquía y respondían a sus propios objetivos y metas, sin superposiciones. Sin embargo en 2004 se creó el *National Offenders Management Service (NOMS)* como entidad superior de las dos anteriores y que opera como coordinadora de ambos sistemas, transitando hacia la administración integral de los casos independientemente de cuál es la pena que se encuentre específicamente cumpliendo, con un fuerte énfasis en la reducción de la reincidencia<sup>146</sup>.

De esta forma, Gendarmería sería la institución que debiera ocuparse de la ejecución de penas privativas de libertad, capitalizando y potenciando el conocimiento que el organismo tiene en el área de seguridad y custodia de las personas que deben permanecer privadas de libertad.

Por otra parte, la ejecución de las medidas alternativas a la reclusión, que recibe alrededor del 50% de la población condenada, debe estar a cargo de un órgano distinto. Si bien el proyecto de ley relativo a la institucionalidad en materia de seguridad pública mantiene la dependencia de Gendarmería del Ministerio de Justicia, creemos que, idealmente, tanto ésta como del servicio a cargo de las medidas alternativas propuesto, debieran ser dependientes del Ministerio del

<sup>145</sup> Si bien el proyecto de ley relativo a la institucionalidad en materia de seguridad pública mantiene la dependencia de Gendarmería del Ministerio de Justicia, idealmente, tanto ésta como del servicio a cargo de las medidas alternativas propuesto, debieran ser dependientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de manera de poder integrar todas las políticas que se aplican en el sector seguridad en forma coherente y coordinada y no dejar fuera a actores cruciales del sistema.

<sup>146</sup> <http://www.noms.homeoffice.gov.uk/>

Interior, de manera de poder integrar todas las políticas que se aplican en el sector seguridad en forma coherente y coordinada y no dejar fuera a actores cruciales del sistema.

Esta institución de ejecución de medidas alternativas, deberá **contar con presupuesto propio y una jerarquía en el sistema equivalente a la de Gendarmería**, acorde con la importancia de sus funciones y con la cantidad de personas que atiende. De esta manera, el Departamento de Tratamiento en el Medio Libre desaparecería de la estructura de Gendarmería, pudiendo diseñarse una estructura organizacional que permita una adecuación óptima de la institucionalidad a los objetivos de este tipo de penas. Ésta debe fortalecer fuertemente la figura de la libertad vigilada, debe orientarse al control del cumplimiento de programas de reinserción social en el medio libre y el control de cualquier otra condición contenida en la sentencia. Es indispensable destacar la importancia de este sistema de penas alternativas: considerando los flujos del sistema, que ya se han expuesto en capítulos anteriores, resulta imperativo contar con opciones costo efectivas frente al uso de la cárcel.

Adicionalmente, un servicio de ejecución de medidas alternativas debería **privilegiar fuertemente el trabajo intersectorial y la generación de alianzas público privadas**, evitando ejecutar directamente todas las funciones, pero estableciendo mecanismos rigurosos de fiscalización de las instituciones contratistas, en quienes se externalizarán las prestaciones. De este modo, se trataría de una institución de tamaño mínimo, pero de flexibilidad máxima y altamente profesionalizada. Releva y hacer eficientes las medidas alternativas a la reclusión es una cuestión imperativa tanto por el potencial con que cuentan para incidir en los niveles de reincidencia, como para poder legitimar públicamente este tipo de penas, que hoy, por la precariedad con que funcionan, permiten grados altos de impunidad.

## 2. Propuesta sobre el plan de gestión y desarrollo institucional de Gendarmería

Como consecuencia de esta separación de funciones e instituciones, Gendarmería se mantendría a cargo de la población privada de libertad. Pero esto no es suficiente sin un completo **plan de gestión y desarrollo institucional, que permita tomar nuevas definiciones institucionales orientadas a la eficiencia y a potenciar el rol penitenciario en el sistema de justicia penal**.

Lo anterior debe involucrar, desde el punto de vista de la administración de las cárceles, una completa **evaluación del sistema concesionado**, de manera de poder proyectar la administración

penitenciaria general, para el futuro. Al respecto, en nuestro país se ha acumulado cierta experiencia en cuanto a las fortalezas y debilidades del modelo de administración de los seis establecimientos concesionados que se encuentran funcionando. Esta experiencia debe ser considerada al momento de evaluar el sistema concesionado de manera de poder proyectar la administración penitenciaria general para el futuro. Es decir, en base a la experiencia adquirida, se debe **definir una política penitenciaria** en cuanto a establecer si se tenderá a uniformar el modelo de concesiones actualmente utilizado o se adoptará un modelo distinto de administración público privado.

Un plan de desarrollo institucional debe, **desde el punto de vista de la misión institucional, orientar el servicio a la reinserción social de los reclusos**. El tamaño de la población penal está determinada fuertemente por las decisiones del legislador, del Poder Judicial y el Ministerio Público, fundamentalmente. El sistema penitenciario sólo puede incidir en los flujos de la población que recibe (y, en consecuencia, en la seguridad pública general) en la medida que invierte en prevenir la reincidencia.

La experiencia comparada indica que los mejores resultados se obtienen poniendo énfasis en el desarrollo de programas individualizados de tratamiento elaborados en base a una evaluación de riesgo al momento del ingreso que, con el transcurso del tiempo de condena y cumplimiento del programa, dan lugar a programas de apoyo al reingreso a la comunidad . Estos últimos consisten fundamentalmente en procesos de acompañamiento personalizado en que se asiste a la persona en su reincorporación al trabajo en el medio libre, el contacto con la red social de salud, preparación para el reencuentro con la familia, vivienda, etc. Conjuntamente, se realiza un seguimiento y registro por un tiempo determinado. Parte de este proceso se realiza, incluso en centros de reingreso especialmente creados para este efecto.

Si bien los programas de reinserción que se consideran exitosos ofrecen tasas de reinserción que fluctúan entre 10% y 30%, estos resultados implican avances muy significativos en términos de victimización, costos privados, gasto público y otros<sup>147</sup>. Con respecto a la reinserción post-penitenciaria, en el estado de Michigan, Estados Unidos, se ha aplicado un intenso programa de centros de reingreso a la comunidad (MPRI, Michigan Prisoner Re-Entry Initiative), lo que, junto a

<sup>147</sup> Al respect, Aos, Steve, Et. Al, *The Comparative Costs and Benefits of Programs to Reduce Crime. Version 4.0*, Washington States Institute for Public Policy, USA, 2001.



otros esfuerzos de reinserción, logró que la población penal detuviera su crecimiento y se estabilizara durante 2007<sup>148</sup>.

- **Recursos humanos en Gendarmería**

### 3. Propuesta sobre la profesionalización de la actividad

Como ya se ha evidenciado, el sistema penitenciario requiere niveles elevados de especialización y además cumple un rol de vital importancia en el área de la seguridad pública. Teniendo esto en cuenta resulta de máxima importancia sustraer a Gendarmería y al servicio a cargo de las medidas alternativas de toda ideologización y de la captura de los cargos por determinados sectores políticos, de manera que pueda generarse una política penitenciaria integral, fundamentada en conocimiento técnico de calidad y que no responda simplemente a la demanda contingente de construcción masiva de cárceles.

Para lograr lo anterior, es indispensable que los directores nacionales de los servicios penitenciarios, en las dos versiones planteadas, sean **designados por medio del sistema de Alta Dirección Pública**. Asimismo, la línea siguiente de autoridades (en caso de Gendarmería, el Subdirector Técnico, Subdirector de Administración y Finanzas y Subdirector Operativo) y los Directores Regionales. Estos cargos deben designarse con una periodicidad que permita su completa disociación de los períodos de gobierno.

A partir de estos nombramientos, **el resto de la planta debe ser reclutada conforme a perfiles profesionales clara y expresamente definidos con anterioridad** y que digan relación con las competencias requeridas para cada función de la actividad penitenciaria, permeando hacia todo el servicio el compromiso con una alta profesionalización.

### 4. Propuesta sobre la política de capacitación e incentivos

En forma complementaria, debe desarrollarse **políticas de capacitación de largo plazo, en el desarrollo de competencias y destrezas especializadas** que permitan responder a una demanda potencial de capacitación en el sector. Esto es bastante evidente para la permanente actualización de conocimientos del personal que ejecuta roles en las actividades de reinserción. También es particularmente importante para los nuevos vigilantes que ingresan a la institución, ya que gran

<sup>148</sup> Ten Steps Corrections Directors can Take to Strengthen Performance, The Pew Center on the States, May 2008, en [http://www.pewcenteronthestates.org/report\\_detail.aspx?id=46538](http://www.pewcenteronthestates.org/report_detail.aspx?id=46538).

parte de su formación se completa al interior de los propios recintos penitenciarios, con lo cual adquieren los usos de los oficiales más antiguos, invisibilizando los vicios de gestión y prácticas abusivas que el sistema ya tiene incorporado y que deberían erradicarse progresivamente a través de la formación e incorporación de los nuevos gendarmes.

Paralelamente a esto deben desarrollarse otros niveles de políticas de recursos humanos: Por una parte una de **incentivos que promueva la excelencia de la gestión y releve las mejores prácticas del sistema**, y, asociado a esto, **una política de evaluación de desempeño** que permita observar a cada funcionario y área del servicio en forma particular conforme a sus metas, más allá de las habituales calificaciones de la administración pública. Es evidente que cuando el 90% de los trabajadores está calificado en lista 1, o de excelencia, no hay ninguna posibilidad de discriminar los resultados de cada función ni tomar decisiones derivadas de este tipo de calificaciones.

- **Evaluación y accountability en Gendarmería**

5. Propuesta sobre la asignación de presupuesto según impacto de los programas

Como se adelantó en el apartado sobre marco institucional, la Agencia de Gestión del Conocimiento deberá ser la encargada de **evaluar el resultado de los programas** conforme a su impacto específico, los que deberán estar enfocados preferentemente a los niveles de reducción de la reincidencia.

**La asignación presupuestaria tiene que estar subordinada a los resultados de esta evaluación** de manera de mantener vigentes únicamente aquellos programas que han demostrado ser efectivos en la reducción de la reincidencia. Para ello Gendarmería y el servicio de ejecución de penas alternativas deben tener también la obligación de rendir cuenta anual del cumplimiento de las metas programadas. Éstas deberán ser determinadas por la autoridad en materia de seguridad pública de manera de que tanto las metas como los indicadores de cumplimiento, guarden coherencia con los objetivos del resto de las instituciones involucradas en la seguridad pública.

- **Innovación y conocimiento en Gendarmería**

6. Propuesta sobre la generación de conocimiento basado en la evidencia

**Sobre la base del conocimiento basado en la evidencia** levantado por el observatorio de buenas prácticas de la Agencia de Gestión del Conocimiento ya mencionada, se **deberán diseñar los**

**programas aplicados a la población penitenciaria**, lo que además será vinculante para los servicios de ejecución de penas.

En este aspecto es clave la misión del observatorio de identificar, sistematizar y difundir las buenas prácticas en forma permanente y sistemática.

7. *Propuesta sobre la sofisticación de los sistemas de registro de información que insumen la formulación de la oferta programática*

Se ha insistido sobre la necesidad de orientar la actividad penitenciaria, tanto en la ejecución de las penas privativas como en la de las penas alternativas a la reclusión, hacia una política de reinserción social. Sin embargo para lograr implementar esta misión institucional, es necesario que los servicios penitenciarios conozcan con exactitud cuál es la población que atiende, es decir, se requiere **levantar perfiles de la población penal** desde el nivel local más básico posible. La oferta programática disponible debe responder a las necesidades individuales y factores de riesgo asociados a la conducta delictual, a las características socio económicas de los sujetos y también a las particularidades de la localidad a la que pertenecen, de manera que la oferta no sólo sea basada en la evidencia sino que además pueda ser focalizada, tanto respecto de los beneficiarios como del territorio.

Para sustentar lo anterior, resulta indispensable que **Gendarmería levante permanentemente información lo más exacta posible usando sistemas de registro de información especialmente diseñados para ello**. Actualmente, Gendarmería contabiliza la población penal mediante un instrumento llamado formulario 56-B que, como ya se comentó, es una planilla Excel que se llena con el resultado del conteo manual personas el último día hábil del mes, y con eso se formulan los compendios estadísticos oficiales, que constituye la única información estadística publicada. Además cuenta con una base de datos en que se ingresa información más detallada, sin embargo se conoce que las bases de datos de los sistemas abierto y cerrado se desarrollaron en momentos distintos y no comparten información ni se comunican entre ellas como para, por ejemplo, establecer el paso de un sujeto desde una medida alternativa hacia una pena privativa de libertad, o sea, algo tan básico como determinar la historia del sujeto dentro del sistema penitenciario.

Pareciera ser que tanto las bases de datos como el formulario 56-B fueron elaborados con el fin de ingresar información y mantener registros ordenados, pero no para facilitar análisis de mayor



complejidad acerca de la población penal. Además, como las bases de los sistemas abierto y cerrado son instrumentos independientes entre sí, el cruce de información para la obtención de datos concretos y válidos puede arrojar resultados de baja confiabilidad.

Para el mejoramiento del sistema hay que considerar que la calidad del registro de información depende principalmente de crear una **única aplicación de ingreso de datos para las penas alternativas y privativas de libertad, en línea para todas las unidades del país**, y que incorpore un proceso de validación de todo dato ingresado.

Adicionalmente, es necesario un proceso paulatino de implementación del sistema, con gran énfasis en la capacitación de los funcionarios de Gendarmería, porque en este punto, hay una enorme brecha de cultura organizacional y recursos que superar. Por ejemplo, algunos centros penitenciarios de zonas apartadas no cuentan con sistemas informáticos en línea, por lo que registran manualmente la información en libros, luego se graba en discos y se envían a Santiago para su incorporación a la base de datos.

La modernización del sistema de registro de información requiere una completa revisión, análisis y corrección de los procedimientos que se realizan al interior de los sistemas penitenciarios, que permita concretar las necesidades de información de la institución. Luego, es necesario encargar a una empresa especializada en el área informática y desarrollo de software, que en conjunto con las personas encargadas del diseño anterior definan la nueva plataforma tecnológica. El sistema debe tener el potencial para seguir creciendo en posteriores actualizaciones e incorporación de nuevas funcionalidades. **Idealmente, el sistema informático propuesto debe estar pensado para integrarse con sistemas de registro de información de otras instituciones del sistema, lo que permitiría diagnósticos más sofisticados sobre delincuencia.**

Construido un soporte tecnológico adecuado, la información que se recoja debe alimentar en gran medida la actividad que desarrolle la Agencia de gestión de conocimiento en seguridad pública propuesta en la sección 3.1, cuyos lineamientos programáticos deben ser vinculantes para la actividad de Gendarmería como para el servicio a cargo de las penas alternativas.

#### e. Sistema de justicia juvenil: Sename

En el capítulo dos se relevaron los principales nudos críticos respecto de la modernización en el Servicio Nacional de Menores (Sename). A continuación se retoma cada eje con sus nudos críticos y se detallan las propuestas que debieran incorporarse para la modernización, incluyendo experiencias comparadas en aquellos casos en que sea atinente.

- **Institucionalidad en Sename**

1. Propuesta sobre la reestructuración del Sename

Durante la última década se han presentado serios problemas en relación a la institucionalidad a cargo de los jóvenes infractores de ley. Si bien ha existido consenso técnico en cuanto a que tanto la estructura organizacional como las políticas del Sename son inapropiadas, hasta la fecha esta institución no ha sido debidamente reformada.

Sin embargo, en la actualidad el Ministerio de Justicia y el Sename se encuentran desarrollando un plan de rediseño institucional de este último, que busca reformar la actual Ley Orgánica del Sename que data del año 1979. Esta propuesta sugiere una **reestructuración completa del Sename**, dividiendo sus tres líneas principales de acción: adopción, protección de derechos y responsabilidad juvenil, ya que son áreas bastante diversas, y dificultan un actuar en conjunto del servicio. Si bien no existe claridad respecto de la dependencia de cada una de estas áreas, se considera pertinente que el área de responsabilidad juvenil dependa de la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en cuanto busca la reinserción y rehabilitación de los jóvenes. Las áreas de adopción y protección de derechos deben depender de algún otro ministerio o repartición.

Los cambios propuestos responden a una reforma estructural de Sename, y que se asocia a una reforma integral de la misión actual de la institución, la cual debe realizarse antes de tomar la decisión de traspasar el área de responsabilidad juvenil al nuevo ministerio.

Sin embargo, es importante resaltar que, independientemente de cuál sea la dependencia institucional de cada área, **el sujeto de atención sigue siendo común**: los niños, niñas y jóvenes. Por esto, aunque se defina que las distintas áreas que actualmente corresponden al Sename dependen de diferentes ministerios, se debe exigir una adecuada coordinación interinstitucional,

puesto que la intersección entre jóvenes vulnerados e infractores es altísima. Por esta razón es que resulta indispensable que exista una entidad coordinadora que, al igual que en el sistema de adultos, realice un adecuado “manejo de casos” y sea quien coordine tanto las políticas y la oferta programática específica que se desarrolle para cada joven, como los flujos de información asociados a cada uno de ellos.

## 2. Propuesta sobre la administración de centros de internación de jóvenes

Por otra parte, la modernización del sistema de justicia juvenil depende de forma importante de conseguir **mejores sistemas de administración para cada uno de los centros de internación** de Sename que se encuentran distribuidos a lo largo de todo el país. A más de dos años de la implementación de la ley de Responsabilidad Penal Adolescente, existe un diagnóstico técnico consensuado de que la brecha existente entre los estándares de los centros y los requisitos mínimos de infraestructura y servicios que la ley impone, son insuperables en las actuales condiciones de los centros y en la calidad y cobertura de la oferta programática existente. La construcción de nuevos centros de reclusión para jóvenes, comprometidos por el Gobierno, tardará varios años en concretarse. Mientras se logra el objetivo de contar con centros de alto estándar para el sistema juvenil, **se propone que en el marco de los actuales sistemas de administración, se externalicen todos los servicios básicos que deben ser proporcionados en el centro**, tales como alimentación, lavandería y aseo.

Lo anterior permitiría mejorar la gestión de los centros en estos aspectos, descongestionar a la administración de los mismos, y destinar recursos humanos y económicos a mejorar la calidad y cobertura de la oferta programática que se entrega a los menores. Además, la externalización de estos servicios mejoraría el estándar de los mismos, tal como se ha demostrado en el modelo de cárceles concesionadas de adultos.

La experiencia comparada indica las ventajas de la externalización. Por ejemplo, en España, en la Comunidad de Madrid, es necesario que el gobierno regional respectivo establezca un contrato con el operador privado responsable de cada servicio, y en él se estipulen la totalidad de las prestaciones, la dependencia de los trabajadores, las aptitudes del personal, la dirección y coordinación del trabajo, las funciones del coordinador responsable del servicio, los medios materiales que debe aportar el contratista y el precio, entre otros.

En cuanto a la provisión de servicios de salud física y mental, se sugiere que cada centro entregue servicios de salud primaria básica al interior del mismo, incluyendo exámenes médicos de rutina, salud preventiva, atención de primeros auxilios y atenciones dentales. Para conseguir prestadores capacitados para proporcionar estos servicios, se pueden realizar convenios con universidades. También se sugiere organizar y coordinar servicios de voluntariado, que puedan implementar programas generales, como de recreación y de tiempo libre.

- **Recursos humanos en Sename**

### 3. Propuesta de formación, selección y capacitación de educadores

En cuanto a recursos humanos, resulta central mejorar la formación y capacitación a distintos niveles. Un aspecto crítico lo constituye la formación de los educadores en los centros de internación de jóvenes infractores de ley, dado el rol central que éstos cumplen en el trabajo con los jóvenes y, por lo tanto, en la calidad de la intervención con éstos y su posibilidad futura de reinserción social. Por ello, **se propone la creación de una carrera técnica de educador social**<sup>149</sup>, como se da en otros países, generando alianzas estratégicas con universidades y pensando en la posibilidad de desarrollar manuales con los lineamientos básicos para el ejercicio de la labor en los centros.

Por ejemplo en España, en las Comunidades de Castilla y de la Mancha, la carrera de educador social incorpora la capacitación en temas como: convención de derechos de la infancia, características del desarrollo de niños y jóvenes, interdisciplinariedad, programas de infancia, prevención, mediación familiar, programas con personas mayores, discapacidad, escuela y formación y responsabilidad penal adolescente. Por otra parte, para acceder al cargo de educador en centros de internación de jóvenes, en comunidades como la de Madrid, se exige tener al menos un diplomado o licenciatura en el ámbito de las ciencias sociales y humanidades.

En nuestro país, además de dicha formación general como educador social, **se propone enfatizar más en cuanto a las capacitaciones en el trato directo con jóvenes** y en el cambio de mentalidad desde una visión asistencialista a una centrada en la responsabilización y reinserción de los jóvenes. Por ello, **se propone la continuidad de los programas de capacitación que tiene**

<sup>149</sup> En Chile se cuenta con algunas experiencias al respecto en la Universidad de la Frontera, con la creación de una carrera técnica de dos años de duración y un diplomado que imparte la Universidad Alberto Hurtado.

**presupuestado el Ministerio de Justicia para el año 2009**, que se consignaron en el capítulo anterior.

Adicionalmente, un elemento básico para pensar en la formación y capacitación de los educadores, así como de los demás operadores de los centros de internación de jóvenes, es el **perfeccionar los perfiles de cargo actuales y su especificación en las orientaciones técnicas que tiene Sename**. Como se analizó en el capítulo anterior, se deben generar perfiles basados en las competencias que debe tener cada actor, incluyendo la formación básica.

#### 4. Propuesta de mecanismos de incentivos profesionales

Unido a las propuestas anteriores de selección, formación y capacitación de distintos actores, es importante pensar en mecanismos de incentivo para que, con los conocimientos adquiridos, se obtenga un buen desempeño. Por lo tanto, **se propone generar incentivos para los profesionales y evaluar su desempeño en cuanto al logro de los objetivos de su labor, generando bonos según el nivel de éxito obtenido**. Este aspecto está comprometido en el plan de mejoramiento de la gestión del año 2009 por parte de Sename. Un aspecto básico para poder implementar lo anterior, es **generar un cambio en torno al tipo de contrato**, disminuyendo los cargos a contrata y aumentando los contratos de plazo indefinido.

#### 5. Propuesta de especialización de jueces, fiscales y defensores

En cuanto a los demás actores del sistema de justicia juvenil resulta central cumplir lo estipulado en la ley respecto de la especialización de jueces, fiscales y defensores en justicia penal para adolescentes (párrafo 2º, artículo 29 de la Ley 20.084): “Los jueces de garantía, los jueces del tribunal de juicio oral en lo penal, así como los fiscales adjuntos y los defensores penales públicos que intervengan en las causas de adolescentes, deberán estar capacitados en los estudios e información criminológica vinculada a la ocurrencia de estas infracciones, en la Convención de los Derechos del Niño, en las características y especificidades de la etapa adolescente y en el sistema de ejecución de sanciones establecido en esta misma ley”. Si bien los elementos de la capacitación parecen razonables, la misma ley consigna a continuación que cualquier fiscal, defensor o juez con competencia en materias criminales puede intervenir de ser necesario; por lo tanto, sin la necesaria especialización.

Desde que se comenzó con la implementación del sistema de justicia juvenil—en julio del año 2007—, se comenzó también un proceso de especialización de los defensores, fiscales y jueces. Sin embargo, hoy en día, esta especialización se ha ido perdiendo en razón de la posibilidad que entrega la ley de que, finalmente, cualquier actor puede conocer de las causas con adolescentes y debido a la alta rotación de funcionarios que tienen instituciones como el Ministerio Público y la Defensoría, en que muchos de los abogados que fueron capacitados y entrenados para estos efectos, ya no son parte de las instituciones.

Por su parte, la experiencia internacional señala que el sistema de responsabilidad penal adolescente si no es exclusivo, debe ser especializado. Debido a esto, se propone una modificación legal, en la que **todos los actores intervinientes en causas de justicia juvenil sean especializados en justicia penal adolescente** y conozcan en forma exclusiva las causas del sistema de justicia juvenil.

- **Evaluación y *accountability* en Sename**

6. Propuesta de evaluación de los programas

En el área de la responsabilidad penal adolescente, resulta central el hecho de poder evaluar las actividades que se están llevando a cabo, especialmente en torno a la aplicación de programas con jóvenes infractores de ley de manera de saber qué tan efectivos son. Los programas suelen variar en cuanto a la calidad y tipo de servicio que prestan, habiendo bastante diversidad entre éstos. Al respecto **se propone mejorar la coordinación entre programas a nivel de las direcciones regionales y perfeccionar el sistema de evaluación de dichos programas.**

Por otra parte, existe la **Comisión Interinstitucional de Supervisión de Centros** para cada región, la cual depende de la Seremi correspondiente e incorpora la sociedad civil en la evaluación de los centros. **Se propone mejorar el mecanismo de funcionamiento de dichas comisiones**, generando un intercambio entre regiones y la devolución de información hacia los mismos centros visitados, de manera de mejorar la gestión de éstos y de que dicha comisión pueda cumplir mejor sus funciones.

7. Propuesta de mejoramiento del sistema de subvenciones para programas de rehabilitación y reinserción de jóvenes infractores

Por su parte, se propone **revisar el sistema de subvenciones** (Ley 20.032) con que se financian los programas de rehabilitación y reinserción de jóvenes infractores, ya que en la actualidad se entrega un monto fijo mensual por niño atendido, en circunstancias de que, en la práctica, el costo marginal de la atención varía significativamente según el perfil de cada joven.

Al respecto, se debe **fortalecer la idea de que exista un financiamiento por cumplimiento de objetivos**, estableciendo mecanismos que permitan que esto no perjudique a aquellos centros que concentren a jóvenes con mayor vulnerabilidad.

Específicamente, se deben desarrollar **instrumentos de medición e indicadores que permitan subvenciones diferenciadas para distintos tramos de perfiles de jóvenes**, que se orienten a resultados sin producir la exclusión en la cobertura de la población más vulnerable.

8. Propuesta de criterios de evaluación para los jóvenes infractores de ley

Otro aspecto tiene que ver con la planificación inicial de las intervenciones con jóvenes infractores de ley. **Se propone una modificación legal para aumentar el tiempo estipulado en la planificación inicial para que los equipos de los centros creen los planes individuales de intervención con cada joven** (específicamente, aumentar el período de 2 semanas a 1 mes), considerando que el diagnóstico deber ser exhaustivo e involucrar no sólo al joven, sino también a su familia y comunidad, de manera de asegurar la calidad del diseño de intervención.

Para unificar los criterios de evaluación, **se propone utilizar un instrumento como el desarrollado en Canadá**, que se llama *Youth Level of Service/Case Management Inventory*<sup>150</sup>. Este instrumento está diseñado para aportar información respecto de los factores de riesgo, las necesidades, los factores protectores y la capacidad de respuesta frente a la intervención de los jóvenes infractores de ley. Está estructurado para orientar también las decisiones respecto del nivel de servicios apropiado para el adolescente en particular. Debe ser aplicado por un profesional de la salud mental u operador previamente entrenado en la aplicación del instrumento. Se deben obtener distintas fuentes de información y el instrumento funciona como una “*check list*” que permite

<sup>150</sup> Este instrumento fue adaptado por investigadores de la Universidad de Carleton a partir del instrumento Level of Service Inventory-Revised para población adulta (Hoge, R.D., Andrews, D.A. (1996). *Assessing the youthful offender: issues and techniques*. Springer).



incorporar y analizar la información recopilada. Es considerado un instrumento con un alto potencial, debido a que incorpora los últimos avances en la investigación sobre delincuencia juvenil, otorga orientaciones al tratamiento y está diseñado para ser utilizado por el personal de trato directo.

Por otra parte, también **se debiera exigir que los planes incluyan metas de proceso, resultado e impacto y su forma de medición**, lo cual actualmente no siempre se incorpora, dependiendo más que nada, de la especificidad que quiera consignar cada equipo. Estos aspectos debieran por lo tanto, mejorarse en las Orientaciones Técnicas que estipula Sename para los centros cerrados, de internación provisoria y semi-cerrados y estar sujetos a evaluación y fiscalización.

#### *9. Propuesta de seguimiento postpenitenciario*

Las metas que incorpora el trabajo con los jóvenes, debieran contener claramente el objetivo de reinserción social y rehabilitación, incluyendo las formas de medición y de seguimiento de cada caso. Se debe considerar que la reinserción social es un proceso, y que, por lo tanto, necesita de tiempo y supervisión directa. Por ello, **es necesario contar con apoyo para el joven**, que vaya disminuyendo paulatinamente. Por ejemplo, en España, hay un sistema progresivo de disminución de las restricciones de libertad al joven. En el País Vasco, se cuenta con centros de residencia de autonomía, que son viviendas habilitadas en la ciudad y administradas por asociaciones sin fines de lucro, donde se alberga a un número reducido de jóvenes en proceso de salida, realizando una vida lo más parecida a la normal. Es decir, ellos trabajan o estudian afuera, bajo el control de educadores y con ciertas restricciones de movimientos y horarios, pero bajo el apoyo constante de los educadores.

Si bien lo anterior claramente requiere de gran inversión, **en Chile se podría pensar en el paso gradual desde un sistema cerrado a uno semi-cerrado y luego abierto, potenciando en este último caso la labor de seguimiento que realizan los delegados de libertad asistida especial**, en cuanto procuran el cumplimiento de un plan intensivo de actividades socioeducativas y de reinserción social en el ámbito comunitario, mediante la participación en un proceso de educación formal, capacitación laboral, programas de tratamiento y rehabilitación de drogas y el fortalecimiento del vínculo con la familia o adulto responsable (Ley 20.084, párrafo 2º, art. 14). En este punto, sería relevante contar con más delegados, respetando la disposición de la ley respecto



del número de casos que cada uno puede atender y contar con una red adecuada de programas que trabajan dichas áreas y que han probado ser efectivos.

- **Innovación y conocimiento en Sename**

*10. Propuesta sobre generación y traspaso del conocimiento*

Si bien se observa que la innovación y la generación de conocimiento es un aspecto importante para Sename, por ejemplo mediante la generación de estudios, es relevante que éstos se transformen en conocimiento útil a nivel de política pública y en el nivel local. Probablemente dada la estructura centralizada de Sename, se dificulta su traspaso. Por ello, **se propone la creación de manuales y capacitaciones** donde se entregue la información recabada a nivel de todo el país, por medio de las Direcciones Regionales, que según la nueva institucionalidad acá propuesta, tendrían mayor autonomía para coordinarse con la subdirección respectiva. Unido a lo anterior, **se sugiere la realización de acompañamientos técnicos en terreno y la posibilidad de incorporar pasantías o intercambios.**

Es importante considerar que el área de innovación y conocimiento debe ser permanente en cuanto a perfiles de los jóvenes, calidad de las intervenciones y otros. Por ello, es central la labor que puede realizar el observatorio de buenas prácticas de la Agencia de Gestión del Conocimiento (propuesto en la sección 3.1) mediante alianzas con universidades.

*11. Propuesta sobre el mejoramiento del sistema de información*

Además de perfeccionar el sistema de seguimiento al joven y facilitar su reinserción social, es necesario **contar un sistema unificado de información sobre la reincidencia de éstos**, en concordancia con los datos que manejan los tribunales. Es necesario saber cuántos de los jóvenes egresados de los centros semi-cerrados, cerrados o sometidos a sanciones en el medio libre, han vuelto a cometer un delito.

# BIBLIOGRAFÍA

## Bibliografía

Acuerdo político legislativo en materia de seguridad pública. (2007). Recuperado 27 de agosto de 2009, Ministerio Secretaría General de la Presidencia de [http://www.minsepres.gob.cl/portal/documentos/documentos/otros\\_documentos/acuerdo\\_seguridad\\_publica/documentoLista/0/documento/Acuerdo\\_Seguridad\\_publica.pdf](http://www.minsepres.gob.cl/portal/documentos/documentos/otros_documentos/acuerdo_seguridad_publica/documentoLista/0/documento/Acuerdo_Seguridad_publica.pdf)

Allende, C. & Valenzuela, E. (2009). Programa 24 horas: Evaluación de una estrategia de seguridad pública. En Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2008. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Aos, S., Phipps, P., Barnoski, R., & Lieb, R. (2001). The comparative costs and benefits of programs to reduce crime. Olympia, WA: Washington State Institute for Public Policy.

Aprueban en general proyecto que crea Ministerio de Seguridad Pública. Recuperado el 15 mayo 2009 de: [http://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmid=35370](http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=35370)

Bachelet Jeria, M. (2006). Mensaje Nº 161-354 de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, y modifica diversos cuerpos legales. Santiago, Chile: La Presidencia.

Bachelet Jeria, M. (6 abril 2009). Mensaje Nº 147-357 de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que moderniza Gendarmería de Chile incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria. Santiago, Chile: La Presidencia

Bachelet Jeria, M. (8 de octubre de 2008). Discurso en encuentro con dirigentes de Comités Barriales de Seguridad Ciudadana de Rancagua. Recuperado el 26 de agosto de 2009, de <http://www.gobiernodechile.cl/viewNoticia.aspx?idArticulo=25251>

Banco Mundial. (2005). Chile: Estudio de evaluación de impacto el programa de evaluación de programas. Evaluaciones de impacto y evaluaciones de los programas del Gobierno. Washington, DC.: Banco Mundial.

Banfi, A. (2007). La implementación del modelo de estudio de "salas de primera acogida a víctimas de delitos sexuales" en Región Metropolitana. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Barzelay, M. (2001). The new public management: Improving research and policy dialogue. Berkeley, CA: University of California Press.

Barzelay, M. (2003). La nueva gestión pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. México: Fondo de Cultura Económica.

Bauer, N., Lozano, P., & Rivara, F. (2007). The effectiveness of the Olweus bullying prevention program in public middle schools: A controlled trial. *Journal of Adolescent Health*, 40, 266-274.

Benavente, J.M., Contreras, D., Melo, E. y Montero, R. (2002). Programas antidelincuencia: Evaluando Comuna Segura. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Documento de

Trabajo N° 201. Disponible en: <http://econ.uchile.cl/public/Archivos/pub/b5594637-a913-4377-8a9a-014752b5240e.pdf>

Beyer, H. & Vergara, R. (2006). *Delincuencia en Chile: Determinantes y rol de las políticas públicas*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Blanco, J. (2009). *El devenir policial de los últimos años*. En: Blanco, J., ed. & Trujillo, L., ed. *Miradas sobre seguridad pública*. Santiago, Chile: Subsecretaría de Carabineros.

Bodson, J. S., et al. (2008). *Informe internacional prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: Tendencias y perspectivas*. Montreal, Quebec: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC).

Bumbarger, B. K. (2008). *Communities That Care: A risk-focused model for delinquency prevention and the promotion of positive youth development*. Pennsylvania: Prevention Research Center, The Pennsylvania State University. Presentacion powerpoint.

Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (2006). *Propuesta nueva institucionalidad en materia de seguridad privada*.

Carabineros de Chile. Dirección General. (2001). *Plan estratégico institucional 2001-2005*.

Carabineros de Chile. Dirección General. (2006). *Plan estratégico institucional bicentenario 2006-2009*.

Carabineros de Chile. Dirección General. (2009). *Informe de resultados de gestión operativa y metas institucionales*. Santiago, Chile: Carabineros de Chile.

Carabineros de Chile. Subsecretaría. (2007). *Comentarios y observaciones al informe final de evaluación del Plan Cuadrante realizado por la DIPRES, julio de 2007*.

Carabineros de Chile. Subsecretaría. (2008). *Balance de gestión integral año 2007*. Santiago, Chile: Subsecretaría de Carabineros.

Carabineros de Chile. Subsecretaría. (2006). *Plan Estratégico Institucional Bicentenario 2006- 2009*. Santiago, Chile: Subsecretaría de Carabineros.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC). (2008). *Compendio internacional de prácticas sobre prevención de la criminalidad para fomentar la acción a través del mundo*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC).

Chile. Ministerio de Justicia. (junio 2009). *Presentación sobre institucionalidad de Gendarmería de Chile realizada en el contexto del Consejo de la Reforma Penitenciaria*.

Chile. Ministerio de Justicia. (junio 2009). *Proyecto de ley que moderniza Gendarmería de Chile. Presentación realizada en el contexto del Consejo de la Reforma Penitenciaria*.

Chile. Ministerio de Salud. División de Prevención y Control de Enfermedades. Departamento de Salud Mental. (2006). *Tratamiento integral de adolescentes infractores de ley con consumo problemático de alcohol-drogas y otros trastornos de salud mental: Norma técnica N° 85. Resolución exenta N° 391 (3 de abril de 2006)*. Santiago, Chile: MINSAL.

Chile. Ministerio del Interior. (2006). Estrategia nacional de seguridad pública 2006-2010: súmate por un Chile + seguro. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

Chile. Ministerio del Interior. (2007). Estrategia nacional de seguridad pública 2006 -2010: Primera cuenta pública. Reporte semestral. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

Chile. Ministerio del Interior. (2008). Balance de gestión integral año 2007. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

Chile. Ministerio del Interior. (2008). Estrategia nacional de seguridad pública 2006-2010: súmate por un Chile + seguro. Versión 2008. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

Chile. Ministerio del Interior. (2008). Estrategia nacional de seguridad pública: Cuenta pública anual 2007. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

Chile. Ministerio del Interior. (2009). Encuesta de percepción y evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile en comunas de las regiones I, II, III, VII y IX 2007. Santiago, Chile: División de Seguridad Pública, Collect GfK.

Chile. Ministerio del Interior. (2009). Estrategia nacional de seguridad pública 2006 -2010: Cuenta pública 2008. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

Chile. Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana. (2005). Comuna segura: Experiencias de seguridad ciudadana. Santiago, Chile: División de Seguridad Ciudadana.

Chile. Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana. (2004). Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile: Foro de expertos en seguridad ciudadana 16 de abril de 2004. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

Chile. Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana. (2004). Política nacional de seguridad ciudadana. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

Chile. Ministerio Público (2009). Boletín estadístico anual 2008. Santiago, Chile: Ministerio Público. Recuperado el 27 de agosto de 2009 de: <http://www.ministeriopublico.cl/RepositorioMinpu/Archivos/minpu/Acciones%20civiles/Boletin%20Estadistico%202008.pdf>

Chile. Ministerio Público. (2009). Cuenta pública. Recuperado 17 abril 2009 de <http://www.ministeriopublico.cl/cuentaspublicasministerio/2009/index.html#cinco>

Chile. Ministerio Público. (2009). Plan Estratégico Ministerio Público 2009 – 2015. Santiago, Chile: Ministerio Público. Recuperado 17 abril 2009 de [http://www.ministeriopublico.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Plan\\_Estrategico\\_2009\\_2015.pdf](http://www.ministeriopublico.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Plan_Estrategico_2009_2015.pdf)

Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Secretaría Ejecutiva Agenda de Probidad y Transparencia. (2008). Manual de transparencia y probidad de la administración del Estado. Santiago, Chile.

Costa, R. (2007). Una agenda de modernización del Estado. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico N° 178.

Costa, R., & Waissbluth, M. (2007). Tres años del sistema de alta dirección pública en Chile: Balance y perspectivas. Santiago, Chile: Centro de Gestión (CEGES), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Documentos de trabajo. Serie Gestión.

Dammert, L., & Zúñiga, L. (2007). Seguridad y violencia: Desafíos para la ciudadanía. Santiago, Chile: FLACSO.

Dammert, L., & Zúñiga, L. (2008). La cárcel: Problemas y desafíos para las Américas. Santiago, Chile: FLACSO.

Dammert, L., Ruz, F., & Salazar, F. (2008). ¿Políticas de seguridad a ciegas?: Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina. Santiago, Chile: FLACSO.

Decreto 262; DFL-262 Aprueba el reglamento de viáticos para el personal de la administración pública. Actualizado por ley Nº 19.882 de 23 junio 2003. (1977). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Decreto Ley Nº 2.460 Dicta Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile actualizado por Ley Nº 20.064 de 29 septiembre 2005. (1979). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Decreto Ley Nº 249 Fija escala única de sueldos para el personal que nota señala actualizado por ley Nº 20.233 de 6 diciembre 2007. (1974). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Decreto Ley Nº 2859 Fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile. (1979). Actualizado por Ley Nº 20.084 de 7 diciembre 2005. Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Decreto Nº 100 Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Actualizado por ley Nº 20.245 de 10 enero 2008. (2005). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Decreto Nº 2421 Fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República. Actualizado por ley Nº 19.908 de 3 octubre 2003. (1964). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Decreto Nº 954 (Ministerio del Interior. Subsecretaría del interior) Establece coordinación en materia de seguridad ciudadana y designa ministro coordinador, 4 de noviembre de 2003. (2003). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Decreto Supremo Nº 382. (23 marzo 2006). Sustituye el texto del decreto Nº 3.875, de 2000, y sus modificaciones posteriores que reglamenta el funcionamiento del programa de seguridad y participación ciudadana y en especial el fondo nacional concursable de proyectos para el Programa Comuna Segura, a fin de incorporar las modificaciones introducidas a su texto. Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Defensoría Penal Pública. Departamento de Estudios. (Junio 2008). Informe estadístico primer año de vigencia Ley de responsabilidad penal adolescente. Santiago, Chile: Defensoría Penal Pública.

Defensoría Penal Pública. Informe estadístico 2008. Santiago, Chile: Defensoría Penal Pública.

DFL 1, DFL 1-19653 Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado. Modificado por ley Nº 20.205 de 24 julio 2007. (2001). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

DFL 29 Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 18.834, sobre estatuto administrativo actualizado por ley Nº 20.205 de 24 julio 2007. (2005). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Dirección de Presupuestos (Chile). (2004). Aspectos metodológicos: Indicadores de desempeño. Santiago, Chile: Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Dirección de Presupuestos (Chile). (2005). Programa de rehabilitación y reinserción social: Conclusiones y recomendaciones comunes a los programas evaluados. Ministerio de Justicia. Santiago, Chile: Dirección de Presupuestos (DIPRES). Recuperado 27 agosto 2009 de [http://www.dipres.cl/docs\\_old/epg100400092005sintgral.pdf](http://www.dipres.cl/docs_old/epg100400092005sintgral.pdf)

Dirección de Presupuestos (Chile). (2007). Informe final de evaluación Programa de administración directa Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores. Santiago, Chile: Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Dirección de Presupuestos (Chile). (2007). Programa Plan Cuadrante de seguridad preventiva: Informe final de evaluación. Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Carabineros. Santiago, Chile: Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Dirección de Presupuestos (Chile). (2007). Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva: Minuta ejecutiva Nº3. Santiago, Chile: Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Dirección de Presupuestos (Chile). (2008). Evaluación de programas gubernamentales: Presentación general. Santiago, Chile: Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Dirección de Presupuestos (Chile). (2008). Informe final de evaluación de programas de atención a víctimas. Santiago, Chile: Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Dirección de Presupuestos (Chile). (2009). Ficha de identificación año 2009 Definiciones estratégicas: Sename. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-39373\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-39373_doc_pdf.pdf)

Dirección de Presupuestos (Chile). (2009). Formulación del programa de mejoramiento de la gestión año 2009. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-43988\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-43988_doc_pdf.pdf)

Dirección de Presupuestos (Chile). (2009). Indicadores de desempeño año 2009: Sename. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-39511\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-39511_doc_pdf.pdf)

Dirección de Presupuestos (Chile). (2009). Requisitos técnicos y medios de verificación programa marco básico. Programa de mejoramiento de la gestión año 2009. Disponible en: [http://www.dipres.cl/572/articles-44603\\_doc\\_pdf1.pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-44603_doc_pdf1.pdf)

Dirección de Presupuestos (Chile). (2009). Servicio Nacional de Menores: Indicadores de desempeño. Recuperado 27 agosto 2009 de [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-39511\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-39511_doc_pdf.pdf)

Dwyer, K., Osher, D., & Warger, C. (1998). *Early warning timely response: A guide to safe schools*. Washington, DC: Department of Education.

Eklblom, P., Law, H., & Sutton, M. (1996). *Safer cities and domestic burglary*. London: Home Office.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). (2007). *Evaluación intermedia de la política nacional de seguridad ciudadana: informe final*. Santiago, Chile: Ministerio del Interior, FLACSO.

Fundación Paz Ciudadana, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo Ministerio del Interior. (2003). *Espacios urbanos seguros*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, Minvu, Ministerio del Interior.

Gendarmería de Chile. (2008). *Balance de gestión integral año 2007*. Santiago, Chile: Gendarmería.

Gendarmería de Chile. Subdirección Técnica. (2009). *Memoria 2008: programas y acciones de intervención penitenciaria*. Santiago, Chile: Gendarmería de Chile.

Godoy, D., & Arzola, M. E. (2007). *Evaluación de políticas públicas de seguridad ciudadana*. Santiago, Chile: Instituto Libertad y Desarrollo, Instituto Libertad.

Goldblatt, P. ed., & Lewis, C. ed. (1998). *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. London: Home Office.

Gouvernement du Québec. Ministère de la Sécurité Publique. (2008). *Plan stratégique 2008-2011 du Ministère de la Sécurité Publique: Un milieu de vie sécuritaire propice au développement social et économique de la société québécoise*. Québec: Gouvernement du Québec.

Hayden, J. F. (2007). *Community prosecution techniques to reduce drug-related gang activity*. Washington, DC: American Prosecutors Research Institute, Bureau of Justice Assistance.

Herrera Verdugo, A. & Tudela, P. (2005). *Modernización policial: La relación de la policía con la comunidad como campo de gestión y referente de cambio en la Policía de Investigaciones de Chile*. *Persona y Sociedad*, 19(1), 157-178.

Herrera Verdugo, A. (2006). *Intervención del Sr. Arturo Herrera Verdugo, Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, en la Ceremonia del 73º Aniversario Institucional*. Santiago, Chile: Policía de Investigaciones de Chile.

Hoecker, L. (2004). *Modernización del Estado y la sociedad chilena: El caso de la reforma de justicia en Chile*. *Revista de la Academia*, Nº 9, 9-35.

Hoge, R.D. & Andrews, D.A. (1996). *Assessing the youthful offender: Issues and techniques*. Springer.

Home Office. (2008). *Working together to protect the public: The Home Office Strategy 2008–11*. London: Home Office.

International Center for Prison Studies, King's College, University of London. *World prison brief*. Recuperado 27 de agosto 2009 de <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>.



Justicia acorta brecha digital con 500 becas de capacitación para sus funcionarios mediante convenio público-privado (23 abril 2009). Disponible en: [http://www.minjusticia.cl/Comunicados/2009/abril/23\\_04\\_09.htm](http://www.minjusticia.cl/Comunicados/2009/abril/23_04_09.htm)

Leemira Consultores Asociados. (2008). IV estudio: Oferta de la industria de seguridad privada en Chile: información a diciembre 2007. Santiago, Chile: LeeMira Consultores Asociados.

Ley Nº 19.553 Concede asignación de modernización y otros beneficios. Actualizada mediante ley Nº 20.212 de 29 agosto 2007. (1998). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Ley Nº 19.640 Establece la ley orgánica constitucional del Ministerio Público actualizada por ley Nº 20.253 de 14 marzo 2008. (1999). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Ley Nº 19.653 Sobre probidad administrativa aplicable a los órganos de la administración del Estado. (1999). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Ley Nº 19.718 Crea la Defensoría Penal Pública. Actualizada por DFL-34 (Hacienda) de 2 octubre 2007. (2001). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Ley Nº 19.880 Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. (2003). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Ley Nº 20.084 Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Modificada por ley Nº 20.191 de 16 junio 2007. (2007). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Ley Nº 20.232 Presupuestos del sector público para el año 2008. (2007). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Ley Nº 20.240 Perfecciona el sistema de incentivos al desempeño de los fiscales y de los funcionarios del Ministerio Público. (16 enero 2008). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Ley Nº 20.240 Perfecciona el sistema de incentivos al desempeño de los fiscales y de los funcionarios del Ministerio Público. (2008). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Ley Nº 20.285 sobre acceso a la información pública. (2008). Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.

Lunecke, A. y Guajardo, C. (2009). Política de prevención del delito en Chile: Del Programa Comuna Segura-Compromiso 100 a los planes comunales de seguridad pública. No publicado.

Luz verde a nuevo Ministerio del Interior y de Seguridad Pública: Con ello, la iniciativa del gobierno quedó en condiciones de cumplir su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Recuperado el 15 mayo 2009 de [http://www.senado.cl/prontus\\_galeria\\_noticias/site/artic/20090505/pags/20090505190336.html](http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20090505/pags/20090505190336.html)

Lyman, S., & et al. (2006). Best practice methods for preventing school violence and promoting safety in schools: Practical issues for implementation. Recuperado el 26 de agosto de 2009, de

<http://gwired.gwu.edu/hamfish/merlin-cgi/p/downloadFile/d/16908/n/off/other/1/name/610Bestpracticemethodsforpreventingschoolvi/>

Maguire, M.; Morgan, R. & Reiner, R., eds. (2007). *The Oxford handbook of criminology*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.

Marsh, K., Chalfin, A., & Roman, J. K. (2008). What does cost-benefit analysis add to decision making? Evidence from the criminal justice literature. *Journal of Experimental Criminology*, 4, 117-135.

Marshall, J., & Waissbluth, M. (2007). Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad. En *Institucionalidad para el desarrollo: Los nuevos desafíos*, pp.25-38. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos, Expansiva.

McMurrin, M. (2007). What works in substance misuse treatments for offenders? *Criminal Behaviour and Mental Health*, 17, 225-233.

Medina G., A. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público: Un enfoque analítico*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

Ministerio de Justicia será pionero en proceso modernizador del Estado (29 abril 2008). Recuperado 27 agosto 2007 de: <http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=News&file=print&sid=159>

Moran, M., Rein, M., & Goodin, R., eds. (2006). *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford.

Navarrete Yáñez, B. (2008). La modernización del Estado en la transición chilena: El gobierno de Patricio Aylwin. *Revista Enfoques*, 6(9), 79-101. Universidad Central de Chile.

Oficio de ley a Cámara Revisora N°332/SEC/09, del 5 de mayo de 2009. Recuperado el 5 de mayo de 2009 de [http://www.diputados.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=4629&prmBL=4248-06](http://www.diputados.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=4629&prmBL=4248-06)

Pérez Yoma, E. (2008). *El Estado que Chile necesita*. Icare.

PEW Center on the States. (2008). *Ten steps corrections directors can take to strengthen performance*. Washington, DC: PEW Center on the States.

Plan Cuadrante redujo índice de victimización en 2 de cada 3 comunas: Evaluación de Javiera Blanco (17 diciembre 2008). *El Mercurio*, C7.

Pliscoff, C. (diciembre 2007-enero 2008). Modernización de la gestión pública en el primer tiempo: Avances y retrocesos. *Agenda Pública*, 6(11). Disponible en: <http://www.agendapublica.uchile.cl/n11/CristianPliscoff.pdf>

Policía de Investigaciones de Chile. (2004). *Plan Minerva: Una visión mejorada*. Santiago, Chile: Policía de Investigaciones de Chile.

Policía de Investigaciones de Chile. (2008). *Logros y avances de la modernización institucional en la Policía de Investigaciones de Chile*.

Policía de Investigaciones de Chile. (2009). Datos de referencia de la Policía de Investigaciones de Chile 2008-2009. Santiago, Chile: Policía de Investigaciones de Chile.

Policía de Investigaciones de Chile. (2009). Encuesta percepción sobre desarrollo institucional. Santiago, Chile: Policía de Investigaciones de Chile.

Policía de Investigaciones de Chile. (2009). Exposición sobre el plan de modernización de la Policía de Investigaciones y la relación de trabajo con el Ministerio Público.

Policía de Investigaciones de Chile. (2009). Informe de resultados de gestión operativa año 2008: período enero – diciembre 2008. Santiago, Chile: Policía de Investigaciones de Chile. Recuperado de:

<http://www.investigaciones.cl/paginas/accountability/archivos/Informe%20Resultados%20PDI%202008.pdf>

Procesos institucionales en torno a la prevención del delito y la participación comunitaria. Recuperado 27 agosto 2009 de Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad [http://www.securitytransformation.org/esp/working\\_groups2.php?id=3](http://www.securitytransformation.org/esp/working_groups2.php?id=3).

Proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas. Boletín Nº 4248-06.

Przybylski, R. (2008). What works: Effective recidivism reduction and risk-focused prevention programs. A compendium of evidence-based options for preventing new and persistent criminal behavior. Denver, CO: RKC Group.

Ramírez Alujas, A. V. (2001). Modernización de la gestión pública: El caso chileno (1994-2000). Santiago, Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Estudio de caso Nº 58.

Ramírez Alujas, Á. V. (2002). Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: Lecciones y aprendizaje de la experiencia chilena. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 12-13, 147-190.

Reforma del Estado y rendición de cuentas. (13 de agosto de 2008). Ideas y Propuestas (Fundación Jaime Guzmán)

Reiner, R. (1992). The politics of the police. London: Harvester Wheatsheaf.

Sánchez Albavera, F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Serie Gestión Pública.

Servicio Nacional de Menores (Chile). (2005). Efectos de los programas del Sename en la integración social de niños y niñas. Recuperado el 27 de agosto de 2009 de Sename [http://www.sename.cl/wsename/otros/doc\\_sename/Efectos\\_prog\\_Sename.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/doc_sename/Efectos_prog_Sename.pdf)

Servicio Nacional de Menores (Chile). (2007). Orientaciones técnicas sanción privativa de libertad internación en régimen cerrado con programa de reinserción social. Santiago, Chile: Sename, Departamento de Derechos y Responsabilidad Juvenil.

Servicio Nacional de Menores (Chile). (marzo 2009). Catastro de la oferta programática de la red Sename. Santiago, Chile: Sename, Departamento de Planificación y Control de Gestión.

Servicio Nacional de Menores. (enero 2009). Perfil de adolescentes privados de libertad en centros de responsabilidad penal de adolescentes de Sename-año 2008. Disponible en: <http://www.fileden.com/files/2008/10/18/2148928/My%20Documents/Estudio%20RPA/PERFIL%20DE%20ADOLESCENTES%20PRIVADOS%20DE%20LIBERTAD%20EN%20CENTROS%20DE%20RESPONSABILIDADPENAL%20DE%20ADOLESCENTES%20DE%20SENAME.pdf>

Sherman, Lawrence W., ed. et al. (2002). Evidence-based crime prevention. London: Routledge.

Skogan, W. ed., & Frydl, K. ed. (2003). Fairness and effectiveness in policing: The evidence. Washington, DC.: National Academies Press.

Spelman, William and John E. Eck (2000). Sitting ducks, ravenous wolves, and helping hands: new approaches to urban policing. En: Ronald V. Glensor, Mark E. Correia & Kenneth J. Peak, eds. Policing communities: understanding crime and solving problems. Los Angeles, CA: Roxbury.

Svirdoff, M., Rottman, D., & Weidner, R. (2003). Dispensing justice locally: The impacts, cost and benefits of the Midtown Community Court. Minneapolis: Institute on Criminal Justice, University of Minnesota Law School.

Tamayo, Manuel (1997), El análisis de las políticas públicas. En Bañon, R. & Carrillo, E. La nueva administración pública. Madrid: Alianza.

Thornton, T. N., ed. et al (2001). Prácticas óptimas para la prevención de la violencia juvenil: Libro de referencia para la acción comunitaria. Atlanta, Georgia: División de Prevención de la Violencia, Centro Nacional para el Control y Prevención de Lesiones, Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades.

Tilley, K. B. (2003). Crime reduction and problem-oriented policing. Portland: Willan.

Tommassini, L. & Armijo, M. (2002). Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Lom.

Tudela, P. (2007). Cuenta pública y control de resultados: Un marco de referencia para la actuación policial. Santiago, Chile: Centro de Investigación y Desarrollo Policial, Policía de Investigaciones de Chile.

Universidad Católica de Valparaíso. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. (2002). Evaluación de resultados programa Previene: (sistemas comunales de prevención) 1999-2001. Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso.

Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos (INAP) y Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME). (2003). Buenas prácticas de gestión pública en Chile: Santiago, Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.

Vargas, Juan Enrique. (2008). Desafíos actuales del Ministerio Público chileno. Texto no publicado.

Waissbluth, M. (2005). La reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y propuestas de futuro. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial. Serie Gestión Nº 76.

Waissbluth, M. (2006). La reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la confrontación al consenso. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial.

Waissbluth, M. (2008). Introducción Seminario "Innovación en el sector público chileno". Santiago, Chile: Presentación powerpoint.

Waissbluth, M. (2008). Sistemas complejos y gestión pública. Santiago, Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Documentos de trabajo Nº 99.

Waissbluth, M. (2009). Innovación y marketing en el sector público. Video-conferencia-Club de la Innovación-GORES. Recuperado 24 marzo 2009 de [http://www.clubdelainnovacion.cl/contenido/inicio/InnovacionMarketingPublico\\_SUBDERE\\_Video\\_Conferencia.pdf](http://www.clubdelainnovacion.cl/contenido/inicio/InnovacionMarketingPublico_SUBDERE_Video_Conferencia.pdf)

Waissbluth, M., & Riquelme, L. (27 de marzo de 2006). Chile supera a Noruega y Canadá en eficiencia del gasto público. Recuperado el 26 de agosto de 2009, de Mario Waissbluth: [http://www.mariowaissbluth.cl/secciones/articulos/pdf/eficiencia\\_del\\_gasto.pdf](http://www.mariowaissbluth.cl/secciones/articulos/pdf/eficiencia_del_gasto.pdf)

Welsh, B. C. (2007). Evidence-based crime prevention: scientific basis, trends, results and implications for Canada. Ottawa: National Crime Prevention Centre (NCPC), Public Safety Canada.

Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2007). Preventing crime: what works for children, offenders, victims, and places. New York: Springer.

Werth, F. (2006). Prevención social del delito: Pautas para una intervención temprana en niños y jóvenes. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

World Bank Institute. (2005). Social accountability in the public sector: A conceptual discussion and learning module. Washington, DC.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

### Sitios en Internet

Carabineros de Chile. Plan Cuadrante de seguridad preventiva. Recuperado el 27 de agosto de 2009, de <http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=11>

Defensoría Penal Pública. Cuenta pública. Recuperado el 27 de agosto de 2009, de <http://www.defensoriapenal.cl/interior/defensoria/cuenta.php>

Dirección de Presupuestos. (2008). Presupuesto 2008. Recuperado el 27 de agosto de 2009, de <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15481.html>

National Offender Management Service. (2007). Recuperado el 27 de agosto de 2009, de <http://www.noms.homeoffice.gov.uk/>

Ministerio del Interior. Agenda de modernización del Estado. (2008). Recuperado el 27 de agosto de 2009, de Agenda de modernización del Estado: <http://www.modernizacion.gov.cl>

Servicio Nacional de Menores. Gobierno transparente. Ley N° 20.285 Instructivo Presidencial N° 008/2006. Recuperado 27 de agosto de <http://www.sename.cl/tactiva/index.html>

# ANEXOS

## Anexo 1: Documentos de apoyo

### 1. Victimización, temor y demanda pública

Foro transversal para la modernización  
estatal en seguridad pública

#### Información general N°1:

### Victimización, temor y demanda pública

FUNDACION  
PAZ CIUDADANA

#### Algunas explicaciones generales sobre la medición del delito

- El problema delictual de un país se expresa en dos áreas de preocupación distintas:
  - La cantidad y calidad de los delitos realmente ocurridos.
  - El temor al delito experimentado por la población.
  
- El debate público utiliza permanentemente cuatro indicadores para evaluar la situación delictual del país:
  1. La cantidad de delitos denunciados.
  2. La cantidad de personas detenidas por delitos.
  3. El índice de victimización.
  4. El índice de temor de la población.



## Instrumentos de medición

### 1. Denuncias

- Delitos denunciados por el público, mayoritariamente por vía de las policías.
- Tradicionalmente -y hasta hace unos pocos años- ha sido el indicador hegemónico para referirse a la evolución de la delincuencia.
- Si bien actualmente hay claridad sobre el valor de la información que aporta el seguimiento de las denuncias, dicho valor no se encuentra en su idoneidad para medir la delincuencia. Existe un muy amplio consenso internacional respecto de los sustantivos defectos que las cifras de denuncias exhiben para esa función:
  - ✓ Sólo reflejan una parte de los delitos cometidos. Muy sustantivas porciones de los delitos no son denunciados (fenómeno conocido como “cifra negra”).
  - ✓ Tienen un comportamiento sumamente elástico. Su incremento o disminución es sensible a muy diversos factores, desvinculados del aumento o disminución de la delincuencia (por ejemplo, la mayor capacidad del sistema para recibir denuncias, el aumento de infraestructura, dotación o tecnología en ese sentido, o el mejoramiento del trato, atención o confianza por parte de las instituciones hacia el público).
  - ✓ Por último, suelen exhibir importantes problemas en sus metodologías de registro. En Chile, por ejemplo, las policías registra una sola denuncia, sin importar cuantos delitos, imputados o víctimas tenga el hecho. El Ministerio Público, en cambio, cuenta en sus ingresos tanto los casos como los delitos cometidos (incluidos varios delitos por caso).

## Instrumentos de medición

### 2. Detenidos

- La cantidad de detenciones practicadas por la policía también ofrece información valiosa, pero, en sí misma, no es un indicador idóneo de medición de la delincuencia
  - ✓ El aumento o disminución de las detenciones no tiene ninguna correlación con el la existencia actual de mayor o menor volumen de delitos.
  - ✓ El incremento de las detenciones tampoco tiene correlación con el efecto de disminuir la cantidad de delitos a nivel global.
  - ✓ Por último, la tasa de detenciones no informa nada acerca de las consecuencias judiciales que derivaron de ellas. Esta es la razón por la cual la tasa de detenciones, por sí sola, tampoco alcanza siquiera a ser un buen indicador del desempeño policial.
- En nuestro país las cifras de detenciones también presentan una serie de problemas metodológicos relevantes (por ejemplo, en nuestro país la policía no registra como una “detención” aquella efectivamente realizada, pero en la que el fiscal dispuso dejarlo simplemente citado a audiencia y liberarlo).

## Instrumentos de medición

**3. Índice de victimización**

- En lo medular consiste en una encuesta que inquiriere la ocurrencia de delitos en las personas encuestadas o sus núcleos cercanos. El instrumento está sometido a metodologías y estándares estadísticos, sobre la base de muestras probabilísticas con representación del territorio evaluado.
- Tanto en Chile como a nivel internacional existe hoy consenso acerca de que éste es el indicador más idóneo para medir el nivel de delincuencia (sin perjuicio de que una mejor comprensión del fenómeno incluye también los demás indicadores).
- Las principales ventajas de las encuestas de victimización:
  - ✓ Reflejan mejor la totalidad de los delitos medidos (incorporando aquellos no denunciados o “cifra negra”).
  - ✓ Suelen incluir preguntas sobre temor y percepción de la seguridad ciudadana.
- La metodología fue introducida por primera vez en Chile en 1998, con el Índice Paz Ciudadana – Adimark, y adoptada por el Gobierno en 2003.
- Aunque el uso de encuestas de victimización es reciente (tanto a nivel nacional como comparado), su uso se ha extendido crecientemente en multiplicidad de países, incluyendo hoy en día una serie de encuestas internacionales de victimización comparada.

## Instrumentos de medición

**4. Temor**

- El temor al delito es también una dimensión sustantiva del problema delictual de un país.
- Ello, a pesar de que hoy en día hay un amplio consenso de que se trata de dos fenómenos independientes entre sí (el nivel real del delito y la sensación de temor de las personas).
- Sin embargo, el temor al delito tiene potencialmente un impacto sustantivo en la calidad de vida de las personas, eventualmente aun mayor que la propia vivencia de un delito, lo cual es especialmente cierto respecto de los estratos socioeconómicos más pobres (materia de la presentación N°5 de esta serie).
- Según la evidencia disponible –y como muestran las cifras que a continuación se ofrecen– uno de los factores que más sustantivamente determina la grado de temor al delito exhibido por las personas es la experiencia de haber sido víctima o testigo de delitos.
- Los niveles de temor al delito son también medidos a través de encuestas, y el área es usualmente incluida en las encuestas de victimización.

## Encuestas de victimización en Chile

### 1. Índice Paz Ciudadana - Adimark

Primera encuesta de victimización nacional implementada en Chile, en 1998, en un trabajo conjunto entre Fundación Paz Ciudadana y Adimark. La encuesta está focalizada en los delitos contra la propiedad. Desde dicho año se ha realizado ininterrumpidamente, con datos semestrales y anuales, constituyendo la serie más larga con que cuenta el país sobre la evolución de la victimización y el temor a nivel nacional. Su última versión (2008) correspondió a la encuesta número 19 desde el inicio de su realización.

### 2. Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC)

En 2003 el Ministerio del Interior adoptó la metodología e inició su propia encuesta de victimización, abarcando los delitos de robo, hurto, lesiones, económicos y corrupción, a nivel nacional. Inicialmente se había proyectado bianualmente, pero desde 2005 pasó a ser anual. La versión 2007 fue la cuarta encuesta realizada.

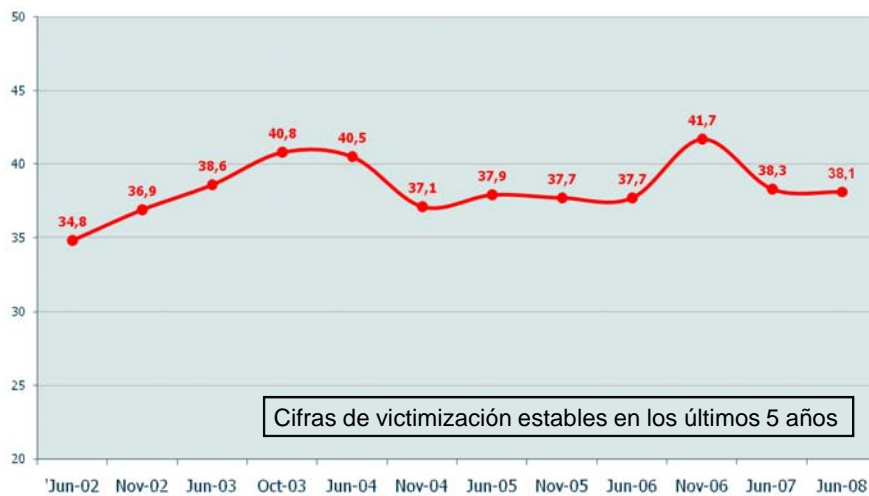
### 3. Encuesta de victimización del comercio

Recientemente publicada, se trata de la primera encuesta de victimización que mide los delitos que afectaron al comercio durante el primer semestre de 2008. La victimización del comercio no era medida por ninguna de las dos encuestas previas. Fue encargada a Adimark por la Cámara Nacional de Comercio.

## Victimización



Evolución de hogares en que algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo dentro y fuera del hogar (últimos 6 meses)

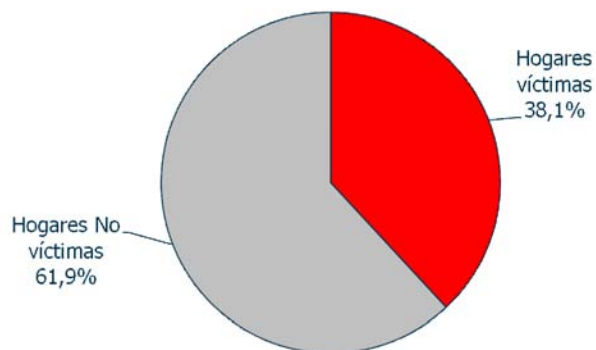


Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2008

Hogares en que algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo dentro y fuera del hogar (últimos 6 meses).

Toí

Victimización Junio 2008

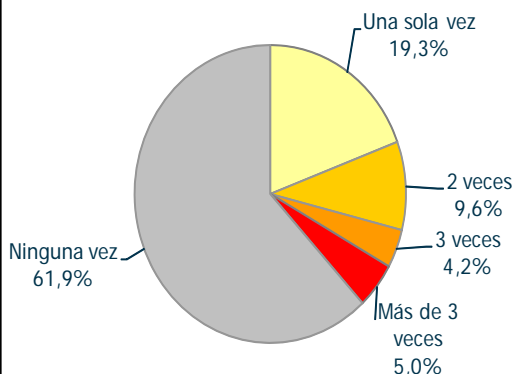


Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2008

### Revictimización junio 2008

Algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo dentro o fuera del hogar (últimos 6 meses)

1 de cada 5 hogares ha sido victimizado 2 o más veces en últimos seis meses



Los miembros del 5% de los hogares explican casi un tercio de revictimización total

Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2008

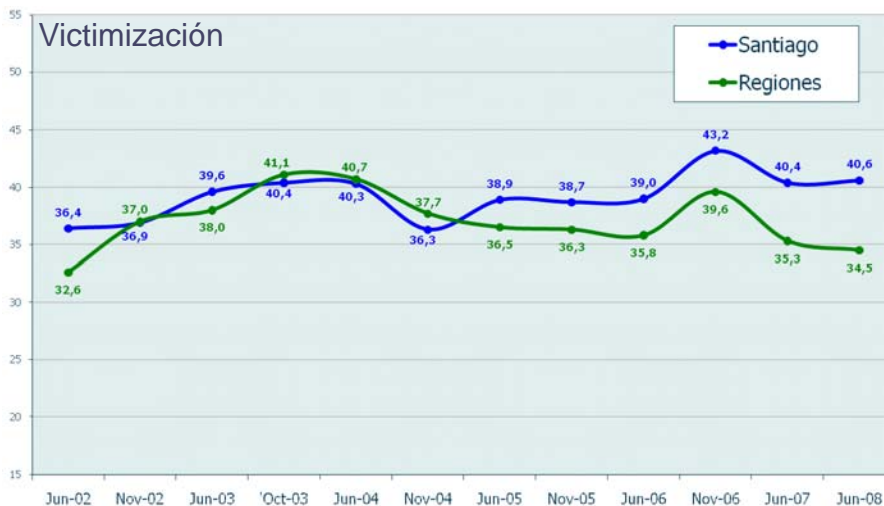
### Victimización comparada por tipo de delito (hogares victimizadas)

Robo vehículo		Robo desde vehículo		Robo a vivienda		Robo con violencia		Hurto							
Pais	año	Robo de vehículo	Pais	año	Robo desde vehículo	Pais	año	Robo a la vivienda	Pais	año	Robo con violencia	Pais	año	Hurto	
1	South Africa	1998	7,6	Tanzania	1998	25,7	Tanzania	1998	19,0	Brazil	1998	11,3	Zimbabwe	1998	20,6
2	Argentina	1998	7,2	Colombia	1998	22,1	Uganda	1998	11,7	Colombia	1998	10,6	Uganda	1998	19,2
3	Uganda	1998	5,9	Zimbabwe	1998	21,2	Zimbabwe	1998	10,7	<b>Chile</b>	<b>2007</b>	<b>7,5</b>	Tanzania	1998	17,8
4	Tanzania	1998	5,8	<b>Chile</b>	<b>2007</b>	<b>21,0</b>	Botswana	1998	10,4	Paraguay	1998	6,7	Bolivia	1998	17,0
5	Colombia	1998	5,4	Argentina	1998	19,8	Paraguay	1998	8,2	Argentina	1998	6,6	Colombia	1998	16,2
6	Tunisia	1998	4,6	Costa Rica	1998	19,8	Costa Rica	1998	7,3	Tunisia	1998	6,3	Argentina	1998	15,0
7	Brazil	1998	4,2	Bolivia	1998	18,2	Tunisia	1998	7,2	Bolivia	1998	6,2	Tunisia	1998	14,4
8	Costa Rica	1998	3,5	Tunisia	1998	17,8	Bolivia	1998	6,7	Costa Rica	1998	5,8	Paraguay	1998	11,6
9	Italy	2005	3,0	Uganda	1998	15,9	South Africa	1998	6,3	Zimbabwe	1998	4,8	India	1998	10,6
10	Egypt	1998	2,9	Botswana	1998	15,6	Colombia	1998	6,0	South Africa	1998	4,6	Brazil	1998	9,9
11	United Kingdom	2005	2,2	South Africa	1998	14,0	<b>Chile</b>	<b>2007</b>	<b>5,6</b>	Uganda	1998	4,4	Costa Rica	1998	9,8
12	Australia	2000	2,1	Egypt	1998	13,6	Argentina	1998	5,5	Philippines	1998	2,4	Egypt	1998	9,6
13	Paraguay	1998	2,0	Brazil	1998	13,4	Australia	2000	3,9	Ireland	2005	2,2	<b>Chile</b>	<b>2007</b>	<b>8,9</b>
14	Denmark	2005	1,9	India	1998	11,6	Indonesia	1998	3,9	Botswana	1998	2,0	South Africa	1998	8,0
15	Philippines	1998	1,9	China	1998	11,2	United Kingdom	2005	3,3	Egypt	1998	1,9	Ireland	2005	7,3
16	Portugal	2005	1,9	Estonia	2004	9,8	Denmark	2005	2,8	Estonia	2004	1,6	Philippines	1998	7,1
17	<b>Chile</b>	<b>2007</b>	<b>1,8</b>	Indonesia	1998	9,2	Egypt	1998	2,6	Greece	2005	1,4	Botswana	1998	6,7
18	Botswana	1998	1,8	Philippines	1998	8,5	Estonia	2004	2,5	Poland	2004	1,3	Australia	2000	6,5
19	Canada	2000	1,6	Paraguay	1998	8,0	Canada	2000	2,3	Spain	2005	1,3	United Kingdom	2005	5,7
20	Northern Ireland	2000	1,5	Italy	2005	7,9	China	1998	2,3	United Kingdom	2005	1,3	Estonia	2004	5,6

Fuente: Tasas de victimización internacional (ICVS) - ENUSC 2007

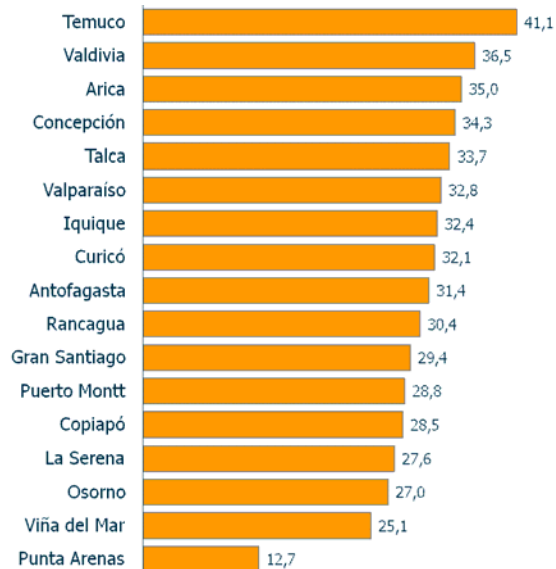
**Santiago y regiones:** Hogares en que algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo dentro y fuera del hogar (últimos 6 meses).

Total muestra: 12.311



Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2008

**Regiones:** Hogares en que algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo en su comuna (últimos 6 meses).



Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2008.

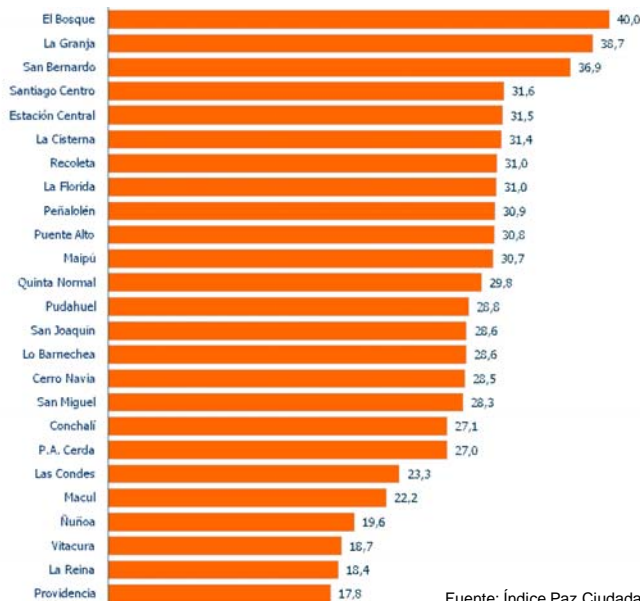
**Regiones:** Hogares en que algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo en su comuna (últimos 6 meses).

Comuna	Jun-05	Jun-06	Jun-07	Jun-08	Diferencia Jun-08 - Jun-07
Arica	26,1	25,1	28,6	35,0	6,4
Iquique	36,1	34,2	37,5	32,4	-5,1
Antofagasta	33,8	29,6	33,2	31,4	-1,8
Copiapó	34,2	26,9	34,3	28,5	-5,8
La Serena	36,2	26,7	28,2	27,6	-0,6
Viña del Mar	32,4	32,3	28,4	25,1	-3,4
Valparaíso	35,1	32,9	28,8	32,8	4,0
Gran Santiago	29,8	29,2	30,1	29,4	-0,7
Rancagua	33,9	33,0	31,7	30,4	-1,3
Curicó	36,6	31,7	31,7	32,1	0,4
Talca	35,4	32,5	35,9	33,7	-2,1
Concepción	34,6	39,6	35,2	34,3	-0,8
Temuco	31,7	40,4	35,7	41,1	5,4
Valdivia	30,1	35,4	34,6	36,5	1,9
Osorno	30,6	33,4	27,7	27,0	-0,7
Puerto Montt	38,2	35,8	33,9	28,8	-5,1
Punta Arenas	19,7	13,1	9,3	12,7	3,4
País	31,1	30,4	30,7	30,1	-0,6

Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2008

#### Región Metropolitana:

Hogares en que algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo en su comuna (últimos 6 meses).



Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2008

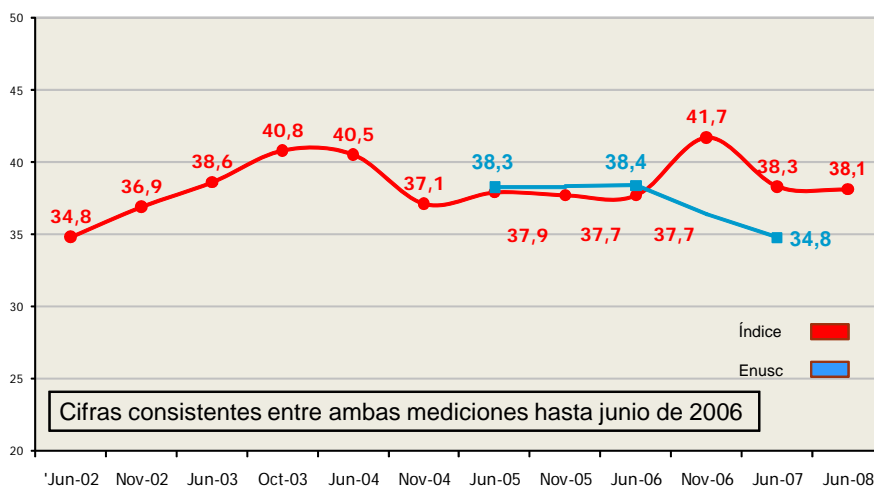
**Región Metropolitana:**

Hogares en que algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo en su comuna (últimos 6 meses).

Comuna	Robos dentro de la comuna				Diferencia Jun-08 - Jun-07
	Jun-05	Jun-06	Jun-07	Jun-08	
Las Condes	26,7	20,6	18,0	23,3	5,2
La Cisterna	29,8	31,4	27,1	31,4	4,2
Maipo	25,8	26,1	26,5	30,7	4,2
Pedro Aguirre Cerda	26,6	29,4	23,9	27,0	3,2
Quinta Normal	26,0	36,4	26,7	29,8	3,1
La Barnechea	22,4	33,4	25,5	28,6	3,0
La Granja	33,0	37,4	36,3	38,7	2,4
San Bernardo	35,5	37,5	35,4	36,9	1,5
El Bosque	35,4	32,8	38,5	40,0	1,5
Santiago Centro	29,7	36,1	31,6	31,6	0,0
Macul	24,0	26,6	23,4	22,2	-1,1
Pudahuel	34,8	24,9	30,0	28,8	-1,2
Peñalolen	24,9	22,9	32,5	30,9	-1,5
Vitacura	23,4	22,8	20,2	18,7	-1,6
San Joaquín	29,0	30,7	30,5	28,6	-1,8
Puente Alto	42,0	32,3	33,1	30,8	-2,3
Nuñoa	20,5	18,8	22,1	19,6	-2,5
San Miguel	31,8	34,6	31,1	28,3	-2,7
La Reina	22,5	23,4	21,3	18,4	-3,0
Providencia	23,8	21,4	20,9	17,8	-3,1
Estación Central	27,9	30,8	35,3	31,5	-3,8
La Florida	31,3	30,9	35,1	31,0	-4,2
Cerro Navia	24,4	25,0	32,8	28,5	-4,4
Recoleta	30,6	32,3	37,3	31,0	-6,3
Conchalí	27,7	32,7	38,9	27,1	-11,8

Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2008

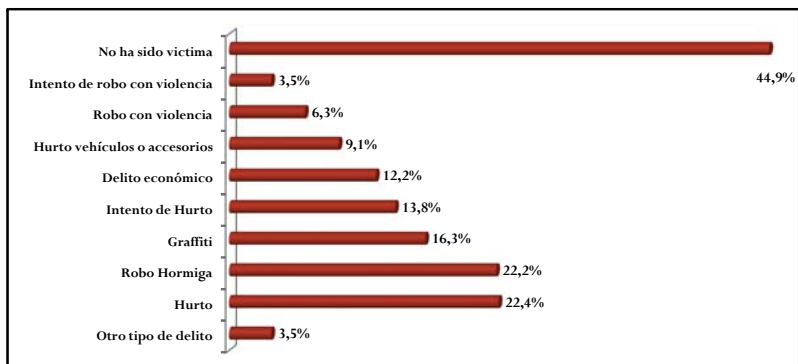
**Encuesta de Victimización M. Interior (Enusc 2007)  
Relación con Índice Paz Ciudadana - Adimark**



Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2008 / ENUSC 2007, División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, 2007



## Proporción de establecimientos comerciales victimizados



Fuente: Primera medición Victimización del Comercio, Cámara Nacional de Comercio 2008

El 55,1 % de los entrevistados ha sido víctima de algún delito.

## Temor y factores asociados

### Evolución porcentaje de hogares que sienten alto temor

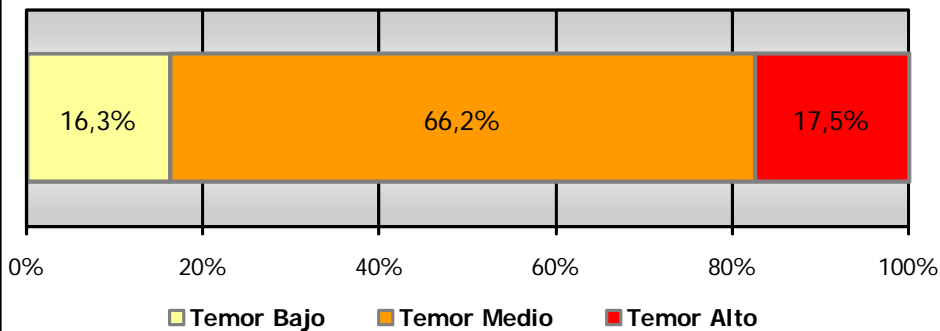


Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2008

### ÍNDICE DE TEMOR JUNIO 2008

Distribución de la población según niveles de temor

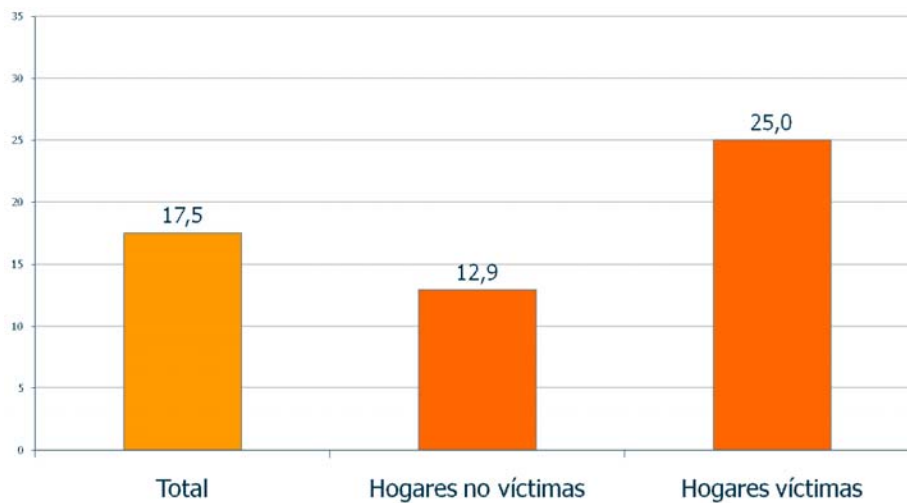
Total Muestra: 12.311



Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2008

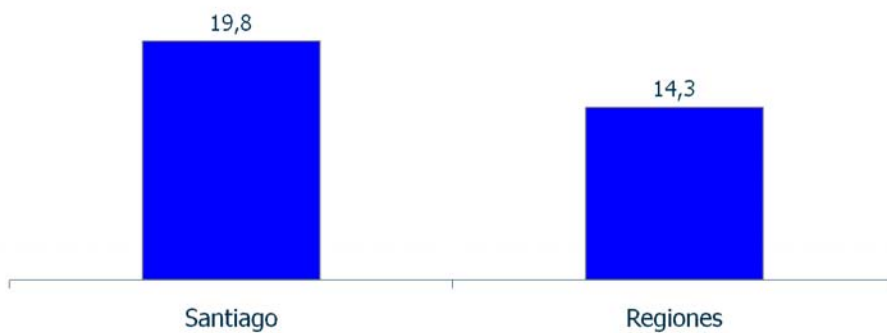
## Algunos factores asociados a los niveles de alto temor

Porcentaje que se ubica en el nivel de "alto Temor" según si ha sido víctima de robo o intento de robo



Porcentaje que registra nivel de "alto temor" según lugar de residencia

25



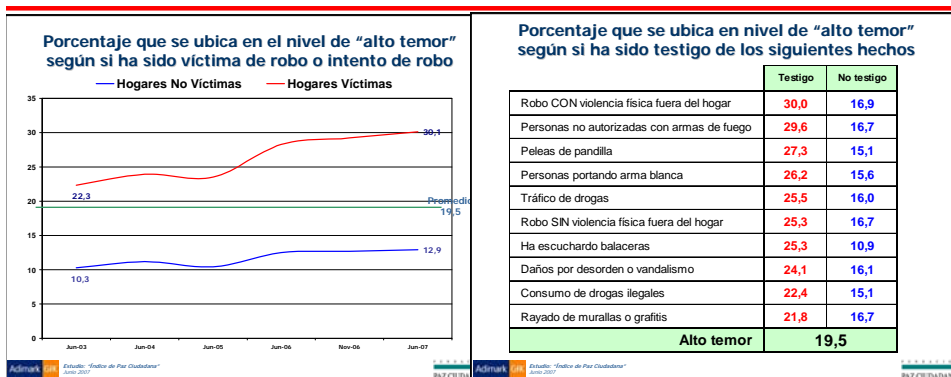
Porcentaje que registra nivel de "alto temor" Información comparativa según lugar de residencia

26



○ = Diferencia estadística significativa

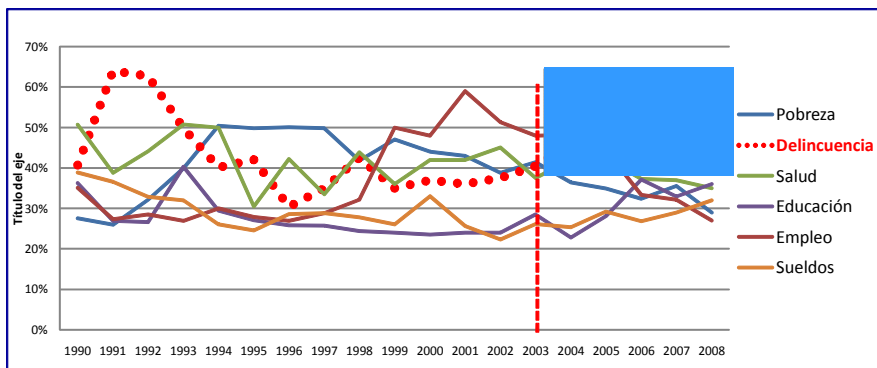
## Factores asociados al alto nivel de temor



- La revictimización y ser testigo de un delito influye en el mayor o menor temor de las personas.
- Evidencia muestra que el temor no es atribuible, al menos sustantivamente, a los medios de comunicación.

## Preocupación pública y evaluación de las autoridades

### Evolución principales preocupaciones de la gente 1990 - 2008

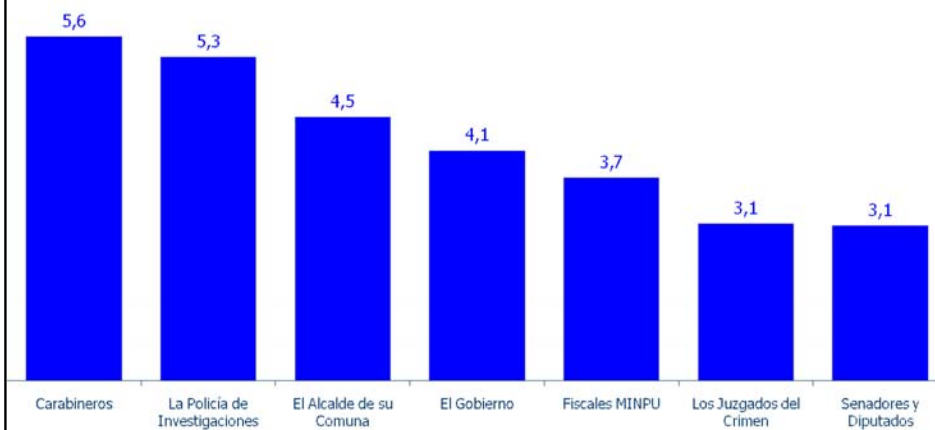


Fuente: CEP, Encuestas Nacionales

### Evaluación de las autoridades, respecto de la delincuencia

Nota promedio en escala de 1 a 7 Total Muestra: 12.311

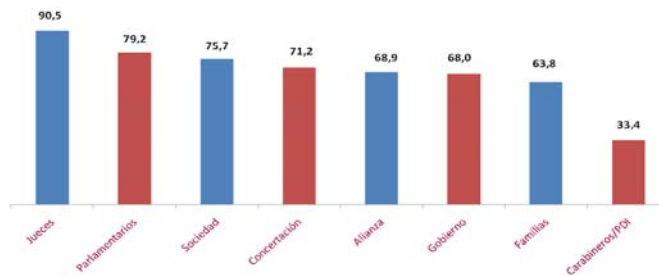
Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark, Junio 2008



% que evalúa “mal” o “muy mal” a autoridades vinculadas con seguridad ciudadana.


Total Muestra: 1.505

Fuente: Encuesta Nacional de Opinión Pública, Noviembre-Diciembre, CEP, 2007



## 2. Gasto público y costos del delito

Foro transversal para la modernización  
estatal en seguridad pública



### Información general N°2:

## Gasto público y costos del delito

### Presupuesto

- La oferta programática de Gobierno, en seguridad, se materializa en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), la cual no cuenta con un presupuesto específico, sólo se tiene información disponible sobre el presupuesto asignado a algunas de sus iniciativas.
- Una aproximación del presupuesto asignado por el Gobierno a Seguridad Pública, corresponde a los cálculos realizados por el Ministerio de Hacienda, difundidos a través de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (1997 – 2006), incluidos en glosa 703 de Orden y Seguridad Pública de la Clasificación Funcional de las Erogaciones del Gobierno Central Total. Esto considera:
  - ✓ Servicios de Policía.
  - ✓ Servicios de protección contra incendios.
  - ✓ Tribunales de Justicia.
  - ✓ Prisiones.
- Sin embargo, este presupuesto deja afuera a varias instituciones vinculadas directamente a la Seguridad Pública, por lo cual se expone una estimación que incluye los presupuestos de todas estas instituciones.



## Presupuesto según datos Estadísticas de las Finanzas Públicas (1997 – 2006)

Clasificación funcional de erogaciones del Gobierno Central Total  
(Moneda nacional en millones de pesos)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Orden público y seguridad</b>	<b>368.673</b>	<b>417.227</b>	<b>465.964</b>	<b>498.558</b>	<b>558.441</b>	<b>611.176</b>	<b>670.245</b>	<b>727.074</b>	<b>863.746</b>	<b>962.267</b>
Servicios de policía	217.241	252.439	286.663	299.849	309.808	329.140	340.968	364.700	412.161	439.792
Servicios de protección contra incendios	7.410	7.877	8.379	8.702	6.152	9.888	10.373	9.230	10.968	11.363
Tribunales de justicia	96.228	97.603	101.021	115.496	157.368	182.820	215.030	239.369	312.459	371.755
Prisiones	47.794	59.309	69.901	74.511	85.113	89.329	103.874	113.776	128.158	139.357

Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas (1997 – 2006), DIPRES, 2007.

De acuerdo a lo observado en esta tabla, el presupuesto en Orden Público y Seguridad, es de aproximadamente 960 mil millones de pesos para el año 2006.

## Presupuestos institucionales directamente vinculados a seguridad pública

ACTUALIZADO A VALOR 2007

Instituciones	2002	2004	2006	2007	2008
Carabineros de Chile	277.395.090	286.556.480	346.040.912	365.352.969	402.206.176
Subsecretaría Carabineros	228.489	292.711	876.909	1.024.057	1012477
PICH	79.408.165	80.123.017	93.234.519	100.976.947	122.354.532
Subsecretaría PICH	-	-	368.704	397.063	405771
Gendarmería	104.750.363	116.045.293	131.709.272	134.892.151	151.406.319
GENCHI Rehabilitación	-	-	1.340.507	2.304.129	3.675.561
Ministerio Público	25.590.285	60.735.968	83.970.013	80.998.440	89.186.280
SENAME	71.571.338	74.333.518	87.720.815	92.166.462	103.529.558
CONACE	11.542.712	12.192.756	14.486.643	18.321.017	24.945.835
División de Seguridad	3.780.101	3.292.893	13.473.718	14.550.797	
Servicio Médico Legal	5.931.307	6.767.271	9.785.585	13.961.820	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>580.197.850</b>	<b>640.339.908</b>	<b>783.007.597</b>	<b>824.945.852</b>	<b>933.844.849</b>

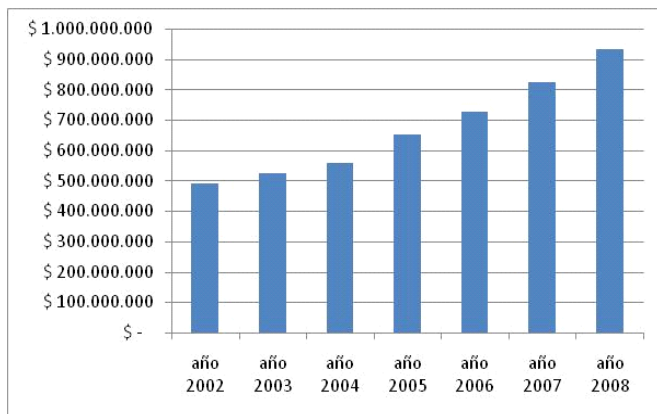
Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuestos

### No incluye:

- Tribunales.
- Defensoría Penal Pública.
- Presupuestos sectoriales e intersectoriales ENSP.
- ANI.
- Dipreca.

4

## Evolución del gasto público en seguridad últimos cinco años



**61%**  
Incremento real  
(Moneda 2007)  
Período 2002 – 2008

Elaboración propia, 2008.

- Esta estimación considera sólo los presupuestos institucionales de aquellas reparticiones cuya misión primaria está directamente vinculada a seguridad pública.
- Según esta estimación, el gasto en seguridad pública representa 0.39% del PIB de Chile. El gasto en seguridad pública en UK representa casi el 1% del PIB.

## Costos Sistema Carcelario

### Sistema Carcelario: Costos

Costos	Establecimientos Penitenciarios	
	Públicos	Concesiones
Costo por recluso diario	\$ 8.436	\$ 11.675
Costo por recluso mensual	\$ 253.077	\$ 350.237
Costo por recluso anual	\$ 3.079.100	\$ 4.261.216

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DIPRES y de Gendarmería.

El costo mes de la cárcel sería equivalente a:

- 2 sueldos mínimos.
- Arancel mensual de medicina en la U. de Chile.
- Arancel mensual de derecho en la U.C.
- Mensualidad completa a un niño en el Santiago College.
- 11 subvenciones escolares en el Instituto Nacional.
- Sueldo de 1.5 carabineros.
- 3 becas completas para escuela de oficiales de carabineros.

## Costos del delito en Chile

Existe una serie de complejidades en el área específica de estimar los costos del delito. Por ejemplo:

- Cálculo del valor de la vida de una persona.
- Costo psicológico de las víctimas.
- Contabilización del la pérdida de fuerza productiva de los presos.
- Mismo delito genera diversos grados de pérdida de bienestar, según estrato socioeconómico.
- Pérdida de manutención de la familia del preso.

### Estudios nacionales:

- **Mertz (1997)** “Costo de la delincuencia en Chile 1996”  
Fundación Paz Ciudadana.
- **Guzmán y García (2003)** “Costo de la delincuencia en Chile 1994-2002”  
Libertad y Desarrollo.
- **Olavarría(2005)** “Costos económicos del delito en Chile”  
U. de Chile y M. Interior.
- **Arzola y García (2008)** “Costo de la delincuencia en Chile 2000-2007”  
Libertad y Desarrollo.

## Principales Resultados de los estudios

Año	Autor	Estudio	Categorías de costos	Principales Resultados
2005	U. de Chile y M. Interior.  Olavarría, M.	“Costos económicos del delito en Chile”	Costo de <b>delitos de mayor connotación social</b> (DMCS)  <u>Categorías de costos:</u> 1. Costos en anticipación al delito (prevención) 2. Costos como consecuencia del delito (costos directos de cada grupo de delito) 3. Costos en respuesta al delito (gastos del Estado)	<b>Costo 2002: US\$ 1.354 millones</b> (DMCS) • Costos en anticipación al delito: US\$ 118,4MM • Costos como consecuencia del delito: US\$ 927,6 MM • Costos en respuesta al delito: US\$ 308,4 MM  El costo representó un <b>2,06% del PIB</b> <b>Costo per cápita (DMCS): US\$ 87</b>
2008	Libertad y Desarrollo.  Arzola, M.E y García, J.F.	“Costo de la delincuencia en Chile 2000-2007”	<b>Costo Público:</b> 1. Costos en prevención y disuasión 2. Costos de investigación de los delitos e identificación de los culpables 3. Costos en sanción <b>Costo Privado:</b> 1. Costos en prevención y disuasión 2. Otros costos	<b>Costo 2007: US\$ 3.071 millones</b> • Costo Público: US\$ 1.762 millones • Costo Privado: US\$ 1.309 millones  El costo representó un <b>2% del PIB</b> <b>Costo per cápita: US\$ 185</b>

3. Indicadores sistema penal

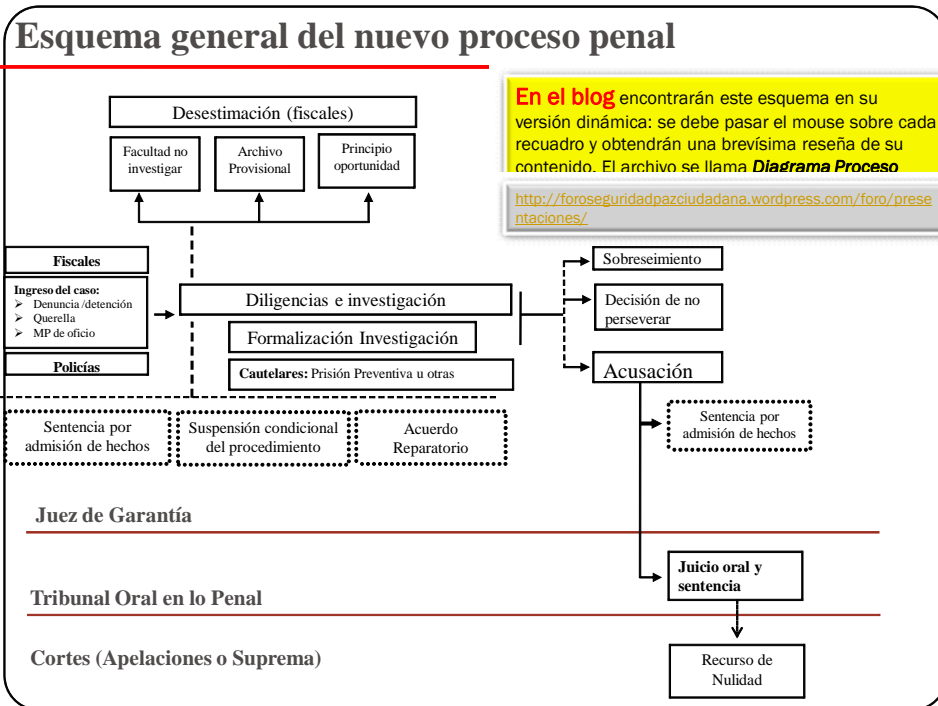
**Foro transversal para la modernización estatal en seguridad pública**

---

## Información general N° 3

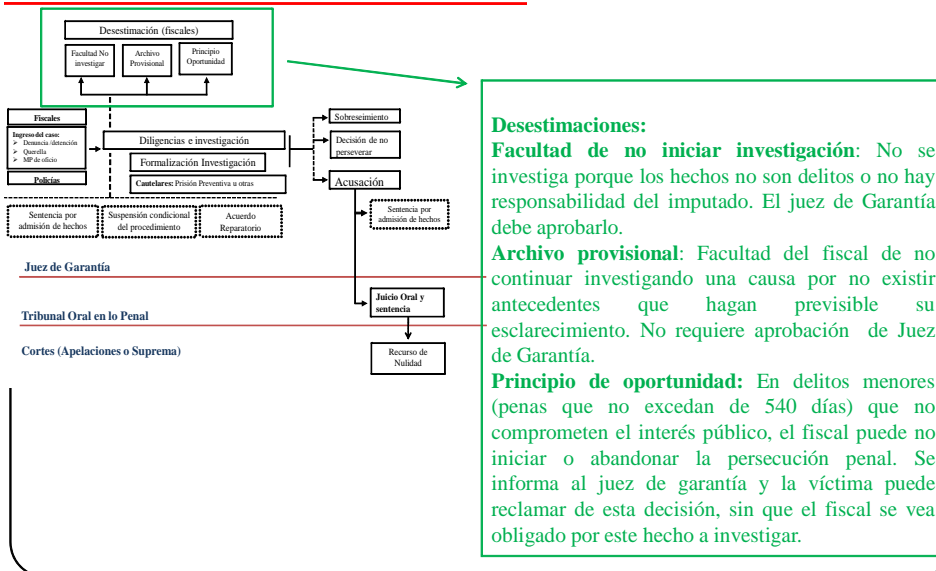
---

### Indicadores del sistema penal



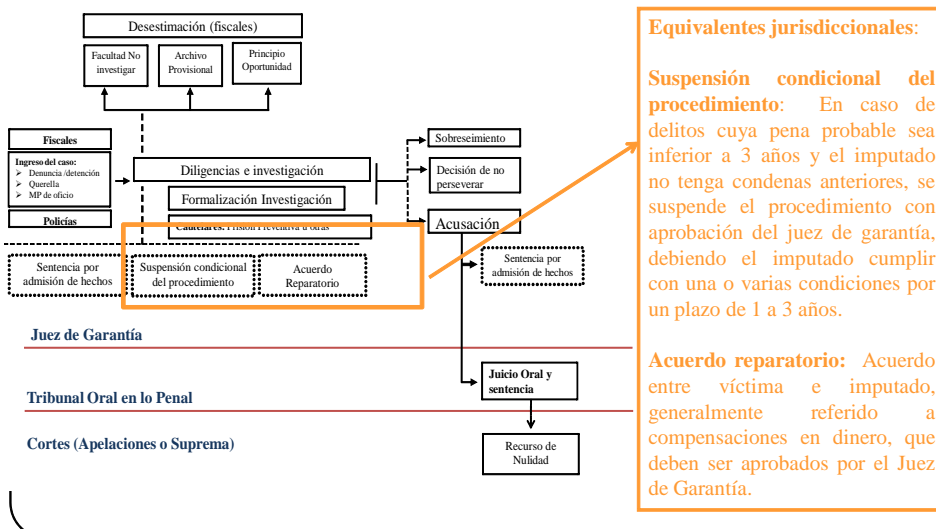
## Breves explicaciones del proceso: Desestimaciones

### Esquema general del nuevo proceso penal



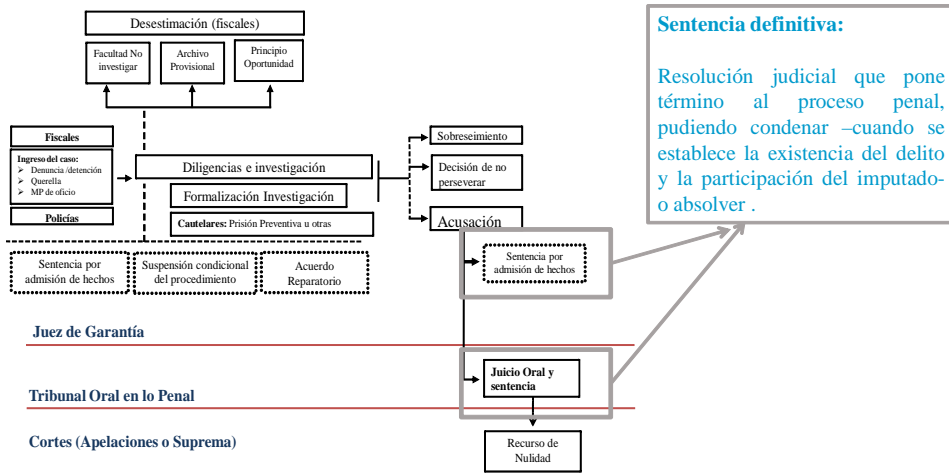
## Breves explicaciones del proceso: Equivalentes jurisdiccionales

### Esquema general del nuevo proceso penal



## Breves explicaciones de nomenclatura: Sentencia definitiva

### Esquema general del nuevo proceso penal



## Ingreso total de delitos y tasa anual de término

(Nivel nacional, 2007)

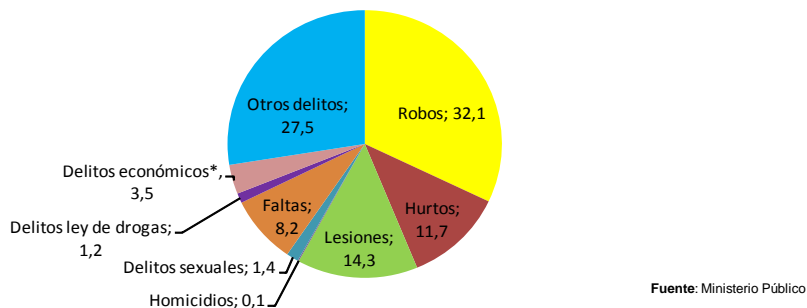
Total delitos ingresados 2007	Total delitos terminados 2007	Tasa global de término 2007
1.141.839	1.109.939	97,2%

Fuente: Ministerio Público, 2007

## Distribución de delitos ingresados

(Nivel país)

Distribución porcentual de delitos ingresados  
2007



## Tasa anual de término por principales delitos

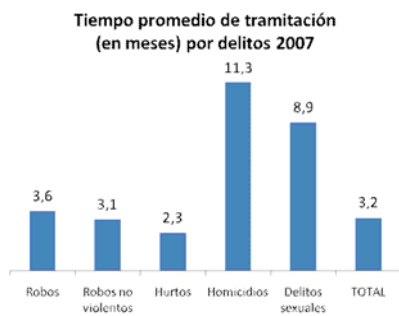
Relación ingresos y términos de delitos año 2007

Delitos	Ingresados	Terminados	Relación porcentual
Robos	99.254	91.983	92,7%
Robos no violentos	199.166	185.975	93,4%
Hurtos	133.637	140.408	105,1%
Lesiones	162.899	161.569	99,2%
Homicidios	1.369	1.293	94,4%
Delitos sexuales	16.292	14.966	91,9%

Fuente: Ministerio Público

- Las tasas globales de término muestran que el sistema prácticamente no tiene rezago. Este indicador no es menor en términos de la eficiencia del sistema en el uso de sus recursos.
- Las tasas de término superiores al 100% (hurtos) implican que el sistema fue capaz de terminar el equivalente a todo el ingreso del año, y todavía de una porción del rezago del año anterior.

## Tiempos de tramitación



Fuente: Ministerio Público



Fuente: Defensoría Penal Pública

## Tasa general de término

Al evaluar las tasas de término expuestas, cabe considerar que:

- Las cifras de ingresos brutos, han aumentado después de la implementación de la Reforma Procesal Penal.
- La tasa de término anual, aun aumentando los ingresos brutos, se muestra al alza.

Es decir, el nuevo sistema de justicia resuelve más casos y en menor tiempo. A continuación se da un ejemplo de una de las primeras regiones en implementar la Reforma.



## Tasa general de término

Al evaluar las tasas de término expuestas, cabe considerar que:

- Las cifras de ingresos brutos, han aumentado después de la implementación de la Reforma Procesal Penal.
- La tasa de término anual, aun aumentando los ingresos brutos, se muestra al alza.

Es decir, el nuevo sistema de justicia resuelve más casos y en menor tiempo. A continuación se da un ejemplo de una de las primeras regiones en implementar la Reforma.

## IV Región

### Comparación ingresos\* 2000 - 2007

DELITOS	2000	2007	Variación
Robos	4.572	8.989	97%
Hurtos	2.218	5.117	131%
Homicidio	41	47	15%
Delitos sexuales	269	766	185%

Entre el 2000 y 2007, el total de ingresos por delitos de mayor connotación social en la IV Región se duplica

### Relación ingresos/términos 2000

DELITOS	Ingresos	Términos	Tasa término anual
Robos	4.572	3.595	79%
Hurtos	2.218	1.464	66%
Homicidio	41	20	49%
Delitos sexuales	269	207	77%

En el 2000, la tasa de término anual no supera el 80% para los delitos ingresados considerados.

### Relación ingresos/términos 2007

DELITOS	Ingresos	Términos	Tasa término anual
Robos	8.989	9.198	102%
Hurtos	5.117	5.024	98%
Homicidio	47	51	109%
Delitos sexuales	766	696	91%

Mientras que en el 2007, pese al mayor número de causas ingresadas, el sistema resuelve cerca del 90% de ellas.

\* Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial y Ministerio Público

\* Se consideran ingresos del antiguo y nuevo sistema procesal

## Términos por principales delitos

### Frecuencia por tipo de términos

Delitos	Esclarecimiento			Total esclarecimiento	Absolución	Total solución
	Condena	Susp. cond. del procedimiento	Acuerdo reparatorio			
Robos	13.105	1.560	152	14.817	669	15.486
Robos No violentos	11.696	4.749	823	17.268	218	17.486
Hurtos	18.307	20.833	2.250	41.390	127	41.517
Homicidios	1.034	26	0	1.060	82	1.142
Delitos sexuales	2.351	282	2	2.635	245	2.880

### Frecuencia de términos por desestimaciones

Delitos	Desestimaciones				Total desestimaciones	
	Sobreseimiento temporal	Facultad de no investigar	Decisión de no perseverar	Archivo provisional		Principio de oportunidad
Robos	751	120	3.299	81.474	111	85.755
Robos No violentos	964	676	8.612	158.685	503	169.440
Hurtos	1.532	1.919	1.908	83.731	15.596	104.686
Homicidios	37	17	140	108	0	302
Delitos sexuales	249	1.066	1.193	8.536	18	11.062

Fuentes: Ministerio del Interior, Defensoría Penal Pública, Ministerio Público

## Términos por principales delitos

### Distribución porcentual tipos de términos

Delitos	Total solución	Total desestimaciones	Total otros términos	TOTAL
Robos	14,1%	77,8%	8,1%	100%
Robos No violentos	8,4%	81,7%	9,8%	100%
Hurtos	27,2%	68,6%	4,2%	100%
Homicidios	65,0%	17,2%	17,8%	100%
Delitos sexuales	16,8%	64,7%	18,5%	100%

Sin embargo, estas cifras de término incluyen tanto los casos con imputado conocido, como aquéllos sin imputado conocido. En este último caso, y especialmente en los delitos contra la propiedad, se trata de casos estructuralmente ininvestigable.

Veamos cómo se comporta el sistema tratándose de imputados conocidos...

Fuentes: Ministerio del Interior, Defensoría Penal Pública, Ministerio Público



## Causas con imputado conocido: Principales delitos

Relación ingresos con y sin imputado conocido

Delitos	Con imputado conocido	Sin imputado conocido	TOTAL	% con imputado conocido
Robos con violencia y/o intimidación	6.254	39.375	45.629	13,7%
Homicidios	565	77	642	88,0%
Delitos sexuales	2.791	1.783	4.574	61,0%
Lesiones	1.711	2.601	4.312	39,7%
<b>TOTAL</b>	<b>11.321</b>	<b>43.836</b>	<b>55.157</b>	<b>20,5%</b>

Fuente: Ministerio Público;  
Fiscalías de la Región Metropolitana

Relación entre delitos ingresados e imputados formalizados 2007

Delitos ingresados	Imputados formalizados	Relación porcentual
1.141.839	150.726	13,2%

Fuente: Ministerio Público

## Tipo de término por imputado conocido

Delitos	Facultad no investigar	Archivo Provisional	Principio de Oportunidad	Susp. Cond. Proc.	Acuerdo Reparatorio	Sentencia Definitiva Condenatoria	Sentencia Definitiva Absolutoria
Robo con intimidación y/o violencia	0,2%	17,2%	0,4%	1,7%	0,4%	76,2%	4,0%
Lesiones*	2,3%	46,8%	3,2%	23,2%	2,8%	20,5%	1,2%
Delitos sexuales	3,6%	61,7%	0,4%	2,8%	0,0%	28,2%	3,2%
Homicidios	0,8%	5,0%	0,0%	1,1%	0,0%	88,4%	4,7%

Fuente: Estudio de carpetas Fundación Paz Ciudadana;  
N = 9.925

\* Sólo lesiones graves

## Tasa de condena

Delitos	Tasa de condena respecto de total de sentencias
Robos	95,1%
Robos no violentos	98,2%
Hurtos	99,3%
Homicidios	92,7%
Delitos sexuales	90,6%

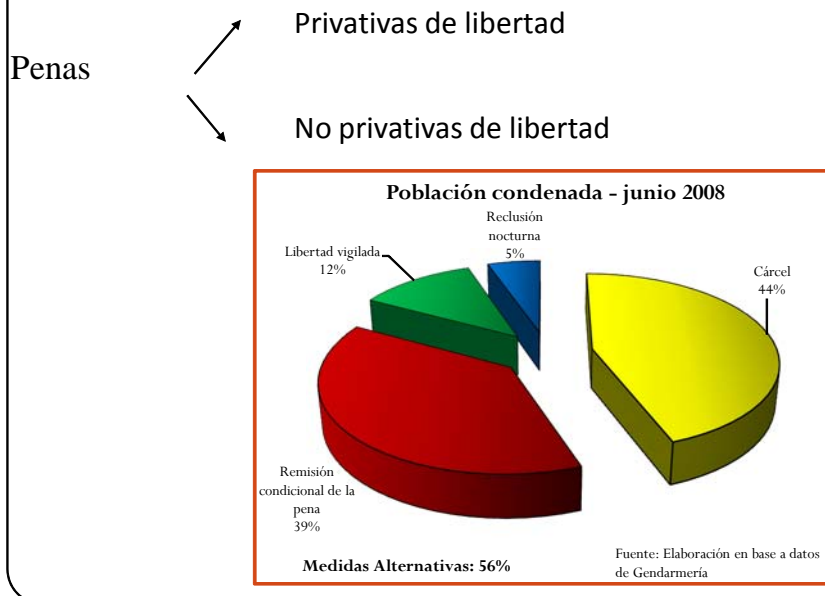
## Comparación tasa de condena antiguo sistema y Reforma Procesal Penal

Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile: Un estudio comparativo entre el nuevo y el antiguo sistema penal. Ministerio Público (Chile) y Vera Institute, 2004.

Tasa de condena sistema antiguo	Tasa de condena Reforma Procesal Penal
1,1% del total de casos ingresados a 15 meses	6,6% del total de casos ingresados en 15 meses
6,9% del total de casos ingresados con detenidos a 15 meses	36,4% del total de casos ingresados con detenidos en 15 meses



## Las Penas en Chile

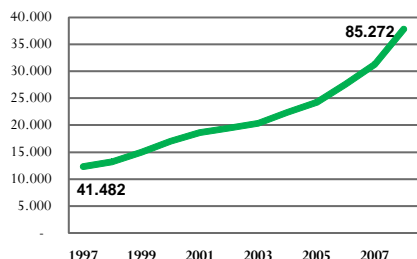


## Penas no privativas de libertad: Ley 18.216

- **Remisión condicional de la pena:**  
Consiste en la suspensión de su cumplimiento y en la discreta observación y asistencia del condenado por la autoridad administrativa durante cierto tiempo.
- **Reclusión nocturna:**  
Consiste en el encierro en establecimientos especiales, desde las 22 horas de cada día hasta las 6 horas del día siguiente.
- **Libertad vigilada:**  
Consiste en someter al condenado a un régimen de libertad a prueba que tenderá a su tratamiento intensivo e individualizado, bajo la vigilancia y orientación permanente de un delegado.

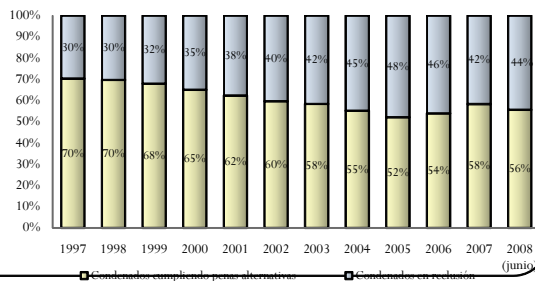
## Evolución de las penas en Chile

La población cumpliendo condena se duplicó desde el 1997 y junio de 2008



Las medidas alternativas han disminuido su participación relativa

Fuente: Elaboración en base a datos de Gendarmería



## Población reclusa

### Población reclusa en Chile (junio 2008)

	Población	%
DETENIDOS	209	0,4%
PROCESADOS/ IMPUTADOS	11.108	22,6%
CONDENADOS	37.832	77%
TOTAL RECLUSOS	49.149	100%

Fuente: Gendarmería de Chile



## Población reclusa

### Población reclusa en Chile (junio 2008)

	Población	%
DETENIDOS	209	0,4%
PROCESADOS/ IMPUTADOS	11.108	22,6%
CONDENADOS	37.832	77%
<b>TOTAL RECLUSOS</b>	<b>49.149</b>	<b>100%</b>

Fuente: Gendarmería de Chile



## Población reclusa

### Población reclusa en Chile (junio 2008)

	Población	%
DETENIDOS	209	0,4%
PROCESADOS/ IMPUTADOS	11.108	22,6%
CONDENADOS	37.832	77%
<b>TOTAL RECLUSOS</b>	<b>49.149</b>	<b>100%</b>

Fuente: Gendarmería de Chile



## Sistema carcelario

### Reincidencia

- Actualmente NO hay mediciones sistemáticas y actualizadas.
- Único estudio (2002) realizado por Gendarmería.
  - Concluyó reincidencia de 50% tras egreso.
  - Pero definiendo “reincidencia” como “reingreso”

### Hacinamiento

- La infraestructura pública tiene una capacidad aproximada de 31.000 plazas.
- La población carcelaria es de 45.843 reclusos, con lo que existe un déficit de más de 14.000 plazas.
- Sobrepoblación promedio supera el 50%.
- Problemas asociados de deterioro de infraestructura, higiene, etc.

**■ Informes dan cuenta de la existencia de prácticas abusivas contra los internos y prácticas de corrupción** (Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2008, Universidad Diego Portales)

## Sistema Carcelario: Cárceles concesionadas

- Año 2002: construcción de 10 nuevas cárceles (16.000 plazas)
- Sistema mixto:
  - ✓ Gendarmería: seguridad y vigilancia
  - ✓ Privados: diseño, financiamiento, construcción y servicios
- De un total inicial planificado, sólo hay 6 funcionando.





## Sistema Carcelario: Costos

Costos	Establecimientos Penitenciarios	
	Públicos	Concesiones
Costo por recluso diario	\$ 8.436	\$ 11.675
Costo por recluso mensual	\$ 253.077	\$ 350.237
Costo por recluso anual	\$ 3.079.100	\$ 4.261.216

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DIPRES y de Gendarmería.

**Sueldo Mínimo: \$159.000**

## Sistema Carcelario: Rehabilitación y reinserción

### Presupuesto y oferta programática

- 1% del presupuesto destinado a rehabilitación
- 21.000 reclusos sin acceso a programas laborales; la mitad de los que sí trabajan lo hace en actividades artesanales autogestionadas y sólo 4,8% está vinculado a empresa privada (FPC, 2004)
- Tratamiento de adicciones: 882 cupos (13 centros en 8 regiones)
- Programa post reclusión: “Hoy es mi Tiempo” : 350 cupos

## Y las medidas alternativas...

- **Insuficiencia de recursos:**
  - ✓ 3% del presupuesto de Gendarmería destinado al medio libre
  - ✓ Déficit funcionarios: relación condenado/delegado es 50 en promedio, hasta 100 en algunos CRS (norma:30)
- **Insuficiente separación con población reclusa:**
  - ✓ Aprox. 80% de las reclusiones nocturnas se cumplen en cárceles
  - ✓ Aprox. 20% con remisión condicional efectiva control en las cárceles
- **Escaso control de la población que atiende**
- **Escasa oferta de rehabilitación y reinserción:**
  - ✓ “29% de los condenados a libertad vigilada recibe un tratamiento sistemático” (Estudio sobre el impacto de la RPP en Gendarmería, UNTEC, 2004)
  - ✓ Ausencia de redes y vínculos comunitarios



## 4. Oferta pública: Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Foro transversal para la modernización  
estatal en seguridad pública

**Información general N°4:****Oferta pública: Estrategia Nacional de Seguridad  
Pública**

FUNDACION  
PAZ CIUDADANA

**Génesis**

## Génesis

1. 2003 – 2004: Foro de Expertos - Diagnóstico de Seguridad Ciudadana.
2. 2004: Política Nacional de Seguridad Ciudadana.
3. 2005: Definición operacional de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.
4. 2006: Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

## Génesis

1. 2003 – 2004: Foro de Expertos - Diagnóstico de Seguridad Ciudadana.
  2. 2004: Política Nacional de Seguridad Ciudadana.
  3. 2005: Definición operacional de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.
  4. 2006: Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
- a. Primera instancia de debate público en Chile que consensuó técnicamente:
    - el diagnóstico de la criminalidad
    - el marco para diseñar políticas públicas
  - b. Producto: [Link a Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile” \(abril de 2004\)](#)



## Génesis

1. 2003 – 2004: Foro de Expertos - Diagnóstico de Seguridad Ciudadana.

2. 2004: Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

3. 2005: Definición operacional de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

4. 2006: Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

- a. Elaborada con amplia participación de instituciones públicas y sociedad civil vinculadas al tema.
- b. Fue producto de la oficialización de importantes consensos técnicos logrados en el Foro de Expertos.
- c. Producto: [Link a Política Nacional de Seguridad Ciudadana" \(octubre de 2004\)](#)

## Génesis

1. 2003 – 2004: Foro de Expertos - Diagnóstico de Seguridad Ciudadana.

2. 2004: Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

3. 2005: Definición operacional de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

4. 2006: Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

- a. Se constituyeron comisiones con autoridades ministeriales y expertos, para cada uno de los ejes de la Política.
- b. El objetivo fue operacionalizar la Política, a través de la definición de compromisos sectoriales.
- c. Producto: propuesta de metas intersectoriales, para cada uno de los ejes de la Política.



## Génesis

1. 2003 – 2004: Foro de Expertos - Diagnóstico de Seguridad Ciudadana.

2. 2004: Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

3. 2005: Definición operacional de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

4. 2006: Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

a. Con el propósito de articular los programas y políticas desarrollados en materia de seguridad pública, el Ministerio del Interior sistematiza la oferta de ministerios y servicios vinculados al área.

b. A diferencia de la PNSC, la Subsecretaría redacta la Estrategia sin participación de terceros. La da a conocer en noviembre de 2006. [Link a Estrategia 2006](#)

- El 2008, el Ministerio del Interior entrega una nueva versión de la Estrategia. [Link Estrategia 2008](#)

## Antecedentes y visión analítica



## Antecedentes y visión analítica (ENSP)

1. Antecedentes generales

2. Objetivos y Metas

3. Factores críticos

## Antecedentes y visión analítica (ENSP)

1. Antecedentes generales

2. Objetivos y Metas

3. Factores críticos

- a. "Tiene como propósito aplicar, temporalizar y focalizar los contenidos de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana".
- b. No se conoce el presupuesto de la Estrategia, sólo se conocen los presupuestos institucionales totales de los organismos vinculados, sin saber que parte de éstos financia las iniciativas comprometidas.
- c. La oferta programática es ejecutada por diferentes ministerios (13) y servicios públicos (6).



- |   |  |
|---|--|
| 1. Ministerio del Interior<br>- Conace                          | 6. Ministerio de Salud   |
| 2. Ministerio de Justicia<br>- Sename<br>- Gendarmería de Chile | 7. Ministerio de Planificación                                   |
| 3. Ministerio Público   | 8. Ministerio del Trabajo  |
| 4. Ministerio de Vivienda                                       | 9. Sernam  |
| 5. Ministerio de Educación<br>- Junaeb<br>- Junji               | 10. Carabineros de Chile   |
|   | 11. Policía de Investigaciones                                   |
|   | 12. Ministerio Secretaría General de Gobierno<br>- Chiledeportes |
|   | 13. Conaset  |

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008.



## Antecedentes y visión analítica (ENSP)

### 1. Antecedentes generales

### 2. Objetivos y Metas

### 3. Factores críticos

- a. La mayor parte de las metas sistematizadas correspondió a aquellas propias del servicio, que ya existían en cada sector y que fueron adaptadas para formar parte de la Estrategia.
- b. En su versión original (2006) contiene **105 metas**. En su versión actualizada (2008), **126 metas**. El aumento en número de metas se concentra en las áreas de Prevención y Rehabilitación - Reinserción Social.
- c. Su meta (única meta de impacto) es:
  - ✓ Reducir en 10% el número de hogares victimizados por algún delito entre el 2006 y 2010.
  - ✓ Reducir en 9% el número estimado de delitos de mayor connotación social entre el 2006 y 2010.

## Antecedentes y visión analítica (ENSP)

### 1. Antecedentes generales

### 2. Objetivos y Metas

### 3. Factores críticos

Metas

Diseño

- En su versión 2008 (126 metas):
- a. Ningún programa compromete impacto.
  - b. 46 iniciativas no son medibles (no comprometen magnitudes y/o plazos).
  - c. Existe una baja proporción de iniciativas que comprometen resultados. Todas las demás (77) se orientan al logro de procesos.



## Antecedentes y visión analítica (ENSP)

### 1. Antecedentes generales

### 2. Objetivos y Metas

### 3. Factores críticos

Metas

Diseño

- a. Fue elaborada con ausencia de un modelo (por ejemplo marco lógico) que la sustente. Esto implica:
- ✓ Desconocimiento de la relación entre las medidas propuestas y el logro de objetivos.
  - ✓ Inexistencia de ponderaciones relativas de las metas que tienen mayor incidencia en los objetivos propuestos.
  - ✓ Escasa proporción de acciones de prevención focalizada estrictamente en prevención social del delito.
- b. Parte de las iniciativas no son coincidentes con los avances del conocimiento en reducción del delito. Ejemplo:

"Se han implementado proyectos para el desarrollo de actividades físicas para mujeres dueñas de casa (madres y motivadoras de conductas y hábitos en el grupo familiar), favoreciendo a 64 comunas con una cobertura de 5.265 beneficiarias, alcanzando un 32,3% de cumplimiento".

Fuente: Cuenta Pública Anual 2007, Ministerio del Interior.

## Virtudes (ENSP)

✓ Primera sistematización de la oferta pública en la materia que permite explicitar la magnitud del esfuerzo que realiza el país en materias de seguridad pública: gastos asociados, instituciones involucradas, programas implementados.

✓ Valida una mirada integral y multisectorial del fenómeno de la delincuencia.

✓ Legitima el reconocimiento de instituciones sectoriales de aportar a la solución del problema delictual.

✓ Da prioridad a materias de Rehabilitación y Asistencia a Víctima como ejes clave de política pública, lo que significa un avance respecto de la Política.



## Oferta Programática: mapa<sup>(1)</sup>

(1) La información referida a las metas de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, se extrae de manera textual de las versiones 2006 y 2008. Los números correlativos corresponden a la versión 2008 de la Estrategia, la cual se presenta de forma pareada con las metas de la versión 2006.

### Oferta Programática (ENSP)

La oferta gubernamental en materias de seguridad pública se estructura en torno a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en **6 ejes**:

1. Institucionalidad

2. Información

3. Prevención

4. Control y Sanción

5. Rehabilitación

6. Asistencia a Víctimas



## Oferta Programática (ENSP)

1. Institucionalidad

2. Información

3. Prevención

4. Control y Sanción

5. Rehabilitación

6. Asistencia a Víctimas

### Objetivo del eje

“Crear un Sistema de Seguridad que de cuenta de la nueva realidad de la violencia, los delitos y el temor y optimice la respuesta pública al fenómeno en su integralidad”.

### Objetivos específicos

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”.

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, 2006.

## Eje 1: INSTITUCIONALIDAD

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008
1.- Crear órgano superior de colaboración con el/la Presidente/a de la República, para la Seguridad Pública.	1. Al año 2010, se contará con una nueva institucionalidad en materia de Seguridad Pública. (a)
2.- Crear Servicio Público para Prevención y rehabilitación del consumo de drogas.	2. Al año 2010, se contará con una nueva institucionalidad para la prevención y rehabilitación del consumo de drogas.
3.- Crear Nueva institucionalidad en materia de seguridad privada.	3. Al año 2010, se contará con una nueva institucionalidad en materia de seguridad privada.
6.- Coordinar de todos los ministerios y servicios responsables de la seguridad pública a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública y los Consejos Regionales de Seguridad Pública.	4. El Consejo Nacional de Seguridad Pública se consolidará en tanto espacio de coordinación superior de todos los ministerios y servicios involucrados en la ENSP.
10.- Constituir Consejos Regionales de Seguridad que definen planes integrales y acciones preventivas y de control a los servicios públicos, apoyados por un Coordinador.	5. Se constituirán los Consejos Regionales de Seguridad Pública que funcionarán regularmente para la validación, coordinación y monitoreo del Plan Regional de Seguridad (expresión regional de la ENSP).

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Eje 1: INSTITUCIONALIDAD

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008
	6. Al año 2010, se avanzará en la constitución de Consejos Provinciales de Seguridad Pública en aquellas regiones que lo requieran, para el diseño, implementación y monitoreo de compromisos provinciales de Seguridad (NUEVA).
11.- Constituir Consejos Comunales de Seguridad que definen planes, coordinados por los Municipios y apoyados por un Secretario Técnico	7. Al año 2010, 100 comunas del país contarán con Consejos Comunales de Seguridad Pública y su respectivo secretario técnico, para el diseño, implementación y monitoreo del Plan Comunal de Seguridad Pública.
9.- Implementar un Sistema Integrado que agrupe a todos los organismos encargados de emergencias.	8. Al año 2009 se contará con un Sistema Integrado de Emergencias (SIE) que agrupe a todos los organismos implicados.
8.- Determinar presupuestos intersectoriales para fortalecer el Sistema de Seguridad.	9. Al año 2010 se contará con presupuestos intersectoriales en materia de Seguridad Pública.
7.- Medir gestión de la Política Pública con indicadores de resultado e impacto.	10. Al año 2010 se contará con un Sistema de Monitoreo y Evaluación consolidado, sistemático y validado, que permita la toma de decisiones referidas a resultados e impacto de la ENSP.
12.- Adecuación de la estructura del Ministerio del Interior con encargados de coordinar y monitorear las acciones de prevención y control comprometidas por las instituciones del sistema a escala regional y local.	11. Al año 2010, el Ministerio del Interior contará con una estructura pertinente para el monitoreo de las metas comprometidas en los niveles nacional, regional y local.
4.- Potenciar el Comité Público Privado de Seguridad con la Confederación de la Producción y el Comercio para la implementación conjunta de medidas de seguridad.	12. Se potenciarán los Comités Público-Privados de Seguridad que funcionarán regularmente, en el nivel nacional y regional, para la implementación conjunta de medidas de seguridad.

FUENTE: *Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)*

## Oferta Programática (ENSP)

1. Institucionalidad

2. Información

3. Prevención

4. Control y Sanción

5. Rehabilitación

6. Asistencia a Víctimas

### Objetivo del eje

“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”.

### Objetivos específicos

#### Información Pública

1. “Sistema unificado de información estadística de seguridad pública”.
2. “Medición periódica de la realidad delictual nacional”.
3. “Medición periódica de temas de seguridad”.

#### Información para la gestión de control

FUENTE: *Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, 2006.*

## Eje 2: INFORMACIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
14.- Publicación de un Compendio y Análisis de Estadísticas Criminales de Chile, que abarque períodos quinquenales.	13. Al año 2011 se contará con un Compendio de Análisis Quinquenal de Estadísticas Criminales de Chile.	Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio Público
15.- Aplicar anualmente la Encuesta Nacional de Victimización.	14. Se publicará anualmente la Encuesta Nacional de Victimización: ENUSC.	Ministerio del Interior
16.- Realizar Estudio nacional de Consumo de Drogas en Población General.	15. Se realizará bianualmente el Estudio Nacional de Consumo de Drogas en Población General (a partir de 2006).	Conace
17.- Ejecutar Estudio nacional de Consumo de Drogas en Población Escolar.	16. Se realizará bianualmente el Estudio Nacional de Consumo de Drogas en Población Escolar (a partir de 2007).	Conace
18.- Realizar Encuestas de Percepción y Evaluación de la labor de las Policías.	17. Se realizará bianualmente la Encuesta de Percepción y Evaluación de la labor de las policías (a partir de 2007).	Ministerio del Interior / Carabineros de Chile

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Eje 2: INFORMACIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
19.- Efectuar Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar.	18. Se realizará bianualmente la Encuesta de Violencia en el Ámbito Escolar (a partir de 2007).	Ministerio del Interior / Ministerio de Educación
20.- Efectuar Encuesta Nacional de Victimización por Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar	19. Se realizará bianualmente la Encuesta Nacional de Victimización por Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar.	Ministerio del Interior
23.- Implementar un Sistema Nacional de Información Criminal (SINICRIM) para el control del delito, que contenga la información de todas las instituciones relacionadas con la Seguridad Pública.	20. Al año 2010 se implementará un Sistema Nacional de Información Criminal (Sinicrim) para el control del delito, que contenga la información de todas las instituciones relacionadas con la Seguridad Pública.	Ministerio del Interior
24.- Crear Base de Datos de órdenes de aprehensión pendientes, unificada entre Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile.	21. Se unificarán las bases de datos con órdenes de aprehensión pendientes de Carabineros y la Policía de Investigaciones.	Carabineros de Chile
25.- Ampliar el uso del Sistema de Información Geográfico Delictual en línea, implementándolo en todas las capitales regionales del país.	22. Se contará con un Sistema de Información Geográfico Delictual (SIG), que incorporará progresivamente al conjunto de las capitales regionales del país.	Ministerio del Interior

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)



## Eje 2: INFORMACIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
21.- Efectuar monitoreo de violencia y delitos en barrios críticos focalizados por el Programa de recuperación de barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	23. Se observará sistemáticamente el comportamiento delictual en barrios críticos, con el objeto de focalizar iniciativas en el ámbito de la Prevención Situacional, a fin de orientar y/o validar las estrategias preventivas.	Ministerio del Interior / Ministerio de Vivienda
40.- Perfeccionar el Sistema de Registro para brindar protección a niños, niñas y adolescentes que ejercen "Peores formas de Trabajo Infantil" a escala nacional.	24. Al año 2010 se perfeccionará el Sistema de Registro de las Peores Formas de Trabajo Infantil, a fin de orientar e implementar iniciativas regionales en esta materia.	Sename / Carabineros e Chile / PDI / Mintrab / Mineduc / Minsal
	25. Al año 2010 se contará con un modelo de Alerta Temprana, orientado a la prevención y/o reinserción de desertores del sistema escolar (NUEVA).	Junaeb
22.- Entregar información pública, a través de los sitios web del Ministerio del Interior y/o del servicio que corresponda.	26. Durante la vigencia de la ENSP se difundirán, a través de los sitios web del Ministerio del Interior y/o del servicio que corresponda, los estudios, encuestas y estadísticas referidas a temas de seguridad..	Todos los sectores y/o ministerios con compromisos en la ENSP
	27. Se avanzará en la entrega de información sobre Seguridad Pública, desagregada por región, provincia y comuna, que tenga como público a los actores locales (NUEVA).	Ministerio del Interior
13- Publicar Anuario de estadísticas criminales oficiales.	NO INCLUIDA	Ministerio del Interior
26.- Apoyar la labor investigativa asociada a delitos de connotación sexual.	NO INCLUIDA	Ministerio Público

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Oferta Programática (ENSP)

1. Institucionalidad

2. Información

3. Prevención

4. Control y Sanción

5. Rehabilitación

6. Asistencia a Víctimas

### Objetivo del eje

"Implementar acciones que intervengan en las condiciones sociales o ambientales, para disminuir la violencia y la ocurrencia de delitos (prevención social y situacional)".

### Objetivos específicos

#### Prevención social

1. "Prevenir conductas violentas".
2. "Aumentar las acciones de protección y prevención para niños y jóvenes vulnerables".
3. "Generar alternativas para jóvenes que están fuera del sistema (escolar y de trabajo formal)".

#### Prevención situacional

1. "Reducir las condiciones de riesgo de los entornos urbanos que facilitan la violencia y la delincuencia".

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, 2006

### Eje 3: PREVENCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
27.- Diseñar un Programa Intersectorial de prevención temprana de violencia que contribuya al fortalecimiento de factores protectores en los niños y sus familias y disminuir factores de riesgo asociados a la violencia.	28. Al año 2010 se habrá diseñado, implementado y evaluado un programa de promoción del buen trato y de prevención temprana de violencia en el ámbito preescolar en 417 jardines clásicos de la JUNJI.	Junji / Ministerio del Interior
28. Desarrollar Programas de promoción de conductas prosociales en 17 liceos de alta vulnerabilidad, pertenecientes al Programa Liceo Para Todos del Ministerio de Educación, de 12 municipios de las regiones Metropolitana, V y VIII, con un promedio de 400 alumnos, mixtos y con jornada escolar completa.	29. Al año 2010 se contará con un modelo de promoción de conductas pro-sociales en establecimientos educacionales.	Ministerio del Interior / Ministerio de Educación
	30. Al año 2010, 30 comunas del país habrán ejecutado planes comunales de convivencia, con el fin de abordar la gestión de la convivencia escolar y la prevención de la violencia de manera integral (NUEVA).	Ministerio de Educación / Ministerio del Interior
	31. Al año 2010 se generarán las condiciones para la implementación de un modelo de trabajo de comités de seguridad escolar comunal (NUEVA).	Ministerio de Educación
49.- Programa de reescolarización de 1.500 menores de 17 años en situación de alta vulnerabilidad social.	32. Al año 2010 se contará con un modelo de atención orientada a la re-escolarización de la población en edad escolar, que ha abandonado el sistema escolar.	Ministerio de Educación / Ministerio del Interior / Conace

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

### Eje 3: PREVENCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
	33. Al año 2010 se contará con un modelo de orientación vocacional escolar en establecimientos de Educación Media de todo el país, que facilite la continuidad de estudios y la inserción laboral de las/los jóvenes que egresan del sistema escolar (NUEVA).	Ministerio de Educación
	34. Al año 2010 se definirán estándares de construcción de espacios educativos pre-escolares que incorporan criterios de Prevención Situacional (NUEVA).	Ministerio de Educación
	35. Al año 2010 se habrá implementado en todas las regiones del país, el Programa "Habilidades para la vida", destinado al nivel de educación parvularia y 1er ciclo de educación básica de establecimientos educacionales subvencionados con alto índice de vulnerabilidad (NUEVA).	Junaeb
50.- Capacitación laboral para jóvenes vulnerables	36. Al año 2010, en el marco del Programa Jóvenes Bicentenario, se adjudicarán becas de capacitación laboral a 30.000 jóvenes de mayor vulnerabilidad social, de los cuales, hasta 15.000 serán seleccionados en coordinación con las iniciativas de Seguridad Pública que desarrolla el Ministerio del Interior.	Ministerio del Trabajo / Sence / Ministerio del Interior
	37. Al año 2010 se habrá generado una oferta de alfabetización digital orientada a jóvenes en situación de riesgo social (NUEVA).	Injuv

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

### Eje 3: PREVENCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
	38. Al año 2010 se ejecutarán 175 proyectos orientados a la prevención social del delito, dirigidos a la población infanto-juvenil, en las comunas participantes del Plan Comunal de Seguridad Pública (NUEVA).	Ministerio del Interior / Municipios
34.-Implementar los Programas "Prevenir en familia" en 55.000 familias al año. Destinado a fortalecer las habilidades parentales para prevenir el consumo de drogas.	39. Al año 2010 se habrá implementado el Programa Prevenir en Familia, orientado a desarrollar capacidades de prevención al interior de la familia.	Conace
37.-Desarrollar Trabajo Preventivo en Centros Violencia Intrafamiliar. 10.000 beneficiarios al 2010.	40. Al año 2010 se habrá desarrollado trabajo preventivo para reducir la Violencia Intrafamiliar en los Centros de Atención psicosocial a Mujeres Víctimas de VIF.	Sernam
	41. Al año 2010 se ejecutarán 60 proyectos orientados a la prevención de la violencia en el ámbito vecinal y/o comunitario, en las comunas participantes del Plan Comunal de Seguridad Pública (NUEVA).	Ministerio del Interior / Municipios
	42. Al año 2008 se habrá validado un modelo de salud jurídica y mediación comunitaria en 5 comunas del país (NUEVA).	Ministerio de Justicia

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

### Eje 3: PREVENCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
	43. Al año 2010 se habrá implementado, en el 50% de las regiones, el Programa Intersectorial de salud mental y convivencia social para adolescentes, con enfoque de determinantes sociales (NUEVA).	Ministerio de Salud / Ministerio del Interior
32.- Ampliar cobertura del Programa Previene a 97 comunas el año 2006 y a 200 el año 2010.	44. Al año 2010 se habrá implementado el Programa "Conace-Previene en la comuna", en 200 comunas del país..	Conace
	45. Al año 2010 se habrán implementado los exámenes de salud preventiva, en un 10% de los/las adolescentes del universo inscrito en la atención primaria de salud (NUEVA).	Ministerio de Salud
46.- Implementar Escuelas abiertas a la Comunidad: 1.000 establecimientos educacionales abiertos para usarlos como espacios comunitarios destinados a la práctica deportiva de la población aledaña. Cobertura de 100.000 beneficiarios.	46. Al año 2010 se habrá implementado el Programa de Escuelas Abiertas para el uso comunitario, y la práctica deportiva de la población aledaña a establecimientos educacionales de sectores vulnerables del país.	Chiledeportes
48.- : Aplicar Plan Nacional de Desarrollo del Fútbol: implementación gradual de 1.000 escuelas de fútbol orientadas a 30.000 niños, niñas y jóvenes en riesgo social.	47. Al año 2010 se contará con 1.000 Escuelas de Fútbol para niños/as en riesgo social.	Chiledeportes

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)





### Eje 3: PREVENCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
	48. Al año 2010 se habrá ejecutado un programa de Escuelas Preventivas de Fútbol dirigidas por destacados deportistas chilenos (NUEVA).	Ministerio del Interior
	49. Al año 2010 se habrá instalado una red de Ciclo Paseos para incentivar la asociatividad, la integración y la participación ciudadana, así como mejorar la calidad de vida y salud de la población de los barrios de alta vulnerabilidad social, en todas las regiones del país (NUEVA).	Ministerio de Salud
	50. Al año 2010 se habrá distribuido material de difusión orientado a la población objetiva del Sistema Chile Solidario, en el que se abordarán las temáticas de seguridad, la protección de las personas, de las familias y de su entorno (NUEVA).	Ministerio de Planificación / Ministerio del Interior
	51. Al año 2010 se habrán coordinado acciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de las familias que enfrentan situaciones de riesgo, por existir –en su ámbito relacional– una persona en conflicto con la justicia (NUEVA).	Ministerio de Planificación
	52. Al año 2010 se habrán generado alternativas de inclusión social para personas en situación de calle, en el marco del Sistema Chile Solidario (NUEVA).	Ministerio de Planificación

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

### Eje 3: PREVENCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
30.- Implementar el programa de] Prevención universal primaria de consumo de drogas para 2.700.000 niños, niñas y adolescentes, a través del Programa continuo Preventivo en el ámbito escolar, desde preescolares a IV medio	53. Al año 2010 se distribuirá permanentemente, en todos los establecimientos educacionales del país, material preventivo del consumo de drogas que oriente y apoye el trabajo de prevención en cada uno de los niveles educativos.	Conace
	54. Al año 2010, el Programa Enfócate de Conace habrá capacitado a 9.000 monitores para el trabajo preventivo con jóvenes (NUEVA).	Conace
38.- Aplicar Programa de prevención primaria en población joven, carrete juvenil y población vulnerable, orientado a aumentar en los participantes del Programa la percepción de riesgo frente al consumo de drogas.	55. Al año 2010 se habrán realizado acciones preventivas del consumo de drogas en espacios de recreación y/o barrios de carrete juvenil, en quince regiones del país..	Conace
	56. Al año 2010 se contará con oferta de tratamiento y rehabilitación para hombres y mujeres en proceso penal, consumidores/as problemáticos/as de drogas, que califican para salida alternativa de suspensión condicional del procedimiento (NUEVA).	Conace
	57. Al año 2010, el 80% de los equipos de tratamiento de los centros del Convenio Conace-Fonasa-Minsal implementarán estrategias de integración socio-ocupacional (NUEVA).	Conace

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

### Eje 3: PREVENCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
	58. Al año 2010 se desarrollarán estrategias comunicacionales orientadas a prevenir el consumo de alcohol previo a la conducción (NUEVA).	Conaset
43.- Implementar Programas de Protección Especial para 1.133 niños, niñas y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos, destinado a otorgar intervenciones reparatorias especializadas frente a problemáticas que atenten contra su normal desarrollo, como situación de calle, explotación sexual comercial infantil u otras.	59. Al año 2010 se habrá implementado el Programa de Intervención Integral Especializada, que propicia el proceso de integración familiar y social de niño/as y adolescentes con problemáticas asociadas al consumo abusivo de drogas y alcohol, en situación de calle e inimputables ante la Ley Penal..	Sename
	60. Al año 2010, el Programa de Intervención breve en Prevención Focalizada atenderá situaciones de vulneración de derechos de mediana complejidad, en niño/as y adolescentes (maltrato leve, violencia intrafamiliar, negligencia parental, etc.) (NUEVA).	Sename
41.- Implementar 105 Oficinas de protección de Derechos de Infancia y Adolescencia en 147 comunas del país	61. Al año 2010 se contará con 105 Oficinas de Protección de los Derechos para la infancia y adolescencia (OPD), que cubrirán 174 comunas del país.	Sename

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

### Eje 3: PREVENCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
44.- Brindar Atención especializada a 250 niños y jóvenes de la Región Metropolitana, beneficiarios del programa 24 horas.	62. Al 2010 se habrá implementado una oferta de atención especializada de niños/as y adolescentes provenientes del "Programa de Seguridad Integrada: 24 Horas" de Carabineros de Chile, a través de modalidades territoriales en 6 regiones del país.	Ministerio del Interior
45.- Ampliar Programa "24 horas" de Carabineros de Chile a 6 regiones del país.	63. Al año 2010 se ampliará el "Programa de Seguridad Integrada: 24 horas" a todas las regiones del país y se desarrollará un sistema de monitoreo (NUEVA).	Carabineros de Chile
53.- Diseñar y aplicar estrategia de Prevención Situacional en 7 barrios del Programa "Quiero Mi Barrio" del Ministerio de Vivienda; y elaborar instrumentos diagnósticos para los 193 barrios del mismo Programa	64. Al año 2010 se habrán diseñado y aplicado estrategias de Prevención Situacional en 7 barrios del Programa "Quiero Mi Barrio" del Ministerio de Vivienda; y se habrán elaborado instrumentos diagnósticos para los 200 barrios del mismo Programa.(	Ministerio de Vivienda
	65. Al año 2010 se contará con 200 Consejos Vecinales de Desarrollo asociados al Programa "Quiero mi Barrio", capacitados en Prevención Situacional (NUEVA).	Ministerio de Vivienda
	66. Al año 2010 se habrán recuperado sitios eriazos de propiedad del SERVIU, con el objetivo de ser incorporados para su uso comunitario en el espacio local (NUEVA).	Ministerio de Vivienda
	67. Al año 2010 se habrá implementado un programa de recuperación de sitios eriazos para uso deportivo, en el nivel nacional (NUEVA).	Chiledeportes / Ministerio del Interior

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

### Eje 3: PREVENCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
55.- Incorporar principios de Prevención Situacional en los instrumentos de planificación territorial, para la gestión de espacios urbanos seguros.	68. Al año 2010, los instrumentos de planificación territorial habrán incorporado los principios de Prevención Situacional, para la gestión de espacios urbanos seguros.	Ministerio de Vivienda
54.- Incorporar estándares mínimos de Prevención Situacional en las fichas de calificación de los proyectos de vivienda social- de la División de Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo	69. Al año 2010, las fichas de calificación de los proyectos de vivienda social habrán incorporado los estándares mínimos de Prevención Situacional.	Ministerio de Vivienda
56.-Contar con 82 Planes Comunales de Seguridad [que] contienen iniciativas de Prevención Situacional.	70. Al año 2010 se ejecutarán 280 proyectos de Prevención Situacional del delito y el temor, en las comunas participantes en el Plan Comunal de Seguridad Pública.	Ministerio del Interior / Municipios
29.- Programas de mediación escolar y resolución pacífica de conflictos en 74 colegios en las comunas de El Bosque, Lo Prado, La Pintana, Renca, Temuco, Rengo, Talca, regiones VI, VII, IX y RM.	NO INCLUIDA	Mineduc
31.- Desarrollar el programa de protección especializada en el ámbito de drogas en 11 regiones del país, aproximadamente 750 niños, niñas y adolescentes.	NO INCLUIDA	Sename

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

### Eje 3: PREVENCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
33.- Aplicar los Programas "Conozca a su hijo", "Educando en los primeros años", y "Mejoramiento de la infancia" en 8 regiones del país.	NO INCLUIDA	Mineduc
35.- Poner en práctica el Programa de Fortalecimiento Familiar, atendiendo a 6.300 familias al año.	NO INCLUIDA	Sename
36.- Aplicar el Programa "Familias de Acogida", beneficiando a 4.038 niños al año.	NO INCLUIDA	Sename
39.- Desarrollar programas de Integración socio ocupacional de 2.200 drogodependientes y sus familias.	NO INCLUIDA	Conace
42.- Programas para prevenir situaciones de vulneración de los derechos del niño, niña y adolescente que afecten su integración familiar, escolar y comunitaria. 22.418 niños, niñas y adolescentes beneficiados.	NO INCLUIDA	Sename
47.- Desarrollar actividades físicas para mujeres dueñas de casa (madres y motivadoras de conductas y hábitos en el grupo familiar).	NO INCLUIDA	Chiledesportes
51.- Bonificación de un 50% del sueldo mínimo (por 12 meses) a empleadores para generar 1.500 empleos de jóvenes entre 18 y 24 años pertenecientes a familias del Sistema Chile Solidario.	NO INCLUIDA	Mintrab
52.- Crear incentivo a la contratación de jóvenes en riesgo social.	NO INCLUIDA	Mintrab

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Oferta Programática (ENSP)

1. Institucionalidad

2. Información

3. Prevención

4. Control y Sanción

5. Rehabilitación

6. Asistencia a Víctimas

### Objetivo del eje

“Implementar y promover medidas legales, policiales y judiciales para mejorar las labores de prevención policial y la persecución y sanción de las conductas ilícitas”.

### Objetivos específicos

1. “Mejorar la presencia policial preventiva”.
2. “Coordinar la acción policial con los planes territoriales de prevención del delito”.
3. “Reforzamiento de los controles de frontera”.
4. “Aumentar la proporción de delitos resueltos”.
5. “Poner en marcha el sistema de justicia penal adolescente”.
6. “Perfeccionar el sistema de penas privativo y no privativo de libertad”.
7. “Implementar tribunales de tratamiento para infractores en proceso judicial”.
8. “Agenda legislativa de seguridad pública”.

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, 2006.

## Eje 4: CONTROL Y SANCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
58.- Aumentar la dotación de Carabineros en 6 mil funcionarios. En diciembre de cada año se incorporarán a la planta institucional 1.500 carabineros alumnos para aumentar la oferta de prevención policial.	71. Entre 2007 y 2010, se habrá aumentado la dotación de Carabineros en 6.000 plazas.	Carabineros de Chile
59.- Reducir las funciones administrativas realizadas por Carabineros, para el fortalecimiento de las tareas ajenas a la función policial. Proyecto de Ley que reduce las funciones administrativas.	72. Reducción de las funciones administrativas realizadas por Carabineros para el fortalecimiento de las tareas propias de la función policial (Ley 20.227).	Carabineros de Chile
60.- Definir metas de gestión en la función preventiva según las realidades locales y recursos policiales asignados en las Unidades o Destacamentos Operativos que cuentan con Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva.	73. En 2007 se habrán definido metas de gestión en la función policial preventiva, según las realidades locales y recursos policiales asignados en las unidades o destacamentos operativos que cuentan con Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva..	Carabineros de Chile
61.- Diseñar un modelo de gestión preventivo, centrado en la relación Carabineros-Comunidad.	74. Al año 2010 se contará con un modelo de gestión policial preventivo, centrado en la relación Carabineros-comunidad.	Carabineros de Chile

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Eje 4: CONTROL Y SANCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
	75. Al año 2010 se traspasarán 20 autoridades fiscalizadoras a Carabineros de Chile, para dar cumplimiento a la Ley de Control de Armas (Ley n° 17.798) (NUEVA).	Carabineros de Chile
62.- Extender el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva a 100 comunas, al año 2010, ampliando su cobertura a un promedio de 7 comunas anuales, llegando a restar servicios al 85% de la población nacional.	76. Al año 2010 se extenderá el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, a 100 comunas del país.	Carabineros de Chile
	77. Al año 2010 se habrá elevado la eficacia en la prevención, detección e investigación de la delincuencia organizada (NUEVA).	PDI
	78. Al año 2010 se aumentará la eficacia en las aprehensiones y detenciones en procedimientos de control de identidad (NUEVA).	PDI
	79. Al año 2010 se habrá incrementado el trabajo con la comunidad en la prevención de delitos complejos (NUEVA).	PDI

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Eje 4: CONTROL Y SANCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
65.- Aumentar a regiones la cobertura del Fono-familia 149 de Carabineros para denuncias o consultas sobre violencia intrafamiliar	80. El Fono Familia 149, para denuncias o consultas sobre Violencia Intrafamiliar, funcionará en todas las regiones del país.	Carabineros de Chile
66.- Aumentar a regiones la cobertura del Fono147 de Carabineros para denuncias o consultas sobre Violencia Infantil	81. El Fono Niños/as 147, para denuncias o consultas sobre Violencia Infantil, funcionará en todas las regiones del país.	Carabineros de Chile
	82. Al año 2010 se contará con un Call Center, orientado a fortalecer la relación entre víctimas y denuncias, con el objeto de que las Fiscalías entreguen a los intervinientes directos en un delito, información en tiempo real sobre el estado de situación de la denuncia (NUEVA).	Ministerio Público
64.- Incorporar la Violencia Intrafamiliar como atención específica y especializada en el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva	83. Al año 2010 se habrá incorporado la Violencia Intrafamiliar como atención específica y especializada en el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva.	Sernam / Carabineros de Chile
67.- Modernización de Infraestructura, tecnología y administración de los controles de fronteras	84. Al año 2010 se habrá modernizado la infraestructura, tecnología y administración de los controles de fronteras.	Ministerio del Interior

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Eje 4: CONTROL Y SANCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
68.- Construcción Complejo Fronterizo Colchane, Región de Tarapacá, Provincia de Iquique.	85. Al año 2010 se habrán construido nuevos Complejos Fronterizos.	Ministerio del Interior
69.- Diseño para la construcción de tres (3) Complejos Fronterizos	86. Se trabaja en el diseño para la construcción de 4 complejos fronterizos (Jama, Chungará, Pichachén en 2007 y Huahum en 2008).	Ministerio del Interior
70.- Aumentar la proporción de órdenes de investigar resueltas en los delitos de robo, sexuales, homicidio, violación y delitos de crimen organizado: sexuales, narcotráfico, financieros y medioambientales.	87. Al año 2010 se habrá mejorado la proporción de órdenes de investigar resueltas en los delitos sexuales, de robos, homicidios y violación, y delitos de crimen organizado: sexuales, narcotráfico, financieros y medioambientales.	PDI
71.- Mejorar la calidad de los términos. Aumentar la proporción de salidas	88. Al año 2010 se superarán los niveles de sentencias definitivas, en los casos recibidos por los fiscales que, contando con antecedentes de víctimas, testigos y otros, son llevados a los Tribunales de Justicia.	Ministerio Público
75.- Implementar 10 complejos penitenciarios concesionados funcionando al año 2010.	89. Al año 2010 se contará con 10 complejos penitenciarios concesionados funcionando.	Ministerio de Justicia

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Eje 4: CONTROL Y SANCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
	90. Al año 2010 se contará con 10 nuevos centros cerrados y de internación provisoria del sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, a lo largo del país (NUEVA).	Ministerio de Justicia
78.- Agenda corta de Seguridad Ciudadana	91. Agenda Corta de Seguridad Ciudadana.	Ministerio del Interior
81.- Comercio Ilegal	92. Proyecto de Ley sobre Comercio Ilegal.	Ministerio del Interior
82.- Normas sobre orden público	93. Proyecto de Ley sobre Normas sobre orden público.	Ministerio del Interior
83.- Registro de teléfonos móviles de prepago	94. Proyecto de Ley que establece Registro de teléfonos móviles de prepago.	Ministerio del Interior
84.- Sanción a robos de cables	95. Proyecto de ley que establece sanción a los robos de cables y receptación de cables de cobre y metales de mobiliario.	Ministerio del Interior

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

### Eje 4: CONTROL Y SANCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
86.- Normas relativas a espectáculos públicos	96. Normas relativas a espectáculos públicos.	Ministerio del Interior
89.- Nuevas Normas sobre Violencia en los Estadios	97. Nuevas Normas sobre Violencia en los Estadios.	Ministerio del Interior
90.- Modificación de la Ley de Extranjería	98. Modificación de la Ley de Extranjería.	Ministerio del Interior
91.- Nuevo Código Penal	99. Al año 2010, se contará con un Proyecto de Ley de Nuevo Código Penal.	Ministerio de Justicia
92.- Modificación a la Ley 18.216 de medidas alternativas a la privación de libertad	100. En el marco de la reforma a la Ley N° 18.216, se establecerán modificaciones a las penas privativas o restrictivas de libertad.	Ministerio de Justicia
	101. Al año 2010 se contará con Proyecto de Ley que contemple la figura del Juez de Vigilancia Penitenciaria, para favorecer la eficacia de la ejecución de la pena (NUEVA).	Ministerio de Justicia

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

### Eje 4: CONTROL Y SANCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
63.-Potenciar vínculo operativo entre el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva con las unidades vecinales, optimizando la focalización de recursos de prevención social y situacional en el territorio.	NO INCLUIDA	Carabineros de Chile
72.- Disponer de 22 fiscales y 40 defensores especializados en el nivel nacional. Capacitar a 40 jueces del Centro de Justicia de Santiago. Oferta programática de Sename y adecuar Secciones Juveniles de Gendarmería de Chile a los estándares requeridos para el nuevo Sistema de Justicia Penal Adolescente.	NO INCLUIDA	Ministerio de Justicia
73.- Adecuar el Sistema de Evaluación y Control de Gestión de resultados, conforme a criterio de funcionamiento de la Ley de Responsabilidad Adolescente	NO INCLUIDA	Sename
74.- Monitorear la marcha del nuevo Sistema, informando periódicamente de su funcionamiento, a través de Indicadores basados en estándares que permitan realizar correcciones y cambios ad hoc.	NO INCLUIDA	Ministerio de Justicia

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Eje 4: CONTROL Y SANCIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
	76.- Enviar Proyecto de Ley que contemple incentivos tributarios o subvenciones a empresas que o inviertan en unidades productivas en los penales o contraten sujetos que cumplan o hayan cumplido condena.	Ministerio de Justicia
	77.- Brindar Implementar Tratamiento y rehabilitación a hombres y mujeres consumidores problemáticos de drogas que califican para la salida alternativa de Suspensión Condicional del Procedimiento en el contexto de la Reforma Procesal Penal. Con planes intensivo y residencial.	Conace
79.- Reducción de funciones administrativas a Carabineros	contenido incluido en meta 72.	-
80.- Crear nueva institucionalidad de Seguridad Pública	contenido incluido en meta 1.	-
	85.- Sistema de control de Medidas Alternativas (brazalete electrónico)	-
	87.- Ley de Seguridad Privada	-
88.- Número único de Emergencias	contenido incluido en meta 8.	-

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Oferta Programática (ENSP)

1. Institucionalidad

2. Información

3. Prevención

4. Control y Sanción

5. Rehabilitación

6. Asistencia a Víctimas

### Objetivo del eje

"Integrar a la comunidad a personas infractoras de ley penal".

### Objetivos específicos

1. "Reinsertar socialmente a las personas infractoras de la ley penal (18 y más años)".
2. "Diseñar e implementar estrategias de intervención con jóvenes infractores afectos a la ley de responsabilidad penal adolescente".
3. "Tratamiento y rehabilitación en consumo de drogas a personas infractoras de la ley penal (18 y más años)".
4. "Tratamiento y rehabilitación de drogas para jóvenes infractores afectos a la ley de responsabilidad penal adolescente".

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, 2006.



## Eje 5: REHABILITACIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
93.- Implementar Programa de reinserción de 225 personas que han infringido la Ley Penal en la Región Metropolitana de Santiago y Región del Bio Bio. Ampliación del Programa a 4 regiones	102. Al año 2010 se habrá ampliado la cobertura y prestaciones de reinserción social para las personas privadas de libertad.	Gendarmería de Chile
	103. Al año 2010 se aumentarán las oportunidades de capacitación y/o reinserción laboral para personas condenadas en medio libre (NUEVA).	Gendarmería de Chile
94.- Implementar Programa de Reinserción Social "Hoy es mi tiempo" para 250 personas. Ampliación progresiva.	104. Al año 2010 se incrementará progresivamente la cobertura del Programa "Hoy es mi tiempo" orientado a apoyar la reinserción social de quienes han cometido algún delito y están en proceso de eliminación de antecedentes.	Gendarmería de Chile
95.- Fomentar la reinserción laboral de jóvenes infractores de ley a través de incentivos legales a la empresa privada (Responsabilidad Social Empresarial).	105. Al año 2010 se diseñará e implementará gradualmente, un programa de subsidio a la contratación de personas que hayan cumplido condena.	Ministerio de Justicia / Genchi / Panar, Mintrab / Mideplan / Ministerio del Interior
	106. Al año 2010 se habrá aumentado la cobertura de los Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos de Gendarmería (CET) (NUEVA).	Gendarmería de Chile

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Eje 5: REHABILITACIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
	107. Al año 2010, el Programa Puente mejorará las estrategias orientadas a sostener el vínculo entre las familias y los miembros de las mismas que se encuentran privados de libertad, y favorecerá la regularización de antecedentes de quienes presenten esta condición pendiente (NUEVA).	Mideplan
	108. Al año 2010 se ejecutarán 24 proyectos sobre violencia contra la mujer, orientados al tratamiento de hombres agresores, en las comunas del Plan Comunal (NUEVA).	Ministerio del Interior / Municipios
	109. Al año 2010 se optimizará la asistencia brindada a jóvenes infractores que han sido sancionados en el sistema de Medio Libre (NUEVA).	Sename
	110. Al año 2010 se potenciará el acceso a la oferta local (formación laboral, inserción educativa formal y/o nivelación de estudios, intervención en salud, intervención por consumo de drogas) de las y los adolescentes sancionadas en régimen semicerrados, facilitando su proceso de reinserción social (NUEVA).	Sename
	111. Al año 2010 se mejorará la infraestructura de los centros cerrados y de internación provisoria, con el objeto de fortalecer la capacidad y la oferta programática (NUEVA).	Sename
	112. Se mejorarán las oportunidades de formación laboral y educación escolar (básica y media) para los adolescentes infractores de ley que se encuentren internos en centros cerrados (CIP-CRC) (NUEVA).	Sename

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Eje 5: REHABILITACIÓN

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
98.-Implementar Programa de prevención secundaria de consumo de drogas en recintos penales del país.	113. Al año 2010 se contará con una oferta de intervención en población penal validada, que permita prevenir, gestionar y reducir los riesgos y daños asociados al consumo de drogas y conductas delictivas..	Conace
	114. Al año 2010 se contará con un modelo de trabajo para la capacitación e inducción al mercado laboral de jóvenes sancionados, en el marco de la ley de responsabilidad penal para adolescentes (NUEVA).	Ministerio del Trabajo
100.-Diseñar programas de tratamiento y rehabilitación de drogas en modalidades privativas y no privativas de libertad	115. Al año 2010 se contará con oferta de tratamiento y rehabilitación para jóvenes infractores/as de Ley, por consumo problemático de alcohol/drogas y otros trastornos de salud mental (Ley N° 20.084).	Conace
	116. Al año 2010 se contará con oportunidades de tratamiento y rehabilitación para personas privadas de libertad y beneficiarias de la medida de libertad vigilada en el medio libre (NUEVA).	Conace
96.-Elaboración de orientaciones técnicas para el desarrollo de medidas y sanciones privativas y no privativas de libertad	NO INCLUIDA	Sename
97.- Implementar Programa de atención especializada en consumo de drogas, a personas privadas de libertad, en centros de tratamiento instalados en recintos penales.	NO INCLUIDA	Conace / Genchi
99.- Implementar Programa de tratamiento y rehabilitación para jóvenes infractores	NO INCLUIDA	Conace

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Oferta Programática (ENSP)

1. Institucionalidad

2. Información

3. Prevención

4. Control y Sanción

5. Rehabilitación

6. Asistencia a Víctimas

### Objetivo del eje

“Desarrollar iniciativas de asistencia a víctimas de delitos violentos”.

### Objetivos específicos

1. “Dar asistencia a víctimas de delitos violentos en el ámbito del proceso judicial y social”.
  - Ámbito judicial
  - Ámbito social

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, 2006.

## Eje 6: ASISTENCIA A VÍCTIMAS

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
	117. Al año 2010 las Fiscalías Regionales contarán con un modelo de protección inmediata para víctimas de Violencia Intrafamiliar (NUEVA).	Ministerio Público
	118. Al año 2010 mejorará progresivamente la atención jurídica de las Víctimas de Delitos Violentos (NUEVA)	Ministerio de Justicia
102.- Implementar 6 salas de Primera Acogida a víctimas de delitos sexuales en los próximos cuatro años.	119. Al año 2010 se habrá implementado en las unidades de urgencia de los hospitales de mediana y alta complejidad, salas de primera acogida para adolescentes/adultos y niños/as víctimas de violencia sexual, con el objeto de evitar la re-victimización.	Ministerio de Salud
106.- Implementar, crear, potenciar 14 Centros orientados a Víctimas directas e indirectas de delitos violentos.	120. Al año 2010 se habrán implementado 18 Centros de Asistencia a Víctimas de Delitos Violentos.	Ministerio del Interior
	121. La mesa nacional y las mesas regionales coordinarán la Red de Asistencia a Víctimas (RAV) para el funcionamiento sistemático y oportuno de ésta (NUEVA).	Ministerio del Interior

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Eje 6: ASISTENCIA A VÍCTIMAS

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
107.- Implementar 33 Centros de atención psicosocial a mujeres víctimas de VIF al año 2010.	122. Al año 2010 se implementarán 58 Centros de la Mujer para prevención y atención de mujeres víctimas de VIF.	Sernam
108.- Implementar 17 casas de acogida para mujeres víctimas de VIF y niños y niñas dependientes de ellas, al año 2010.	123. Al año 2010 se habrán implementado 25 Casas de Acogida para mujeres víctimas de VIF y niños/as dependientes de ellas.	Sernam
109.- Implementar 53 Centros de Reparación especializados en maltrato y atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato y abuso sexual infantil.	124. Durante el período 2006-2010 se habrá desarrollado una oferta pertinente de atención especializada a niños/as y adolescentes que han sufrido vulneración grave de derechos y/o han sido víctimas de delitos.	Sename
	125. Durante el período 2006-2010 se habrá desarrollado oferta pertinente de atención especializada a niños/as y adolescentes que han sido víctimas de explotación sexual comercial (NUEVA).	Sename
	126. Al año 2010 se ejecutarán 160 proyectos orientados a apoyar a las víctimas de delito o a la prevención del maltrato infantil, en las comunas del Plan Comunal de Seguridad Pública (NUEVA).	Ministerio del Interior / Municipios

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)



## Eje 6: ASISTENCIA A VÍCTIMAS

Meta ENSP 2006	Meta ENSP 2008	Institución Responsable
101.- Ampliar compromiso estatal de protección a víctimas y testigos. Proponer Anteproyecto de Ley de Protección a Víctimas y Testigos	NO INLUIDA	Ministerio Público
103.- Implementar Plan especializado de Protección para víctimas y testigos en casos de alta complejidad	NO INLUIDA	Ministerio Público
104.- Implementar un Modelo de Gestión para acuerdos reparatorios, a través de centros externos en 12 regiones	NO INLUIDA	Ministerio Público
105.- Implementar Programa de salud jurídica y mediación comunitaria vecinal y penal en centros de mediación de la Corporación de Asistencia Judicial, con avance progresivo para alcanzar a todo el país.	NO INLUIDA	Ministerio de Justicia

FUENTE: Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, años 2006 y 2008. (EXTRACCIÓN TEXTUAL)

## Evaluación y cuentas públicas



## Cuentas Públicas

### Estrategia Nacional de Seguridad Pública

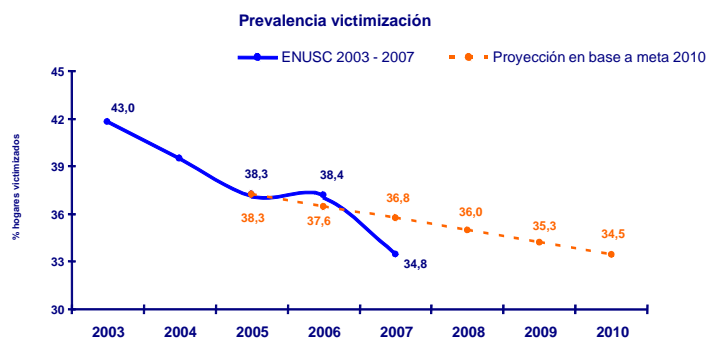
- ✓ Compromete la rendición de cuentas públicas semestrales.
- ✓ A la fecha, el gobierno ha dado a conocer **tres cuentas públicas** desde la puesta en marcha de la Estrategia:

1. Primera Cuenta Pública, reporte semestral (julio de 2007) [LINK A CUENTA](#)
2. Cuenta Pública Anual 2007 (enero de 2008) [LINK A CUENTA](#)
3. Cuenta Pública, reporte semestral (julio de 2008) [LINK A CUENTA](#)

## Cuenta Pública: 1er semestre 2008 (ENSP)

META: Línea base 2005 (38,3%)

FUENTE: Cuenta Pública Semestral 2008  
[LINK CUENTA PÚBLICA](#)



El gráfico (presentado en Cuenta Pública) muestra que la meta de gobierno referida a la disminución en los niveles victimización, comprometida en la Estrategia, estaría estadísticamente lograda.

## Cuentas Públicas

### Acuerdo Político Legislativo en Seguridad Ciudadana

✓ El Ministerio del Interior se compromete a entregar semestralmente información al Congreso Nacional sobre políticas públicas y programas vinculados a seguridad ciudadana. La información deberá estar referida a:

- Estrategia Nacional de Seguridad pública.
- Plan Cuadrante.
- Programa Barrio Seguro.
- Programa Plan Comunal de seguridad Pública.
- Programas preventivos en materia de drogas y alcohol.

✓ La información debe incluir: objetivos, metas comprometidas, presupuestos asignados y su ejecución, rendición de cuentas de traspasos a instituciones privadas, número de beneficiarios, principales acciones desarrolladas durante el período, evaluaciones y metodologías, en su caso, cifras y otros datos estadísticos.

#### PROBLEMAS:

- No hay información pública de cuentas ante el Congreso.
- No se conoce procedimiento de cuentas comprometidas.
- Se desconoce estado de compromiso y resultados .

## Cuentas Públicas (ENSP)

✓ La Estrategia compromete la reducción de victimización (10%) para un año después del término del periodo del gobierno que realizó el compromiso.

✓ Dificultad inherente a la redición de cuentas de metas que no cumplen con parámetros mínimos de definición de una meta.

#### PROBLEMAS:

- Falta información para cotejar resultados expuestos.
- No hay indicadores ni medios de verificación conocidos.
- Se sugieren resultados que no se condicen con datos entregados.



## Cuentas Públicas: problemas

- ✓ “Se ha establecido una efectiva coordinación de carácter intersectorial entre las instituciones del Estado involucradas en la Estrategia –Ministerios y Servicios responsables de la Seguridad Pública– a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de los 13 Consejos Regionales de Seguridad Pública que funcionan actualmente de manera periódica. Se avanza, de este modo, en la construcción de acuerdos y compromisos para el apoyo y la gestión de programas de Seguridad Pública”.

*Fuente: Cuenta Pública Anual 2007, Ministerio del Interior.*

### COMENTARIO:

- ✓ No se habilita al escrutinio público para evaluar el real cumplimiento de la medida. Se desconocen magnitudes y plazos de conceptos claves que sugieren cumplimiento: ‘coordinación efectiva’, ‘periodicidad’ y ‘construcción de acuerdos y compromisos’.

## Cuentas Públicas: problemas

- ✓ “Como fruto del esfuerzo realizado durante el año 2007 para aumentar la eficacia policial, la Policía de Investigaciones de Chile logró un aumento de un 64% en las órdenes de investigar resueltas en relación al año 2006 (robos, delitos sexuales, homicidios, violación y crimen organizado)”.

*Fuente: Cuenta Pública Anual 2007, Ministerio del Interior.*

### COMENTARIO:

- ✓ Un lector de buena fe podría concluir un aumento en la eficacia en investigación. Sin embargo, no se habla de resultados. Conclusión entregada no se relaciona con indicador: podría significar mayor rapidez, menor diligencia, levantamiento de información que no aporta al esclarecimiento.

## Evaluaciones

- ✓ Existe desconocimiento de evaluaciones de las medidas propuestas en la Estrategia (se conocen públicamente aproximadamente 20 evaluaciones) y de las metodologías de los programas incorporados.

Descripción	Institución	Año evaluación	Evalúa
Programa de Fortalecimiento Familiar	Sename	2003	Dipres
Trabajo Preventivo de centros de Violencia Intrafamiliar	Senam	2003	Dipres
Plan nacional de desarrollo de Fútbol	(Chiledeportes)	2004-2006	Dipres
Extender el Plan Cuadrante	Carabineros de Chile	2007	Dipres
	Comuna Segura y Plan Cuadrante	2006	Harald Bayer y Rodrigo Vergara
Oferta de tratamiento y rehabilitación	Conace- Defensoría - Fiscalía - PJ - Minsal - Minju	2005	Dipres
		2005	Dipres
Programa de reinserción para personas que han infringido la ley Penal	Interior - Minju - SENCE, FOSIS, SERCOTEC y Municipios	2003	Dipres
		2007	Dipres
Programas en modalidades privativas y no privativas de libertad	SENAME	2005	Dipres
Prevenición universal primaria de consumo de drogas (a través del programa continuo preventivo ámbito escolar)	CONACE	2008	CONACE
		2008	CONACE
Programa Prevenir en Familia, Programa Abriendo Puertas	Conace	*	CONACE
		*	CONACE
Programa <i>Previene</i>	Conace	*	CONACE
		*	CONACE
Programa de Protección Especial	Sename	2007	Dipres
Programa Participación y Seguridad Ciudadana	Interior	2003	Dipres
Atención Especializada - Programa 24 Horas	Carabineros de Chile	2002	Departamento Policía de Menores
Ministerio de Defensa Nacional - Carabineros de Chile		2001-2005	---
Promoción de conductas prosociales (establecimientos V región)	Ministerio del Interior - Ministerio de Educación	2003	---

Fuente: *Elaboración Propia, 2008*

## Fuentes bibliográficas

1. Primera Cuenta Pública, reporte semestral, Ministerio del Interior, 2007.
2. Cuenta Pública Anual 2007, Ministerio del Interior, 2008.
3. Cuenta Pública, reporte semestral, Ministerio del Interior, 2008.
4. Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile, Ministerio del Interior, 2004.
5. Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, 2006.
6. Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, 2008.
7. Evaluación intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Flacso y Gobierno de Chile, 2007.
8. Evaluación de Proyectos Sociales, Ernesto Cohen y Rolando Franco, Siglo XXI Mexico, 2000.
9. Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Gobierno de Chile, 2004.





## 5. Delincuencia y equidad social

Foro transversal para la modernización  
estatal en seguridad pública

### Información general N°5:

## Delincuencia y equidad social

FUNDACION  
PAZ CIUDADANA

### Afirmaciones centrales (en general)

- La desigualdad socioeconómica se expresa también en el plano de la seguridad de las personas frente a la violencia y el delito.
- La delincuencia afecta más intensamente a sectores socioeconómicos más excluidos.
- Delincuencia es también un tema sustantivo de equidad.
  - Pobres son más victimizados por la delincuencia.
  - Hoy podríamos predecir carreras delictuales entre los 8 y los 13 años. ¿No intervenimos como sociedad, pero los metemos a la cárcel cuando se convierten en lo que ignoramos?
  - Un egresado de la cárcel absolutamente ansioso por rehacer su vida honestamente no tiene ninguna oportunidad real. ¿Y nos escandalizamos cuando vuelve a robar, y lo devolvemos el doble de años a la cárcel?

## Afirmaciones centrales (en particular)

1. Mientras más pobre, intensidad del temor al delito es mayor.
2. Los distintos estratos temen cosas diversas frente al delito: aquellas que temen los pobres producen más impacto en calidad de vida.
3. Los barrios de mayor exclusión exhiben mayor victimización de sus residentes.
4. Los pobres tienen menor acceso a seguridad y protección (pública y privada).
5. Los costos del delito son más onerosos para los pobres.
6. La pobreza conlleva factores de riesgo hoy claramente asociados al inicio de carreras delictuales, y tienen menor capacidad de producir factores protectores que los compensen.
7. Actual respuesta estatal al delito produce pobreza y exclusión social adicional.

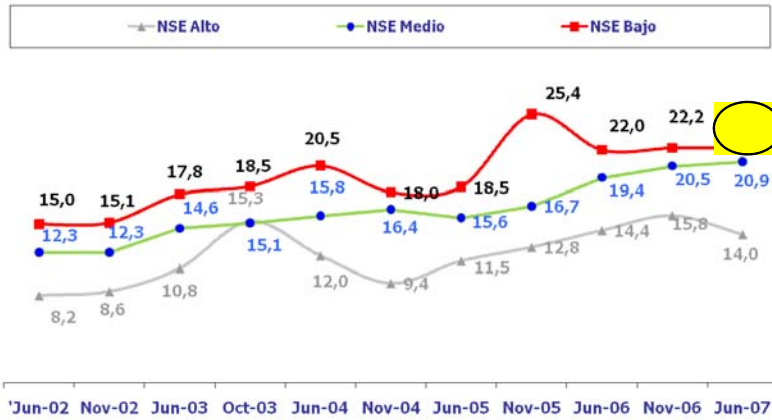
## Temor al delito

1. Mientras más pobre, intensidad del temor al delito es mayor.
2. Temor de los pobres produce más afectación a calidad de vida.



1. Mientras más pobre, mayor temor al delito

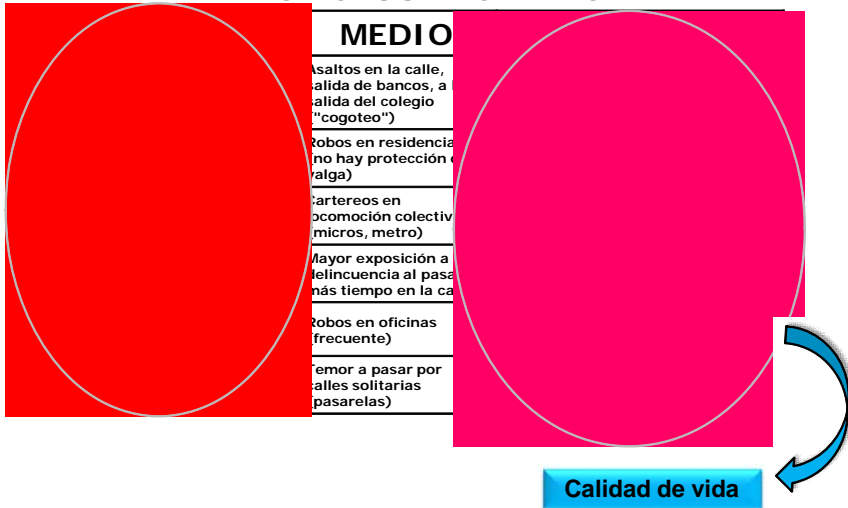
"Alto temor" al delito según estrato socioeconómico



Fuente: Paz Ciudadana Adimark, julio 2007.

2. Temores de los pobres producen mayor afectación a su calidad de vida

TEMOR SEGÚN ESTRATO





## Seguridad y protección

3. Pobres tienen menor acceso a seguridad y protección.

### 1. Policía

➤ Razonable información indiciaria: muchos barrios marginales imponen limitaciones al servicio policial (menor presencia, vigilancia y protección de la población).

### 2. Menor (o ningún) acceso a seguridad privada

De los que tomaron alguna medida de seguridad para prevenir o protegerse de la delincuencia, que medida?	Grupo Socioeconómico					
	Total	ABC1	C2	C3	D	E
1 Comprar armas	1,4	0,6	1,8	1,5	1,3	1,3
2 Evitar salir solo(a) de noche	21,2	16,1	19,6	20,1	22,9	21,2
<b>3 Instalar alarmas</b>	<b>7,8</b>	<b>18,4</b>	<b>15,3</b>	<b>9,0</b>	<b>4,9</b>	<b>3,2</b>
4 Instalar rejas	19,7	17,9	17,1	19,5	21,2	14,4
5 Contrató algún seguro	1,6	2,9	3,0	2,3	0,8	0,2
6 Adquirió un perro	11,7	7,2	7,2	10,8	13,6	14,6
7 Contrató vigilantes	0,7	5,4	2,4	0,7	0,2	0,2
8 Cambio de domicilio	0,6	0,7	1,4	0,6	0,6	0,2
9 Otras Medidas	22,3	21,1	19,3	21,9	22,6	30,4
88 No Sabe	5,6	3,5	4,9	6,1	5,6	3,9
99 No Responde	7,2	6,1	8,0	7,6	6,5	10,4

## Efectos del delito

5. Los costos económicos del delito son mayores para los pobres.

5. Los costos económicos del delito son mayores para los pobres.

- Pérdida de bienestar por mismo delitos es mayor para los pobres.
  - Costos de reposición de propiedad perdida, servicios médicos, o prestaciones de contención y ayuda.
  - Costos asociados a proceso de recuperación de propiedad, salud, o acceso a la justicia (capacidad para ausentarse del trabajo, eficiencia en acceso a información y direccionamiento de acciones, eficiencia en el proceso de reparación – espera en salud pública, por ejemplo).
- Costos de la justicia
  - Capacidad para ausentarse del trabajo, eficiencia en acceso a información y direccionamiento de acciones.
  - Capacidad para perseguir reparaciones económicas.



## Inicio de carreras delictuales

6. La pobreza conlleva factores de riesgo hoy claramente asociados al inicio de carreras delictuales.

## 6. Inicio de carreras delictuales

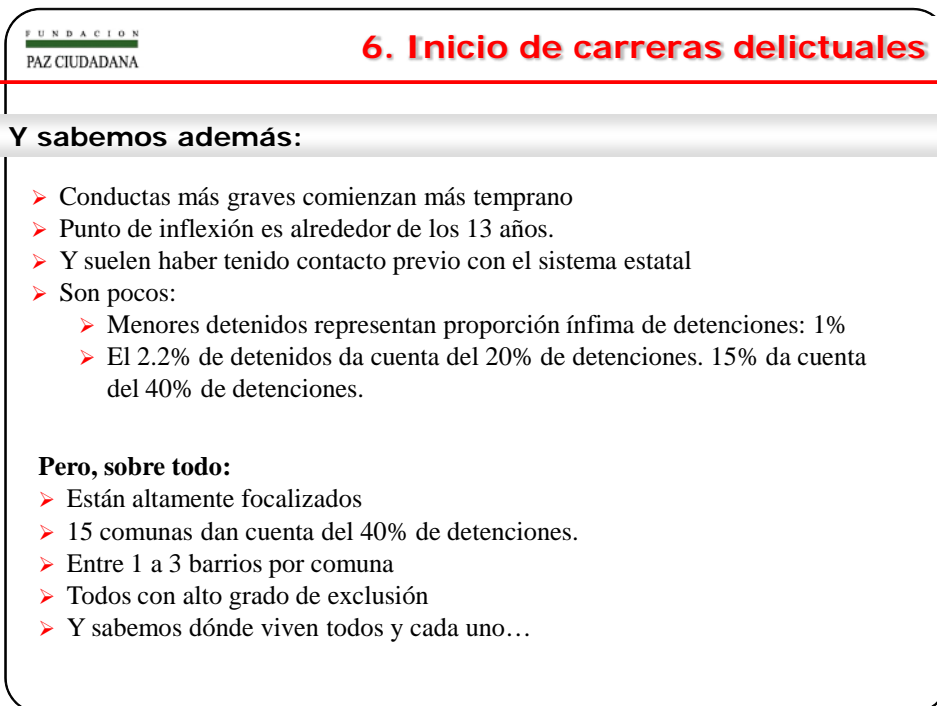
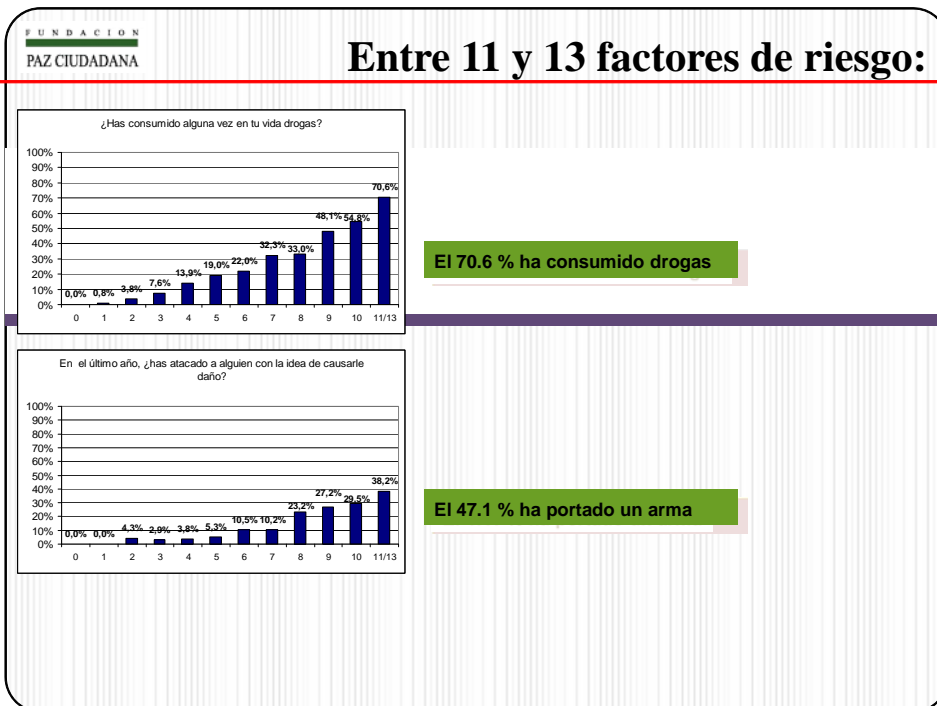
¿Qué determina inicio de carreras delictuales?

- 30 Factores de Riesgo
- En 5 áreas



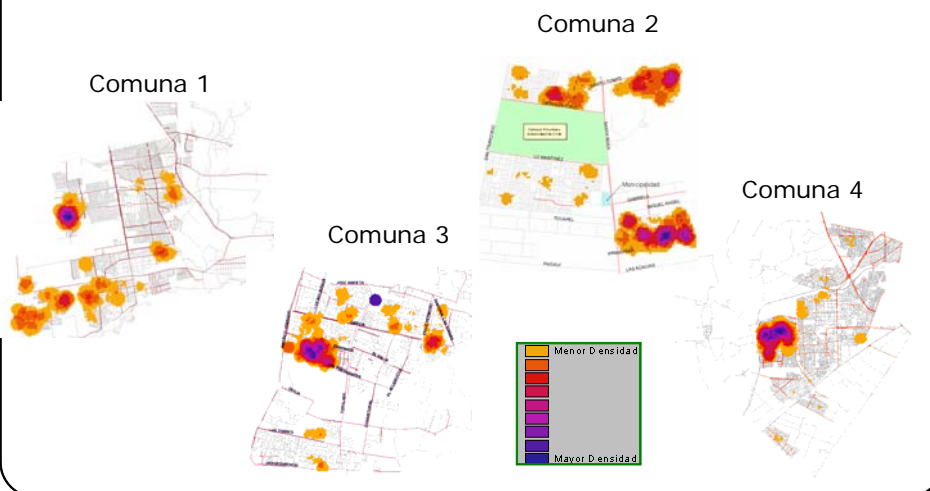
**Socioeconómicos**  
• Intensificación de los demás factores

Inicio carrera delictual determinada por **CONCENTRACIÓN** de factores de riesgo.

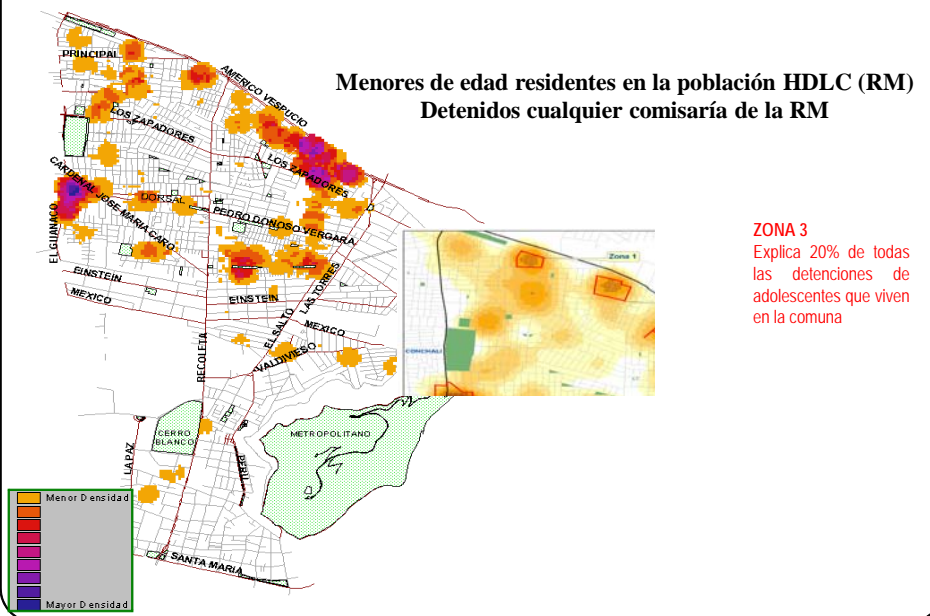




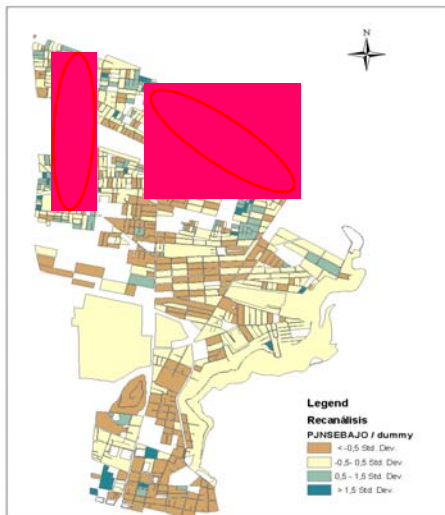
**Georeferenciación de los domicilios de menores de edad que ingresaron a comisarías (2001 a 2005)**



**Un ejemplo en concreto**



## Población HDLC: hogares nivel socioeconómico bajo



NSE bajo: jefe de hogar con ed. básica incompleta y que se desempeña como trabajador no calificado u obrero.

## Prevención social

El **trabajo en terreno** indica que en estos barrios:

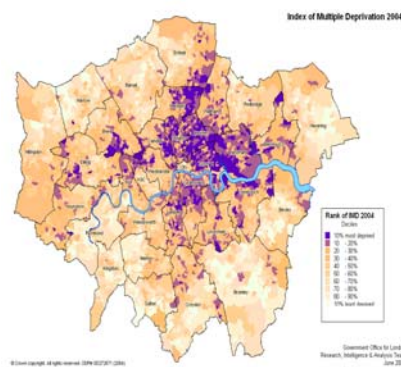
- **Oferta programática** escasa, inestable temporalmente e inorgánica. La oferta privada es prácticamente inexistente.
- **Escaso trabajo en red.** Los diversos programas e iniciativas de mejoramiento que funcionan en el barrio trabajan descoordinadamente, generando duplicidades y sobreintervención, en general puramente diagnóstica, fragmentada.
- **No existen instituciones ni mecanismos adecuados** para que las necesidades de sus habitantes sean visualizadas y abordadas por las autoridades locales, regionales y nacionales.
- **Baja focalización.**
- **Bajo nivel metodológico, sobreintervención mayoritariamente diagnóstica.**
- **Escasa o nula evaluación.**

*El problema no es exclusivo de Chile.*

## POLÍTICA DE RENOVACIÓN DE BARRIOS DEL REINO UNIDO

### Diagnóstico Londres:

- Existencia de barrios con realidad muy distinta al resto del país; exclusión social.
- Índice de Deprivación Múltiple: Índice construido sobre los siguientes criterios
  - Acceso a la salud
  - Desempleo
  - Ingresos
  - Educación, capacitación y formación.
  - Delincuencia y exclusión
  - Acceso a viviendas y servicios



## Respuesta estatal al delito

7. Actual respuesta estatal al delito produce pobreza y exclusión social adicional.

### 7. "Actual respuesta estatal al delito produce pobreza y exclusión adicional".

- Los condenados por el sistema de justicia provienen de NSE bajos y presentan características de exclusión:

Nivel de escolaridad	%
Analfabeto	4%
Educación básica incompleta	43%
Educación básica completa	17%
Educación Media incompleta	23%
Educación media completa	11%
Educación Universitaria incompleta	1%
Educación universitaria completa	1%

- 64% de los condenados se mueve entre el analfabetismo y la educación básica completa.
- Sólo 2% tiene algún tipo de educación adicional.



## 7. Actual respuesta estatal al delito produce pobreza y exclusión adicional.

En este escenario:

Programas de reinserción post-penitenciaria: sólo uno, 350 cupos, \$300 millones anuales (para 20.000 egresados cada año).

Penas alternativas a la cárcel (aproximadamente la mitad de los condenados del país, unas 50.000 personas al año, sometidas a medidas en libertad para favorecer reinserción): sin oferta programática, 3% del presupuesto de Gendarmería.

Suspensión Condicional del procedimiento (cerca de 90 personas al año, cuyo proceso penal se suspende para favorecer su reinserción): sin estructura de oferta programática, ni financiamiento o institucionalidad dedicada.

## Estudio CESC 2008: (Martínez Mercado "Asistencia Postpenitenciaria en Chile - Diagnóstico de la Oferta Pública")

Estudio sobre la asistencia postpenitenciaria y caracterización de un grupo de personas que se encontraban en proceso de eliminación de antecedentes penales. Algunas de sus conclusiones:

- 12,3% tiene un ingreso familiar inferior a \$100 mil y cerca del 40% no gana más de \$350 mil mensuales.
- Si se distingue entre quienes cumplieron su condena privados de libertad y quienes no, la mayoría de los condenados a la cárcel (96%) gana menos de \$350 mil.
- La mayoría se encuentra cesante (11%), tiene un autoempleo de subsistencia (20,7%) o ha desarrollado una micro empresa (15,9%).
- La mayoría manifiesta haber tenido apoyo de su familia de origen o propia durante el cumplimiento de su condena y posterior reinserción.

Estos antecedentes confirman que quienes han sido condenados por un delito, enfrentan dificultades en sus procesos de reinserción, y condiciones de exclusión y pobreza en su núcleo familiar.

f. Esquema del nuevo proceso penal

**Foro transversal para la modernización estatal en seguridad pública**

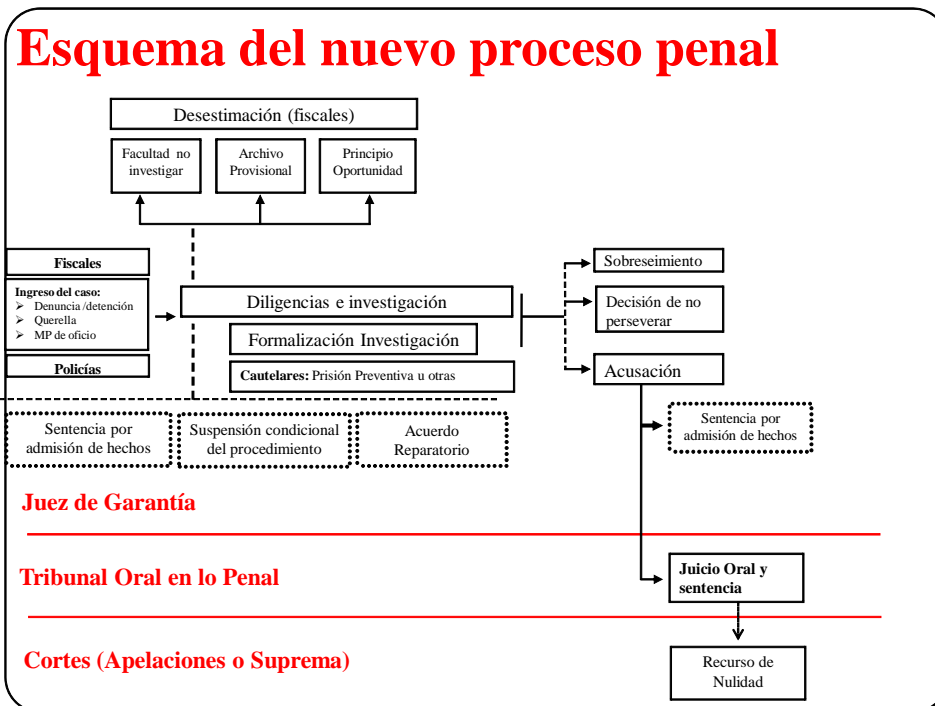
---

**Minuta informativa N°6:**

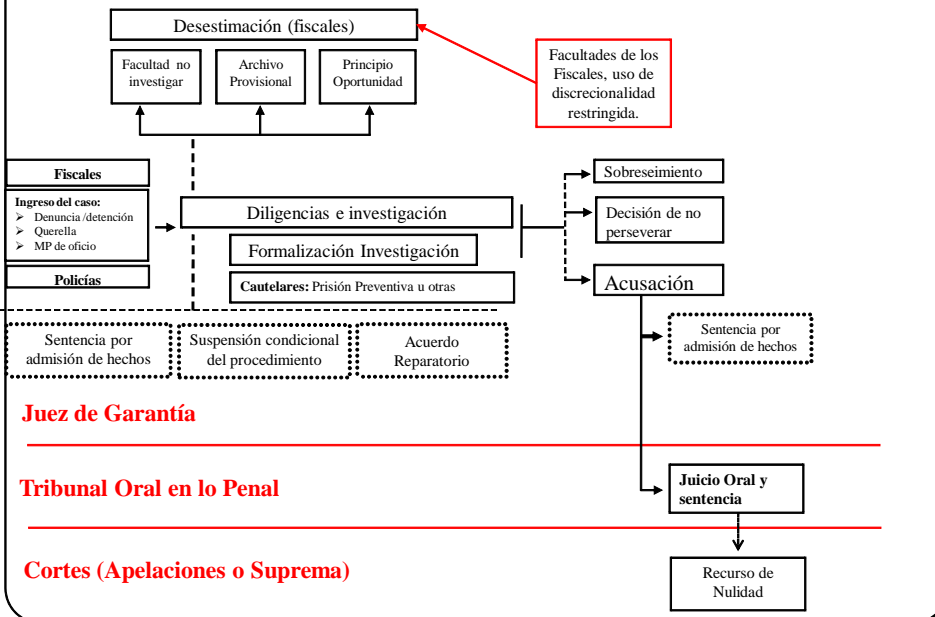
**Esquema del nuevo proceso penal**

Esta presentación es interactiva, para ver la descripción del proceso, debe hacer click en las flechas de la parte inferior del visor de slideshare.

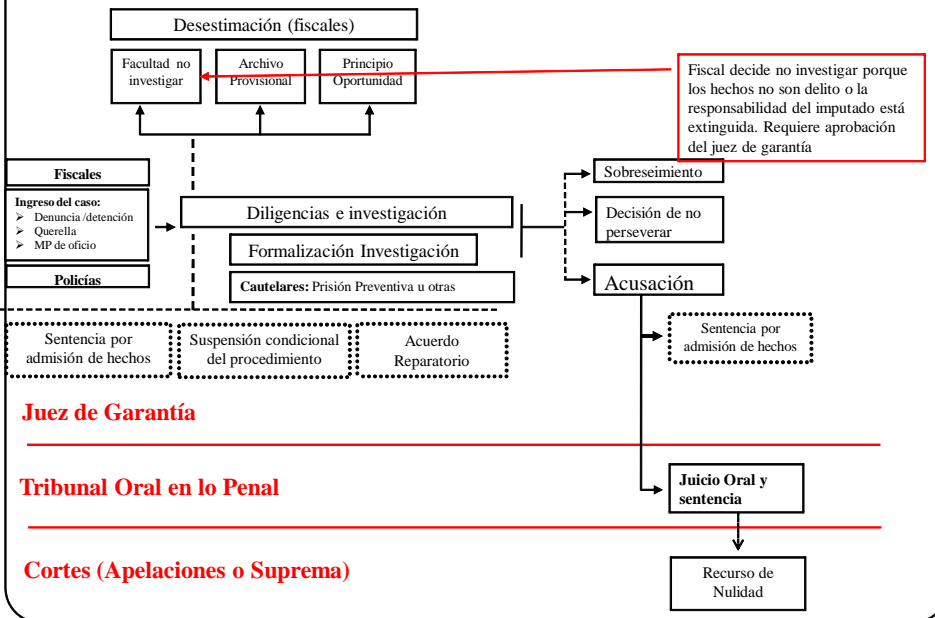
FUNDACION PAZ CIUDADANA



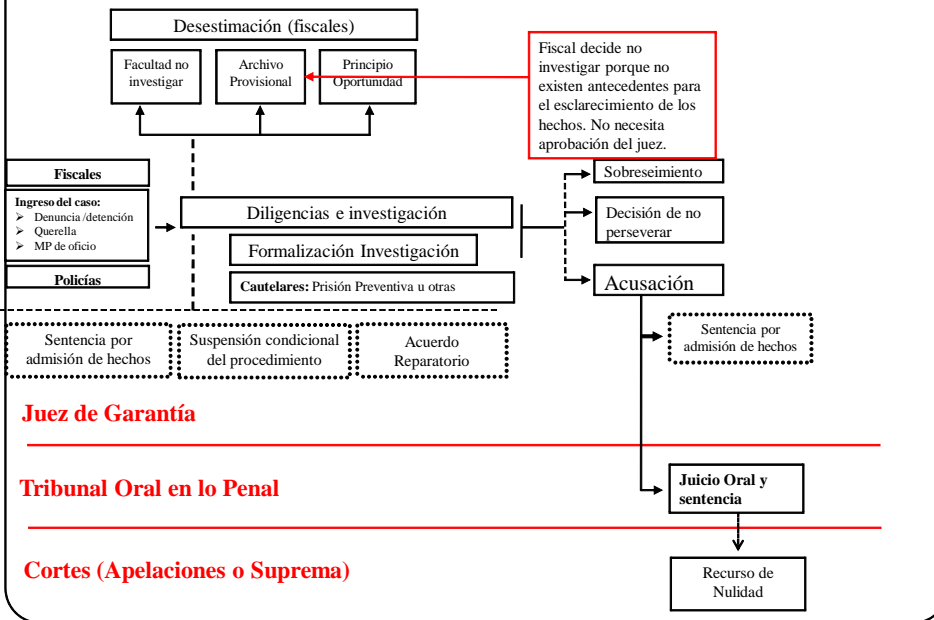
## Esquema del nuevo proceso penal



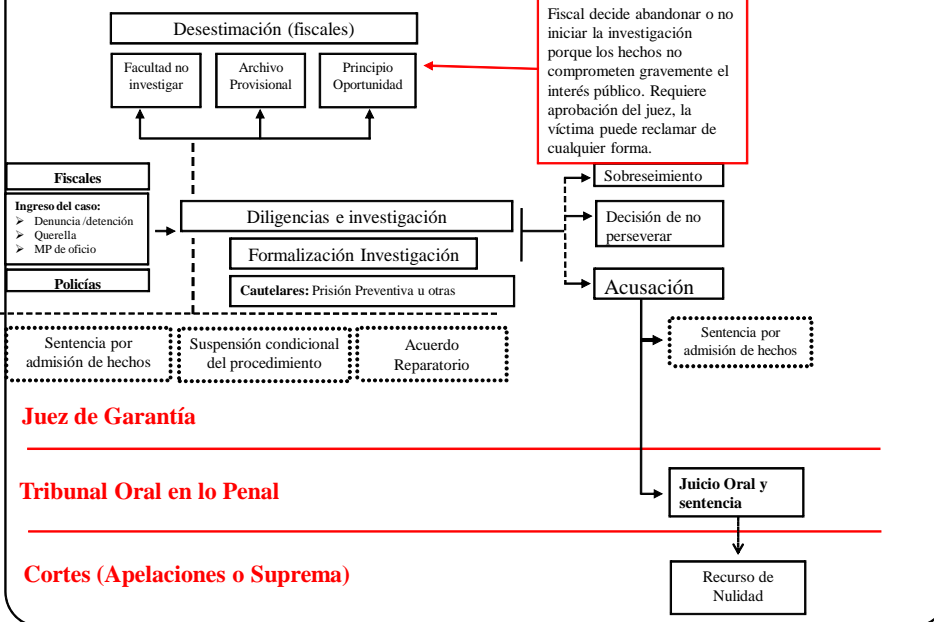
## Esquema del nuevo proceso penal



## Esquema del nuevo proceso penal

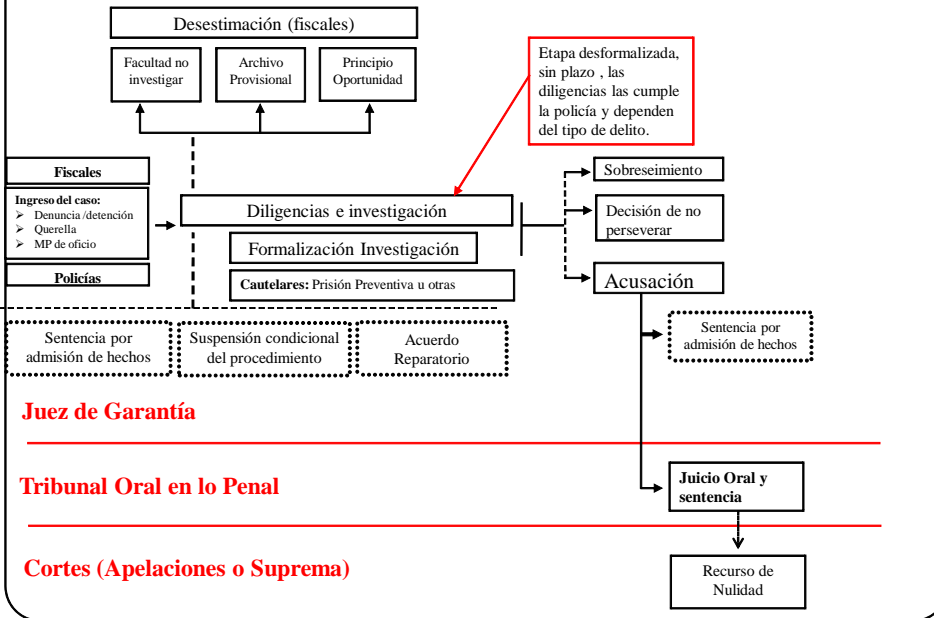


## Esquema del nuevo proceso penal

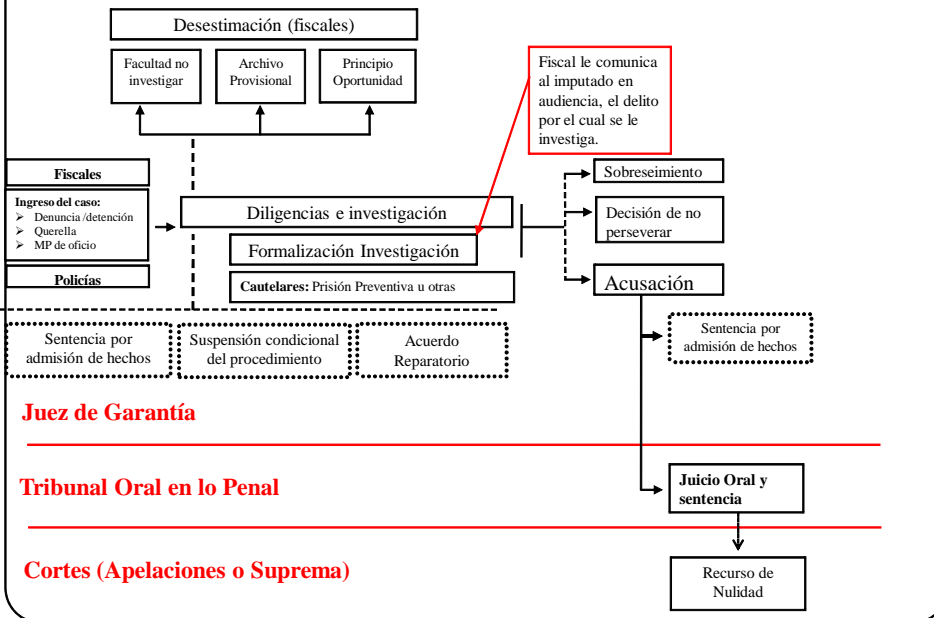




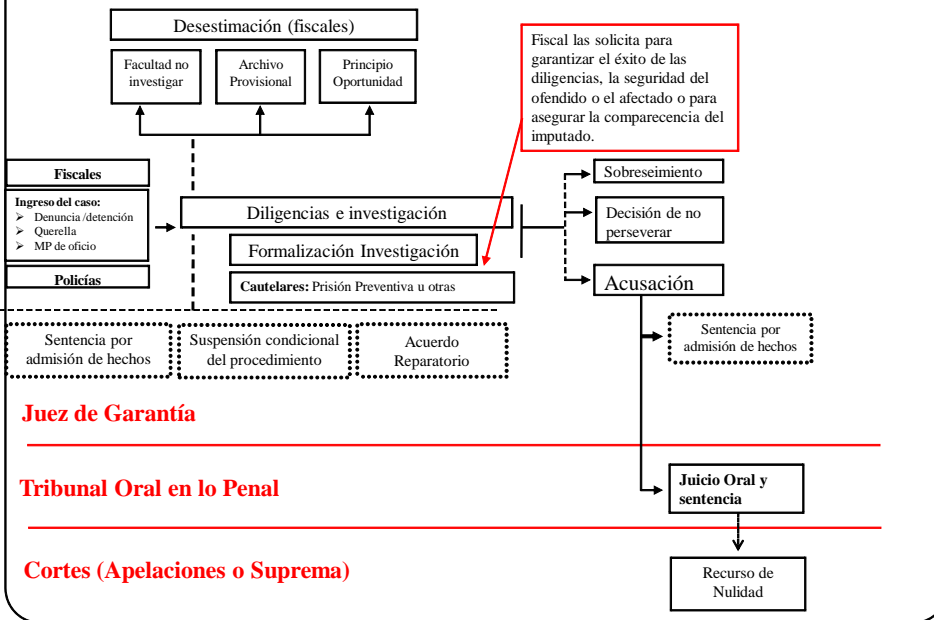
## Esquema del nuevo proceso penal



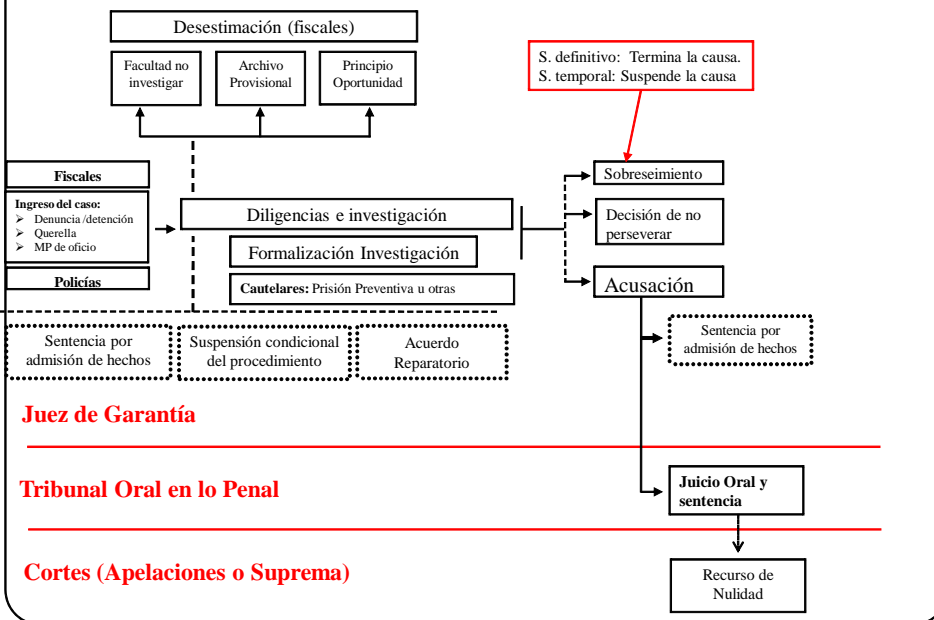
## Esquema del nuevo proceso penal



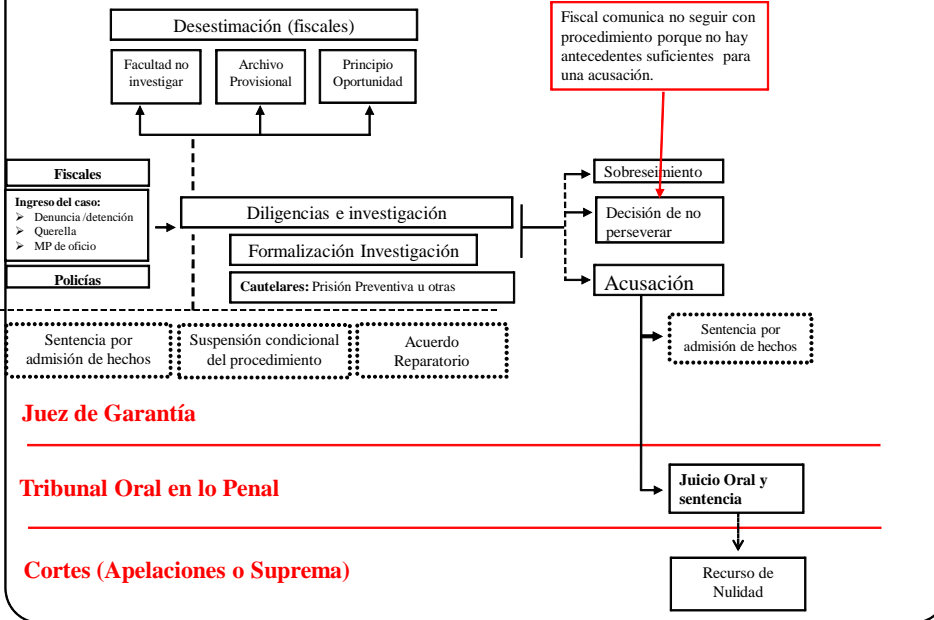
## Esquema del nuevo proceso penal



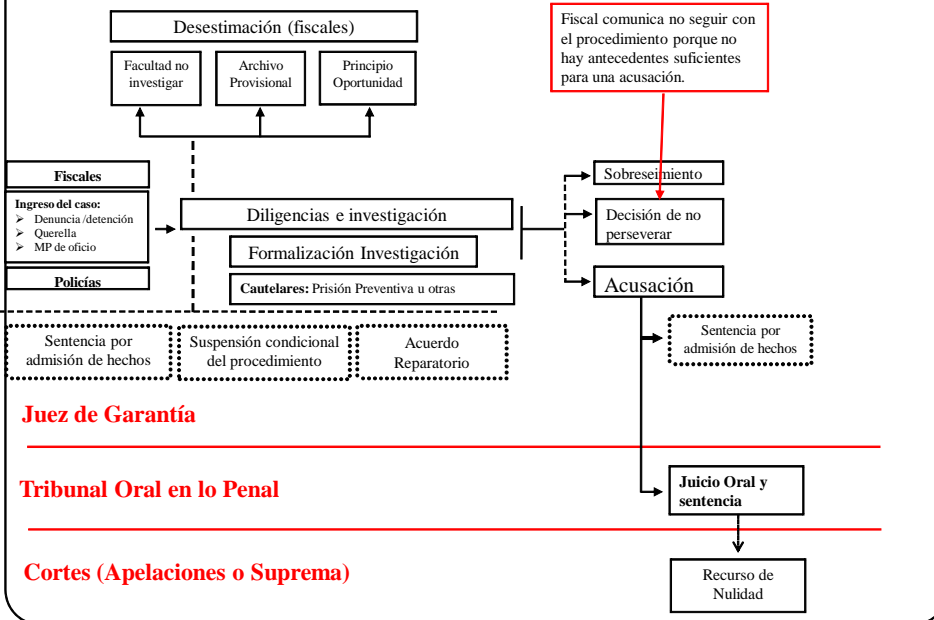
## Esquema del nuevo proceso penal



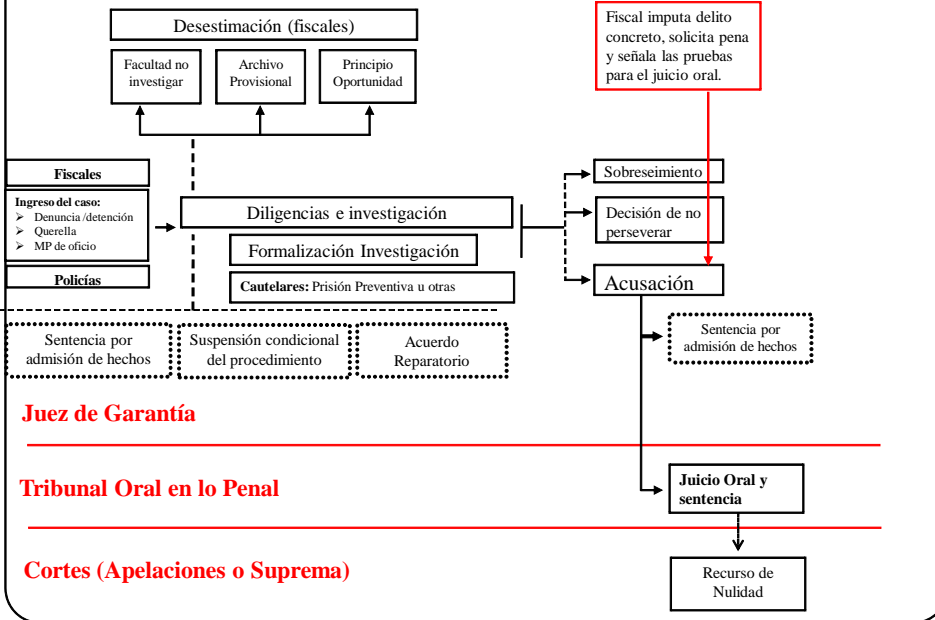
## Esquema del nuevo proceso penal



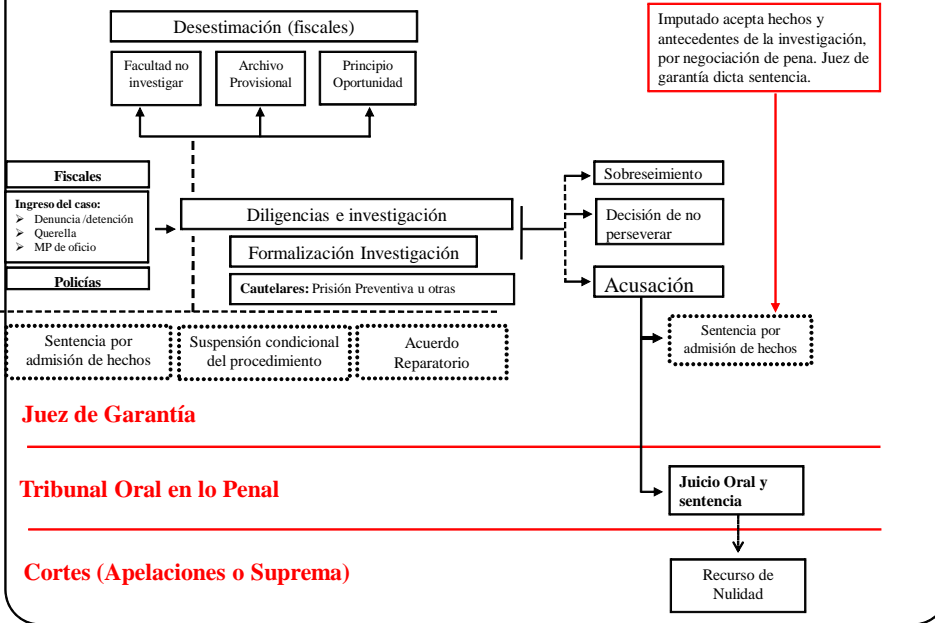
## Esquema del nuevo proceso penal



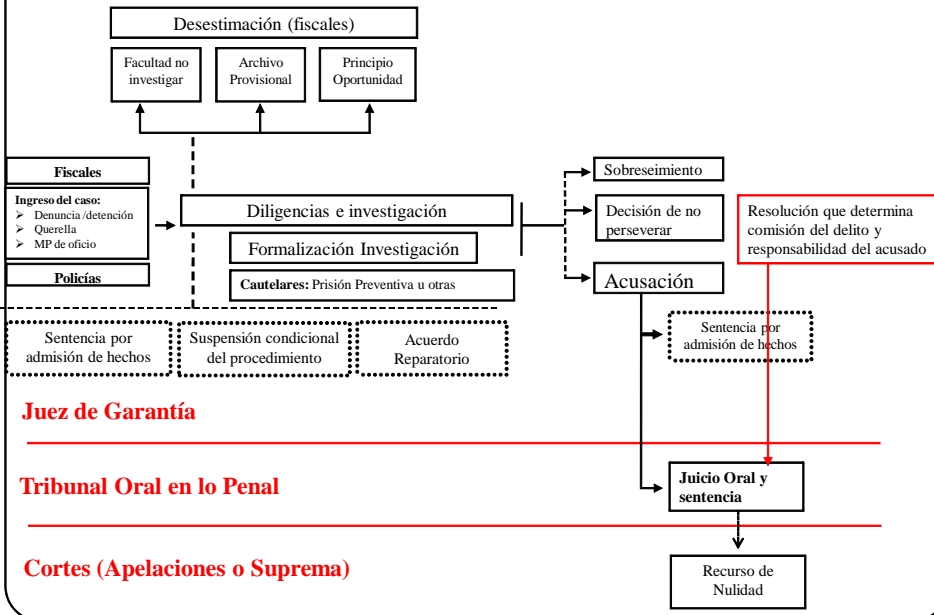
## Esquema del nuevo proceso penal



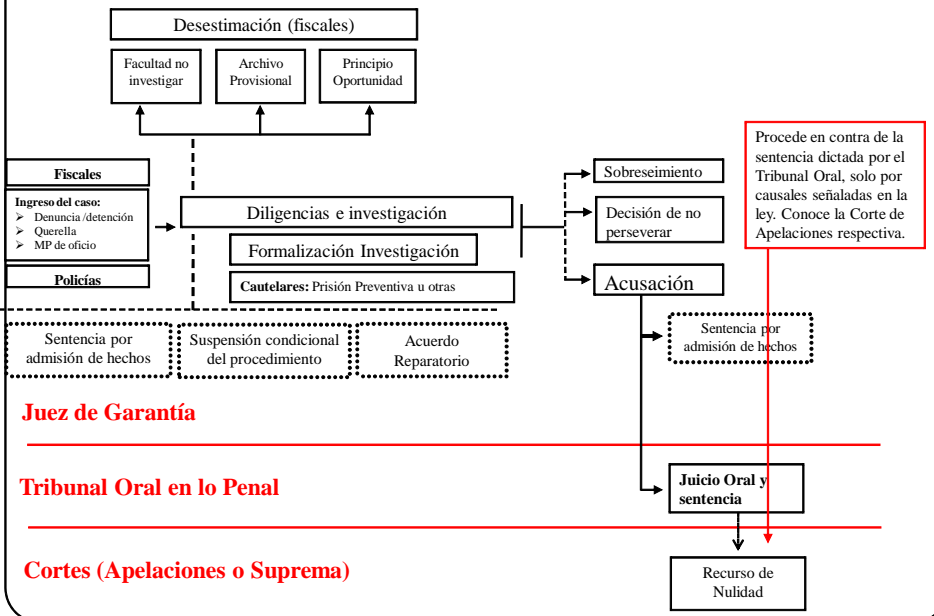
## Esquema del nuevo proceso penal



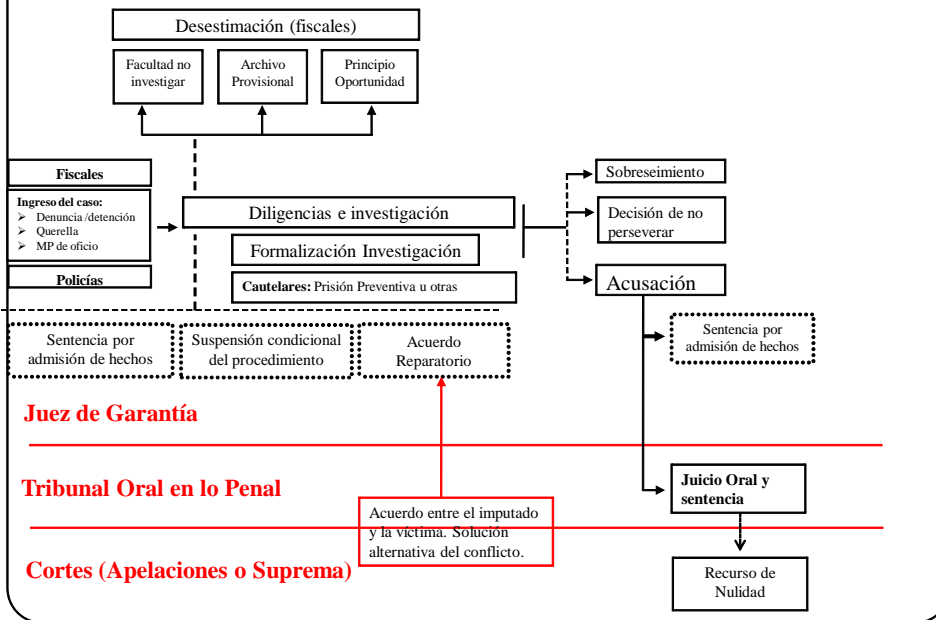
## Esquema del nuevo proceso penal



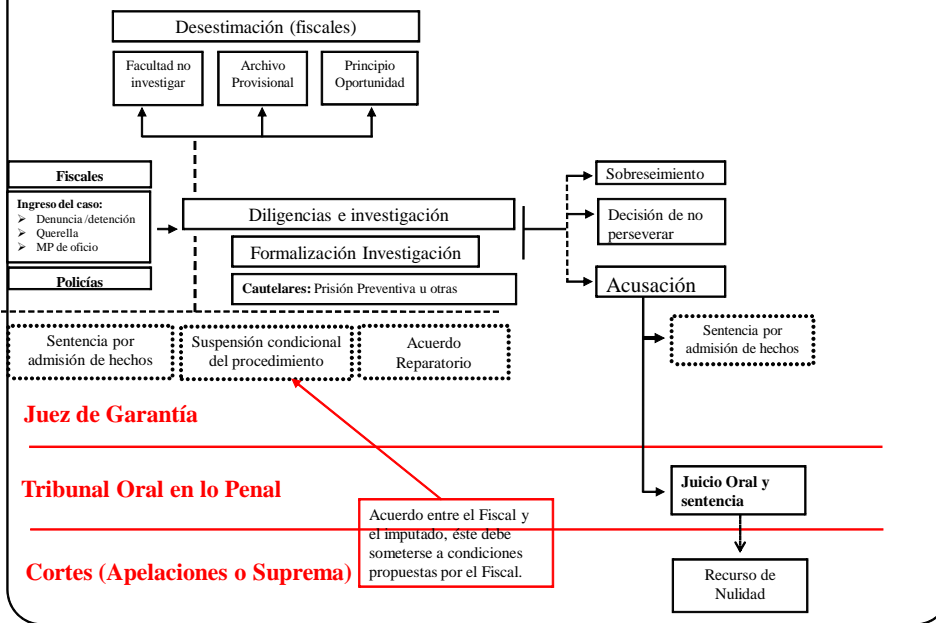
## Esquema del nuevo proceso penal



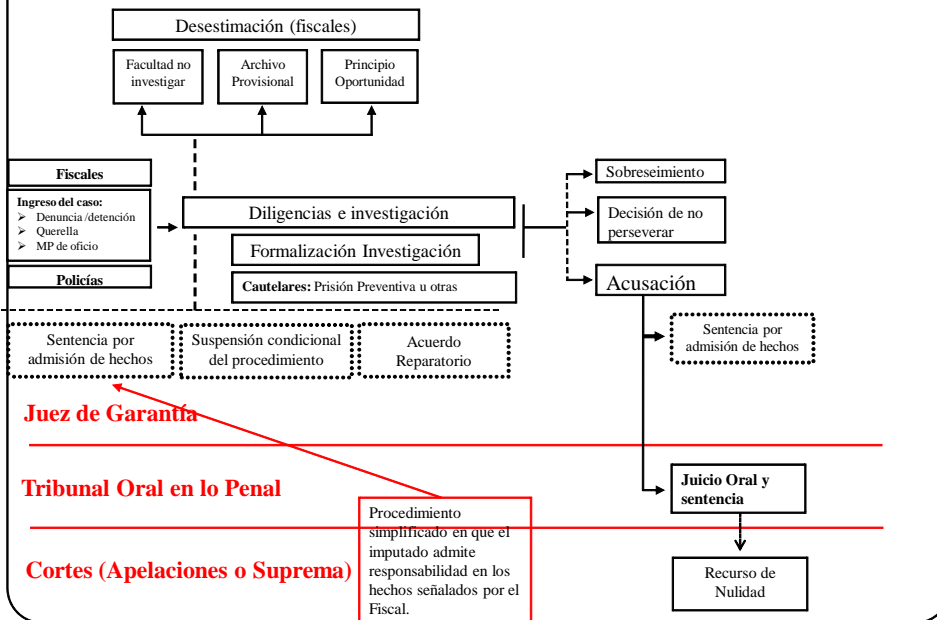
## Esquema del nuevo proceso penal



## Esquema del nuevo proceso penal




# Esquema del nuevo proceso penal



## Anexo 2: Documento de trabajo

### Factores críticos para profesionalización seguridad pública y modernización del sector



**Foro transversal para la modernización  
estatal en seguridad pública**

**Documento de trabajo  
para reunión preparatoria del *Documento de Avance N°2***

---

**Factores críticos para profesionalización seguridad pública,  
y modernización del sector:  
Información nacional y comparada**

FUNDACION  
PAZ CIUDADANA 11 de Noviembre de 2008

### Sobre este documento

- Insumo para la reunión de trabajo del martes 11 de Noviembre de 2008. Esta reunión tiene por objeto:
  - a. Presentar gruesamente la información generada desde la última sesión del Foro, especialmente las líneas de investigación de experiencia comparada.
  - b. Revisar su pertinencia y relevancia en función de los lineamientos discutidos en dicha sesión. Identificar, asimismo, áreas de información deficitaria.
  - c. Delinear el formato y organización del documento de avance N°2, a ser discutido en la sesión plenaria del Foro del próximo martes 18 de Noviembre.
- Este documento asume la información y datos contenidos en la parte descriptiva del *Documento de Avance N°1*. (visión de sistema de la seguridad pública, reseña de los principales hallazgos de la experiencia comparada, descripción y análisis de la institucionalidad nacional).
- Está estructurado sobre 8 factores o áreas consideradas críticas en relación con los tres ejes priorizados por el Foro. Para cada uno se sintetizan los principales problemas e información comparada.



## I. Información introductoria

---

### Ejes de modernización priorizados por el Foro

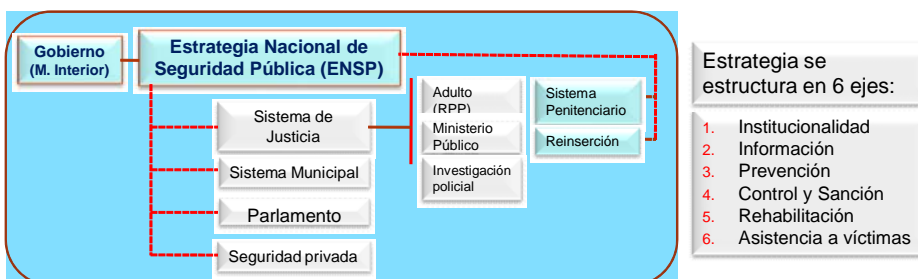
---

1. Profesionalización y estructura institucional

2. Evaluación y *accountability*

3. Innovación y tecnología

### La oferta gubernamental se estructura bajo la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (M. Interior):



- Pero, el gobierno no tiene control sobre zonas cruciales de algunas de estas áreas (en gris en el diagrama).
- Hay, por lo tanto, más de una estructura institucional en materia de seguridad.
- El documento todavía está principalmente focalizado en la Estrategia Nacional, aunque algunos ejemplos se ofrecen fuera de ella. Las otras áreas deben ser abordadas en los documentos ulteriores.

### Lecciones experiencia internacional, en lo metodológico:

1. **Innovación** y aprendizaje: ningún logro ha reposado en métodos tradicionales.
2. **Investigación empírica.** Por sistema público y sociedad civil.
3. **Seguimiento, evaluación, control y accountability:** únicas fuerzas capaces de movilizar cambios culturales e innovación requeridos.
  - Por agencias públicas o sociedad civil, pero fuerte idea de evaluaciones **independientes**.
  - *Vinculación* a consecuencias sustantivas. Particularmente a financiamiento público y presupuesto;
  - Rendición de cuentas es estéril si vigilantes (por ej. Parlamento) no tiene capacidad técnica a la altura.
4. Capitalización y **gestión del conocimiento.** Construcción de **benchmarks** (estándares profesionales, metodológicos, de gestión, y elegibilidad para financiamiento).
5. **Alineamiento interinstitucional/intersectorial**
6. **planificación estratégica:**
  - i. conocimiento
  - ii. Programas pertinentes, objetivos precisos, metas de procesos, resultado e impacto; de corto, mediano y largo plazo.
  - iii. Rentabilidad de los proyectos y priorización de la inversión pública.
7. **Profesionalización:** especialización técnica y "*evidence-based*";
  - i. A nivel central (diseño y control de políticas), servicio civil con visión de Estado: inmunidad frente a contingencia política y trascendencia transgubernamental.
  - ii. Diseño, ejecución y evaluación: especialización profesional.

## II. Sobre esta base seleccionamos temas prioritarios

---

### Profesionalización: Factores críticos

---

1. “Evidence-based” y “what works”. Conocimiento técnico y estándares profesionales:
2. Objetivos, metas.
3. Coordinación intersectorial
4. Gestión presupuestaria
5. Recursos humanos
6. Innovación y conocimiento
7. Evaluación
8. Accountability

## 1. “What works...”

“...*Evidence-based*”.

### “*Evidence-based*”, “*What works*”: Experiencia comparada

1. “***Evidence-based***”: la expresión surgió en Reino Unido, 1972, en el sector salud (COCHRANE, *Effectiveness and Efficiency*).

*“...para describir prácticas y programas cuya efectividad ha sido medida bajo estándares científicos de evaluación empírica (...). Definir las políticas públicas sobre la base de la mejor evidencia disponible acerca de qué funciona y qué no, en lugar de recurrir a las meras convicciones, conjeturas, sentido común, anécdotas, opiniones o la tradición”* (PRZYBYLSKI, *What Works*, 2008).

2. La expresión “***What works***”, fue consagrada en 1997 por el “*Informe Sherman*” –por mucho el texto más citado en materia de qué funciona en reducción del delito.

El informe fue encargado por el Congreso de Estados Unidos, con el mandato de “*proveer una evaluación comprehensiva de la eficacia de los más de 3 mil millones de dólares que el Departamento de Justicia distribuye anualmente a nivel estatal y local para apoyar el control y prevención del delito*”. El Congreso requirió expresamente que la investigación fuese “*esencialmente independiente*”, y “*que empleara estándares y metodologías científicos rigurosamente reconocidos*” (SHERMAN, *What Works, What Doesn't, What's Promising*).



### “Evidence-based”, “What works”: Experiencia comparada

1. Sólo estas dos metaevaluaciones acumulan casi mil evaluaciones de impacto, principalmente en Estados Unidos (más algunas de otros países anglosajones, principalmente Reino Unido y Canadá). En todas las áreas: control, prevención, reinserción. Unos cuantos ejemplos de estos resultados ya han sido expuestos en el Foro, y más adelante aportaremos otros varios. Interesa aquí destacar:
2. En los últimos años, la idea de “evidence-based” ha ganado popularidad por su funcionalidad para evaluar la eficiencia del gasto público y, por esa vía, por su fuerza como herramienta de *accountability*:
 

“...hoy, más que nunca, los contribuyentes y el Estado quieren saber que los programas financiados con fondos públicos proveen beneficios reales y tangibles a las personas y la comunidad (...); es razonable esperar que, dada su correcta focalización e impacto, los programas basados en la evidencia sean también costo efectivos. (...) Desde el punto de vista económico, los programas basados en la evidencia prueban eficacia y eficiencia, contribuyendo a que recursos limitados generen un razonable retorno de la inversión...” (PRZYBYLSKI).
3. Los últimos años varios Estados Norteamericanos han aprobado legislación condicionando el financiamiento de ciertos programas antidelictuales a su justificación en base a la evidencia (Washington, 1997; en Oregon el 2009 la exigencia alcanza al 75% del presupuesto en justicia juvenil; California, Arizona y North Carolina se están moviendo en esa dirección también).

### “Evidence-based”: Oferta programática nacional

- Estrategia Nacional fue construida sobre objetivos políticos (Política Nacional de Seguridad Ciudadana) consistente con experiencia internacional. Como consecuencia, los discursos que plasma emulan dicha experiencia comparada.
- Sin embargo, una parte importante de su oferta programática concreta no está basada en evidencia, ni comparada ni local. Esto en distintos niveles:
  - Oferta programática simplemente impertinente
    - **Programa:** “Desarrollar actividades físicas para mujeres dueñas de casa madres y motivadoras de conductas y hábitos en el grupo familiar” (Estrategia Nacional de Seguridad, Eje prevención, iniciativa nº47, 2006).
  - Oferta pertinente, pero con metodologías sin impacto según la evidencia:
 

<p>“Un programa muy popular ha mostrado ser escasamente efectivo. Puestos policiales (police storefronts), instalados temporalmente en zonas de alta afluencia de público y/o delitos (como el de Huérfanos con Ahumada). La evidencia consistentemente muestra que no tienen impacto en la disuasión del delito” (Sherman, 2002).</p>	<p>Programas de devolución de armas (en pandillas). Evaluaciones en 3 programas aplicados en USA (St. Louis y Seattle) indicaron que no generó efectos en la disminución de agresiones, homicidios ni delitos cometidos con armas de fuego (Sherman, 2002).</p>
--	---

### **“Evidence-based”: Oferta programática nacional**

---

- Oferta pertinente pero no focalizada.
  - “Al año 2010 se habrá implementado el Programa “Conace-Previene en la comuna”, en 200 comunas del país” (M. Interior, 2008, Eje prevención iniciativa nº44).
  - “Hay que concentrar el esfuerzo en áreas de pobreza, donde se cometen la mayoría de los delitos graves. De esta forma el Congreso habilitaría al DOJ a revertir la epidemia de crímenes violentos” (Sherman, 2002).
- Áreas con resultados en evidencia, pero total ausencia de oferta programática
  - En la evidencia comparada los programas de industrias en recintos penitenciarios tienen un alto impacto en la reincidencia en el largo plazo. En Chile, la cobertura para este tipo de programas alcanza al 5% de la población reclusa.

## 2. Objetivos y metas

---

## Objetivos y Metas: Experiencia nacional

“La Estrategia es sectorial y no un instrumento integrado. La ENSP es considerada como un instrumento muy sectorializado y desintegrado en cuanto a metas y objetivos. De esta manera, la apropiación de la problemática aún es insuficiente desde las instituciones y servicios, ya que en opinión de los actores, la estrategia integrada, la estrategia como un todo, es aún insuficiente ya que el peso sectorial es muy significativo sobre ella.” (FLACSO, 2007).

- a. La mayor parte de las metas sistematizadas en la Estrategia correspondió a aquellas propias del servicio, que ya existían en cada sector y que fueron adaptadas para formar parte de ella.
- b. En su diseño, la ENSP fue elaborada con ausencia de un modelo (por ejemplo marco lógico) que la sustente. Esto implica:
  - ✓ Desconocimiento de la relación entre las medidas propuestas y el logro de objetivos.
  - ✓ Inexistencia de ponderaciones relativas de las metas que tienen mayor incidencia en los objetivos propuestos.

“La actual limitación del financiamiento federal, es que no permite a la nación saber porqué algunas innovaciones funcionan, qué exactamente se ha hecho y cómo pueden adaptarse exitosamente a otras ciudades” (Sherman, 2002).

## Objetivos y Metas: Experiencia nacional

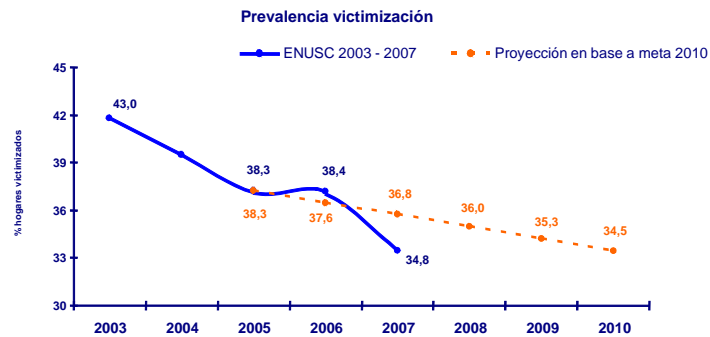
- a. La ENSP tiene una sola meta que compromete impacto, que es el compromiso de:
  - Reducir en 10% el número de *hogares victimizados* por algún delito entre el 2006 y 2010.
  - Reducir en 9% el número estimado de *delitos de mayor connotación social* entre el 2006 y 2010.
- b. De las 126 iniciativas que ofrece la versión 2008 de la Estrategia, 46 iniciativas no son medibles, por no estar formuladas como meta, esto es como un compromiso medible, asociado a un objetivo en un plazo determinado, ya sea por no comprometer magnitudes y/o plazos.
 

*EJ: “Se constituirán los Consejos Regionales de Seguridad Pública que funcionarán regularmente para la validación, coordinación y monitoreo del Plan Regional de Seguridad (expresión regional de la ENSP).” (Fuente: Ministerio del Interior, 2008 – EXTRACCIÓN TEXTUAL)*
- c. De las 126 iniciativas de la Estrategia, existe una baja proporción de iniciativas que comprometen resultados (49). Todas las demás (77) se orientan al logro de procesos.
 

*EJ: “Se potenciarán los Comités Público-Privados de Seguridad que funcionarán regularmente, en el nivel nacional y regional, para la implementación conjunta de medidas de seguridad.” (Fuente: Ministerio del Interior, 2008 – EXTRACCIÓN TEXTUAL)*
- d. En su diseño, la ENSP fue elaborada con ausencia de un modelo (por ejemplo marco lógico) que la sustente. Esto implica:
  - Desconocimiento de la relación entre medidas propuestas y logro de objetivos.
  - Inexistencia de ponderaciones relativas en los objetivos propuestos.

## Meta impacto ENSP

META: Línea base 2005 (38,3%)



FUENTE: Cuenta Pública Semestral 2008

## 3. Coordinación intersectorial / interinstitucional

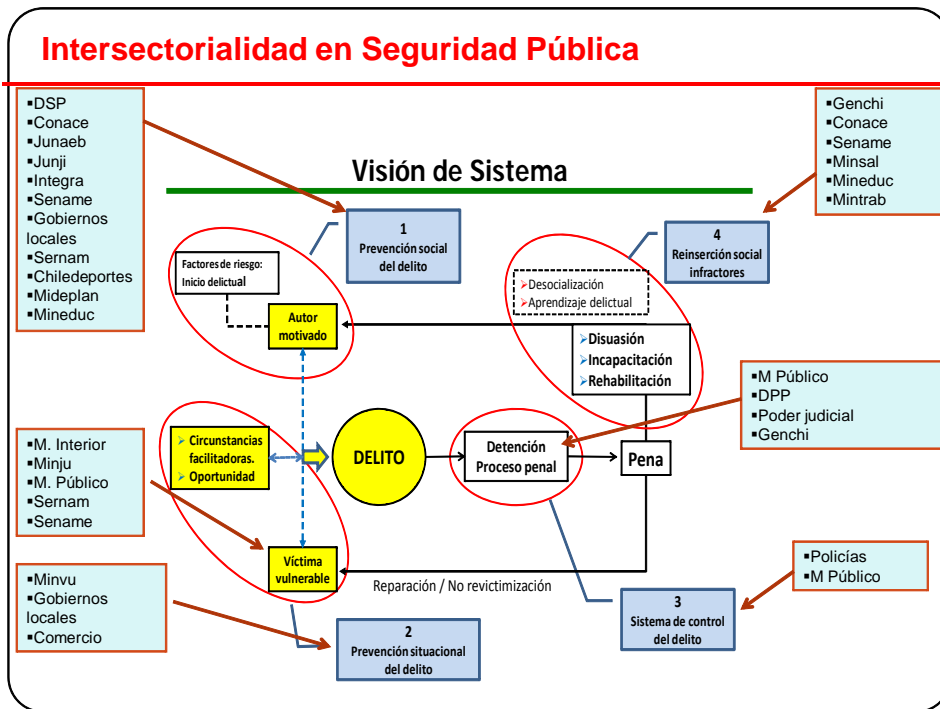


### **Coordinación intersectorial/interinstitucional: Experiencia nacional**

- a. La oferta programática en seguridad pública no es coordinada por una sola autoridad de gobierno que logre alinear el quehacer de las organizaciones con el objetivo de reducir la delincuencia, a nivel nacional y local.
- b. La oferta programática de la Estrategia es atomizada y dispersa, y responde a objetivos programáticos sectoriales, que no se vinculan en sus definiciones al problema delictual. En consecuencia, se observan criterios y aplicaciones divergentes respecto de las prácticas, además de la descoordinación entre los municipios y el nivel central.
  - Tribunales de Drogas: Este programa requiere de alineamiento de al menos 5 sectores, sin embargo, su cumplimiento corresponde al interés de una institución (M Público).
  - Programa de Reescolarización (Mineduc – M. Interior): los objetivos del programa son diferentes para Educación, que vela por la reescolarización de los jóvenes desertores, versus Interior, que vela por la reinserción educativa de ellos.

### **Coordinación intersectorial/interinstitucional: Experiencia nacional**

- a. La arquitectura institucional que sustenta la oferta programática de la Estrategia carece un marco de incentivos institucionales (por ejemplo presupuestarios) e incentivos internos, que permitan orientar el desempeño institucional y/o profesional en el logro de reducción de la delincuencia.
- b. Los recursos humanos existentes en el área con baja especialización profesional, carecen de proactividad en el desarrollo de prácticas intersectoriales efectivas.
- c. El mecanismo institucional para la coordinación intersectorial entre las instituciones involucradas en la Estrategia son: el Consejo Nacional de Seguridad Pública (con un promedio de tres sesiones al año) y los 13 Consejos Regionales de Seguridad Pública.



### Coordinación intersectorial/interinstitucional: Experiencia comparada

La coordinación intersectorial que implementa y ejecuta las estrategias de seguridad pública, en la experiencia comparada, se realiza a través de actores tanto públicos como privados con responsabilidades y compromisos específicos.

**Reino Unido:** En el Home Office existe un **directorio** integrado por parlamentarios, ministros y representantes institucionales y del sector privado, cuya misión es definir líneas de acción y monitorear la implementación de la estrategia nacional. La ventaja comparativa de este directorio, es que es auditado permanentemente por un órgano independiente, sus miembros tienen una alta especialización en Seguridad Pública y el trabajo es de carácter técnico y no político.

**EE.UU.:** Los programas son altamente centralizados dada la gran especialización de las 40 oficinas y agencias del DOJ. Sin embargo, existen programas ejecutados en conjunto con otras instituciones públicas o privadas, pero que actúan permanentemente coordinados con una o más agencias del DOJ.

## 4. Gestión presupuestaria

---

### Gestión presupuestaria: Experiencia nacional

---

- a. El presupuesto asociado a la Estrategia carece de una gestión y coordinación centralizada, existiendo presupuestos gestionados y rendidos sectorialmente, con desvinculación a los objetivos de seguridad pública.
- b. La asignación presupuestaria que reciben las instituciones vinculadas a la seguridad no se realiza sobre la base del cumplimiento de metas relacionadas a la reducción de la delincuencia.
- c. Existe continuidad en financiamiento público de programas que no se correlaciona con la información entregada por informes técnicos de la Dipres, como las EPG o indicadores de desempeño.
  - EJ:
    - Programa de Seguridad y Participación Ciudadana.

## Gestión presupuestaria: Experiencia comparada

**Australia, Canadá y EE.UU. cuentan con presupuesto propio asignado para cumplir con las metas de la estrategia.**

- ✓ Australia: US\$ 43.818.252
- ✓ Canadá: US\$ 52.580.556
- ✓ EEUU: US\$ 24.043.481.000

La **asignación de recursos en el Reino Unido** se realiza a través de la postulación de fondos del Home Office para la aplicación de estrategias en reducción del delito. El 10% de estos recursos debe estar centrado en evaluación para analizar costos-beneficios y resultados alcanzados.

## Recursos humanos: Experiencia nacional

- a. Ausencia de mecanismos de evaluación de desempeño efectivos. EJ:
  - Evaluaciones profesionales PMG: en las cuales se concibe el bono de desempeño como parte de los honorarios y no asociado a la calidad en el desempeño, lo que en la práctica conlleva a los evaluadores a realizar evaluaciones con los puntajes máximos, para no 'perjudicar' la renta de los funcionarios.
  - Fiscales. Son evaluados en torno a una estructura estadística que reposa sobre la distinción entre causas judicializadas y no judicializadas, que no se relaciona con la calidad del término, ni mucho menos con Seguridad Pública.
- b. Inexistencia de sistemas de capacitación especializados en seguridad pública, que permitan responder a una demanda potencial de capacitación en el sector.
- c. Contexto laboral en que se prioriza el desarrollo de cuerpos profesionales con habilidades políticas, por sobre cuerpos profesionales especializados.

### Recursos humanos: Experiencia nacional

- d. Precariedad en los contratos de trabajo de profesionales que se desempeñan en áreas claves, con una importante proporción de contratos a honorarios (EJ: Programa de Seguridad y Participación Ciudadana con el 100% de las contrataciones -más de 300- a honorarios).
- e. En el otro extremo, existe inamovilidad profesional producto de la situación contractual de planta (EJ: Profesionales Sename en Centros y profesionales del Ministerio de Salud).
- f. Existe información pública sobre indicadores de desempeño de algunos servicios, pero estos no se vinculan directamente a la reducción del delito, sino más bien a cobertura.EJ:
  - Indicadores cuyo cumplimiento no depende de la institución (Programas Laborales Genchi).
  - Ausencia de indicadores clave (ausencia de reincidencia en Sename y Genchi)

### Recursos humanos: Experiencia comparada

En **Reino Unido**, los profesionales y técnicos son reclutados por servicios especializados a cargo de agencias privadas, para que la selección sea realizada por el Home Office. La capacitación del personal está centrada en el desarrollo de habilidades y competencias especializadas en seguridad pública.

En **Estados Unidos** las competencias requeridas para la mayoría de los cargos se expresan en términos de habilidades o destrezas específicas, pero no se exigen determinadas profesiones o grados académicos.

El Ministerio de Seguridad Pública de **Canadá** tiene tres agencias que promueven una mejor entrega de sus servicios profesionales:

- ✓ Comisión de quejas públicas sobre el trabajo de las policías.
- ✓ Oficina de investigación del sistema penitenciario.
- ✓ Comité de evaluación y desarrollo de las policías.

## 6. Innovación y gestión del conocimiento

### Innovación y gestión del conocimiento: Experiencia nacional

- a. La actividad en torno a la innovación es creciente hoy en el Estado. Fondecyt, Corfo, Innova Chile y el avanzado trabajo del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, son ejemplo de ello.

Sin embargo, en las instituciones vinculadas a la seguridad pública:

- Hay inexistencia de una cultura organizacional e incentivos para innovar.
  - Ausencia de metodologías y mecanismos para capitalizar los conocimientos e innovación producida en materias de seguridad pública.
  - Producción de conocimiento no considera entre sus objetivos prioritarios la producción de *benchmarks* para retroalimentar la evaluación y financiamiento.
- b. En Chile, durante los últimos años, se han ido desarrollando algunas experiencias innovadoras, pero no se han podido capitalizar por la ausencia de incentivos a la innovación y obstáculos institucionales para la mejoras en la gestión.
- Buenas prácticas PDI y Carabineros de Chile.
  - Gestión flujo de causas del Centro de Justicia.

## Innovación y gestión del conocimiento: Experiencia comparada

En **Reino Unido**, para fomentar la innovación e investigación en seguridad pública, **Home Office** cuenta con:

- ✓ *Science and Research Group*. Genera conocimiento y evidencia de manera autónoma para asegurar juicios independientes de los desarrollados por cada departamento del Home Office. Sus principales funciones son:
  - Proveer buenas prácticas con estándares internacionales.
  - Monitorear la calidad de datos generados por otros departamentos del Home Office.
  
- ✓ Alianzas con universidades e industria para la producción de conocimiento y tecnologías.
  
- ✓ Del presupuesto destinado a conocimiento e innovación, destina:
  - 20% en asesorías.
  - 50% innovación (ciencia y tecnología).
  - 30% soporte y asistencia.

## Innovación y gestión del conocimiento: Experiencia comparada

En **Estados Unidos** la innovación en la oferta programática se impulsa a través del conocimiento generado por el propio DOJ a través de *National Institute of Justice*.

- ✓ El director del NIJ es designado por el Presidente y ratificado por el Senado, para un período de 15 años, con el objeto de resguardar la independencia de la conducción de esta agencia.

El DOJ difunde la información técnica a niveles estatales y locales a través de agencias propias u organismos asociados.

- ✓ *Bureau of Justice Assistance*. Opera en todos los estados entregando entrenamiento y capacitación a nivel estatal y comunitario a toda institución, agencia u organización sobre distintas áreas de innovación en seguridad pública.
- ✓ *The Global Information Sharing Initiative*. Promueve el intercambio de información en todos los aspectos de la seguridad pública. Promueve la estandarización de la información para proporcionar información oportuna, precisa, completa y accesible a los actores del sistema.

### **Innovación y gestión del conocimiento: Experiencia comparada**

---

Un ejemplo de una buena práctica que incentiva la capitalización del conocimiento se refiere a la entrega de estímulos y reconocimientos a programas.

*The annual Australian Crime and Violence Prevention Awards, es un ejemplo de lo anterior, que incluye premios monetarios que pueden sumar hasta USD \$86,940.05.*

El reconocimiento premia buenas prácticas en la prevención o la reducción de la violencia y de otros tipos de delitos. Los proyectos pueden dirigirse a grupos específicos tales como comunidades rurales, mujeres, niños, juventud o la familia, o problemas específicos tales como violencia y drogas. Está pensado para reconocer prácticas con la participación de la comunidad, incentivando a gobiernos, ONG's, organizaciones e incluso individuos.

## 7. Sistemas de evaluación

---



## Sistema de evaluación: Experiencia nacional

- Se considera un aporte la implementación de mecanismos de monitoreo, evaluación y transparencia desarrollados por la Dipres y por el Sistema Nacional de Inversiones (Mideplan). Sin embargo, en materias de seguridad pública existe poca especialización y una comprensión restringida del fenómeno de la delincuencia.
- Se conocen públicamente aproximadamente 30 evaluaciones públicas asociadas a los contenidos de la Estrategia. La mitad de ellas han sido realizadas por la Dipres (EPG).
- Públicamente, no se conocen evaluaciones de rentabilidad social, costo – beneficio, ni costo efectividad, asociadas a la oferta programática de la Estrategia.
- Las carencias en el diseño de la Estrategia, dificultan el desarrollo de evaluaciones posteriores que permitan conocer sus resultados, los efectos de este instrumento en la población y las razones por las cuales tuvo éxito / fracaso.
- Las evaluaciones no son vinculantes a la asignación de presupuestos institucionales, ni a la calidad de los programas.

## Evaluaciones de Seguridad Pública

Tipod de Evaluación	Año (Publicación)	Ministerio / Institución	Programa Evaluado	Institución Evaluadora
Evaluación institucional	2005 - 2008	CONACE	Seguimiento de una cohorte de beneficiarios, para la evaluación de impacto de los planes de atención de las instituciones en convenio CONACE-FONASA	Escuela de Salud Pública Universidad de Chile
EPG	2008	Ministerio de Justicia	Programa de Atención a Víctimas: Corporaciones de Asistencia Judicial	DIPRES
EPG	2008	Ministerio de Defensa	Programa de Atención a Víctimas: Carabineros de Chile/ Policía de Investigaciones de Chile	DIPRES
EPG	2008	Ministerio del Interior	Programa de Atención a Víctimas: Centros Regionales de Atención y Orientación a Víctimas	DIPRES
Evaluación externa	2008	Estrategia Nacional de Seguridad Pública	Evaluación Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana	Libertad y Desarrollo
EPG	2007	Ministerio de Justicia	Programa de Atención a Menores: Administración Directa	DIPRES
EPG	2007	Ministerio de Defensa	Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva	DIPRES
EPG	2007	Ministerio Secretaría General de Gobierno	Programa de Participación y Práctica Deportiva	DIPRES
Evaluación institucional	2007	CONACE	Síntesis de tres tipos de evaluaciones realizadas al programa de prevención con familias	CONACE
Evaluación institucional	2007	CONACE	Seguimiento de una cohorte de beneficiarios, para la evaluación de impacto de los planes de atención de las instituciones en convenio CONACE-FONASA	Escuela de Salud Pública Universidad de Chile
Evaluación institucional	2007	División de Seguridad Pública	Evaluación Intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana	FLACSO
Evaluación institucional	2007	Ministerio Público*	La Implementación del Modelo de 'Salas de Primera Acogida a Víctimas de Delitos Sexuales' en la Región Metropolitana	Cejamericas
Evaluación externa	2006	División de Seguridad Pública y Plan Cuadrante	Delincuencia en Chile: Determinantes y Rol de las Políticas Públicas	Harald Beyer y Rodrigo Vergara
Evaluación institucional	2006	CONACE	estudio para la evaluación del programa de desarrollo y gestión comunal de drogas Previene	CESC
Evaluación institucional	2006	JunaeB	Estudio comparativo de escolares que participaron del Programa Habilidades para la Vida y SIMCE 4º Básico 2005	Iris Delgado B., Vicente Zúñiga M., Liliana Jadue H.

\* Existe una situación particular con la evaluación del Programa de Atención a Víctimas del Ministerio Público comprometida en la planificación DIPRES para el año 2008, dado que el Ministerio Público manifestó a DIPRES que tal evaluación no le era aplicable, fundamentalmente por tratarse de un órgano autónomo constitucional, independiente de los poderes públicos. Esta situación fue informada a la Comisión Mixta de Presupuestos, mediante el Oficio N° 398 del 14 de Abril de 2008.

## Evaluaciones de Seguridad Pública

EPG	2005	Ministerio de Justicia	Programa de Rehabilitación y Reinserción Social: Programas Centros de Educación y Trabajo Semi - Abiertos	DIPRES
EPG	2005	Ministerio de Justicia	Programas de Rehabilitación y Reinserción Social: Programa Patronato Nacional de Reos	DIPRES
EPG	2005	Ministerio de Justicia	Programas de Rehabilitación y Reinserción Social: Programa Laboral Medio Libre	DIPRES
Evaluación institucional	2005	SENAME	Efectos de los programas del Sename en la integración social de los niños y niñas	Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Chile
EPG	2003	Ministerio de Justicia	Programa de Segmentación Penitenciaria	DIPRES
EPG	2003	Ministerio de Justicia	Programa de Asistencia Jurídica, Corporaciones de Asistencia Judicial	DIPRES
EPG	2003	Mideplan (Sernam)	Centros de Atención Integral y Prevención de la Violencia Intrafamiliar	DIPRES
EPG	2003	Ministerio del Interior	Programa de Relaciones Familiares	DIPRES
EPG	2003	Ministerio del Interior	Programa de Seguridad y Participación Ciudadana	DIPRES
Evaluación institucional	2003	CONACE	Evaluación del programa de prevención escolar "Quiero ser"	Escuela de Salud Pública Universidad de Chile
Evaluación institucional	2003	CONACE	Evaluación de procesos y resultados del programa Prevenir en Familia	SKOPLUS
Evaluación institucional	2003	CONACE	Evaluación de planes de atención a personas con problemas derivados del uso de drogas, de las instituciones en convenio CONACE-FONASA	Escuela de Salud Pública Universidad de Chile
Evaluación externa	2002	División de Seguridad Pública	Programas antidelincuencia: Evaluando Comuna Segura	Departamento de Economía Universidad de Chile
Evaluación institucional	2002	CONACE	Evaluación de la aplicación piloto del material educativo para educación parvularia "En busca del tesoro"	CEDEP
Evaluación institucional	2002	CONACE	Evaluación Programa Salud Joven	CIDPA
EPG	2001	Ministerio del Interior	Programas de Prevención al Consumo de Drogas	DIPRES
Evaluación institucional	2001	CONACE	Evaluación estrategias estandarizadas de prevención del consumo de drogas en establecimientos educacionales particulares subvencionados	Universidad Bolivariana
Evaluación institucional	2001	CONACE	Evaluación programa Previene	CEAL
Evaluación institucional	2001	CONACE	Estudio exploratorio del programa de tratamiento y rehabilitación convenio CONACE-MINSAL	Escuela de Salud Pública Universidad de Chile
EPG	2000	Ministerio de Justicia	Programas de Administración Directa	DIPRES

## Sistema de evaluación: Experiencia comparada

En la experiencia comparada, la evaluación es parte de la formulación de la estrategia: se evalúan los programas durante los procesos de implementación, su impacto y costo efectividad. Los resultados obtenidos condicionan la futura asignación presupuestaria.

### Reino Unido

La evaluación se hace de acuerdo a la complejidad de los proyectos (en diseño, área o implementación) :

- ✓ Proyectos de baja complejidad son evaluados internamente en Home Office.
- ✓ Proyectos de mayor complejidad son evaluados por equipos del sector privado y equipos de Home Office.

## 8. Mecanismos de accountability

### **Accountability: Nacional**

- En Chile rinden cuenta anualmente: los jefes superiores de ambas policías, los fiscales regionales, el fiscal nacional. El presidente de la Corte Suprema inaugura anualmente el año judicial. Las cuentas públicas de las instituciones vinculadas a seguridad pública son actos más bien formales, unilaterales, lejos de constituir escrutinio público y de satisfacer los requerimientos comúnmente asociados a la idea de *accountability*. No se conocen consecuencias asociadas a ésta ni a ninguna otra cuenta pública vinculada a seguridad pública, ni funcionarias ni presupuestarias.
- Una práctica más interesante es la que están desarrollando las policías (y algunas fiscalías locales), al rendir cuenta a la comunidad específica a la que sirven.
- El Acuerdo Político Legislativo en Seguridad Ciudadana, el Ministerio del Interior se compromete a entregar semestralmente información al Congreso sobre políticas públicas y programas vinculados a seguridad ciudadana. A la fecha no hay información pública de esta cuenta ante el Congreso, no se conoce el procedimiento de su rendición, así como su estado de compromiso y resultados.

## Accountability: Nacional

- Por su parte, la **Estrategia** comprometió desde su inicio la rendición de cuentas públicas semestrales. A la fecha, se han dado a conocer tres de estas cuentas.
- En la práctica existe ausencia de escrutinio real de la sociedad civil (Ongs, medios de comunicación, etc.) ya sea por la falta de claridad en la información entregada o en las metodologías establecidas.
- En todo caso –para ser justos- la ausencia de *accountability* respecto de los programas de seguridad –y las consecuentes prolongaciones de errores sin control público- son mucho más imputables a la dirigencia política y al Parlamento. Lo cierto es que las tres cuentas públicas rendidas el último año y medio contiene sobrada información para haber motivado el emplazamiento público y la petición enérgica de explicaciones de cuentas públicas, pero el hecho es: ni la dirigencia política ni el Parlamento ha mostrado la menor capacidad técnica para siquiera darse cuenta. Así las cosas, no hay mucho sentido en exigir genuinas cuentas públicas si los controladores no están en condiciones de controlar.
- En fin, la información ofrecida en dichas cuentas es de un déficit técnico severo –a ratos derecha ignorancia-, está formulada en términos que hace imposible su verificación independiente (cuando no irrelevante) y, en algunos casos, se equilibra peligrosamente en la línea de la tergiversación, o al menos del abuso de la accesibilidad que el público merece.

## Ejemplos cuentas públicas

### Logros en la meta de **aumentar la proporción de delitos resueltos**:

“Como fruto del esfuerzo realizado durante el año 2007 para aumentar la eficacia policial, la Policía de Investigaciones de Chile logró un aumento de un 64% en las órdenes de investigar resueltas en relación al año 2006 (robos, delitos sexuales, homicidios, violación y crimen organizado)”.

*Fuente: Cuenta Pública Anual 2007, Ministerio del Interior.*

### **Sin embargo:**

Bajo el título “esclarecimiento”, el público podría razonablemente creer que se han esclarecido un 64% más de delitos, lo cual es una distorsión.

“Órdenes de investigar resueltas” no tiene absolutamente nada que ver con el esclarecimiento de delitos: la orden vuelve “con resultados”, por ejemplo, cuando cumplió la instrucción de “ubicar al testigo y mostrarle las fotos para ver si reconoce al hechor”; si el policía encuentra al testigo, la orden está cumplida y vuelve “con resultados” aun cuando el testigo no pueda reconocer a nadie, o bien si, reconociendo, el juicio termina después en absolución. Todavía más simple, la cifra puede explicarse por el sólo hecho de aumentar la celeridad con que la orden es tramitada, especialmente ahora que ha disminuido la carga que imponían los tribunales antiguos.



## Ejemplos cuentas públicas

A propósito del Comité Público-Privado:

“Destacan entre los logros alcanzados la inversión de 5 millones de dólares del mall Parque Arauco en barreras perimetrales y cámaras de seguridad”.

*Fuente: Cuenta Pública Anual 2007, Ministerio del Interior.*

La inversión de Parque Arauco no tuvo ninguna vinculación en absoluto con el Comité Público-Privado, la Subsecretaría de Interior o la Estrategia Nacional de Seguridad. Su mención como un logro de la misma en el contexto de una cuenta pública es difícil de explicar.

## Cuenta Pública: Ejemplos

✓ “Se ha establecido una efectiva coordinación de carácter intersectorial entre las instituciones del Estado involucradas en la Estrategia –Ministerios y Servicios responsables de la Seguridad Pública– a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de los 13 Consejos Regionales de Seguridad Pública que funcionan actualmente de manera periódica. Se avanza, de este modo, en la construcción de acuerdos y compromisos para el apoyo y la gestión de programas de Seguridad Pública”.

*Fuente: Cuenta Pública Anual 2007, Ministerio del Interior.*

### COMENTARIO:

✓ No se habilita al escrutinio público para evaluar el real cumplimiento de la medida. Se desconocen magnitudes y plazos de conceptos claves que sugieren cumplimiento: ‘coordinación efectiva’, ‘periodicidad’ y ‘construcción de acuerdos y compromisos’.

### EN LA PRÁCTICA:

✓ Consejo sesionó tres veces año 2007 y a la fecha lleva dos sesiones en año 2008.

## Experiencia comparada

En la experiencia comparada se destacan los siguientes mecanismos de accountability, siendo este un tema de transversal importancias en todos los servicios públicos:

En el **Reino Unido** la existencia de una política de “libertad de información”, fomenta la transparencia, ya que establece protocolos y mecanismos para la transferencia de conocimiento y difusión permanente del trabajo, tanto al interior del Home Office, como de éste con agentes externos y grupos de interés.

La existencia del **Audit Commission**, órgano independiente que audita los recursos invertidos y la confiabilidad de la evidencia en cuanto a la producción de conocimiento, busca garantizar que la inversión estatal se justifique en relación con el impacto alcanzado y la calidad de los programas para la sociedad civil. Sus reportes diagnostican un problema particular como la seguridad local destacando cómo invertir mejor los recursos asignados.

## Experiencia comparada

En **Estados Unidos** existen mecanismos de accountability internos y externos:

### Control interno:

- ✓ La Oficina del Inspector General conduce investigaciones independientes y auditorías e inspecciones a las personas y programas del DOJ.

### Control externo:

- ✓ El DOJ también está sujeto a auditorías externas conducidas por el U.S. Accountability Office (GAO - Agencia independiente que reporta al Congreso sobre el desempeño financiero del gobierno federal) Está encabezada por el Comptroller General of the United States, que es designado para un período de 15 años por el Presidente de una lista elaborada por el Congreso.
- ✓ Sus facultades generales son:
  - Auditar las operaciones de las distintas agencias federales para determinar si los fondos federales están siendo gastados efectiva y eficientemente.
  - Investigar denuncias de actividades ilegales o impropias.
  - Realizar análisis de política pública diseñando opciones para la consideración del Congreso.
  - Realizar informes en derecho acerca de las resoluciones de las agencias auditadas.

### Anexo 3: Programas efectivos para disminuir la delincuencia

## Programas efectivos para disminuir la delincuencia

Foro transversal para la modernización  
estatal en seguridad pública



FUNDACION  
PAZ CIUDADANA



### Programas efectivos en el ámbito de la prevención

**Programa:** High Scope/Perry Pre-School Project (USA)

**Descripción:** Prevención social. Tiene 40 años de implementación en USA. Realiza educación a niños entre 3 y 4 años y sus familias, centrado en habilidades sociales, visitas al hogar, enseñanza al niño en responsabilidad, iniciativa y creatividad.

**Impacto:** Disminuye 5 veces la probabilidad de vinculación delictual.

**Costo-beneficio:** Por cada dólar gastado hay un retorno de 17 dólares.

Fuente:

Public Safety Canada. The Dollars and Sense of a Comprehensive Crime Prevention Strategy for Canada. A Report of a Seminar on the Effectiveness of Crime Prevention through Social Development September 30 and October 1 1996. Extraído el 9 de octubre, 2008

de:<http://ww4.pssp.gc.ca/en/library/publications/economic/dollars/index.html#sub6>.

## Programas efectivos en el ámbito de la prevención

### **Programa:** Safer Cities (Inglaterra)

**Descripción:** Prevención situacional del robo en residencias, mediante la participación comunitaria.

**Impacto:** Reducción de robo a residencias entre 10% y 30% medido con encuestas y datos de policía.

**Costo-beneficio:** Por cada dólar gastado hay un retorno de dos dólares (en términos de ahorro para el Estado en disminución de víctimas).

Fuente:

Nuttall, C. (1998). Reducing Offending: An Assessment of Research Evidence on Ways of Dealing with Offending Behavior. Cap. 3 Situational Crime Prevention: Effectiveness of Local Initiatives. Paul Ekblom. Home Office Research Study 187. Research and Statistics Directorate. London: Home Office.  
Ekblom, P., Law, H. y Sutton, M. (1996). Safer Cities and Domestic Burglary. Home Office Research Study 164. Research and Statistics Directorate. London: Home Office.

## Programas efectivos en el ámbito del Sistema Penal

### **Programa:** Tribunales de Tratamiento de Drogas (Estados Unidos)

**Descripción:** Derivación a infractores a tratamiento de rehabilitación bajo supervisión judicial en contraposición a la condena.

**Impacto:** Reducción de reincidencia en más de 20 puntos porcentuales.

**Costo-beneficio:** Por un dólar invertido en estos programas el retorno es de 9 dólares. El costo de rehabilitación es de aproximadamente 140 mil pesos mensuales, en contraposición a la cárcel que cuesta 250 mil pesos mensuales.

Fuente:

NADCP. Facts on drug courts. Disponible en: <http://www.nadcp.org/whatis/facts.html>.



### Programas efectivos en el ámbito del Sistema Penal

**Programa:** Dalson Partnership Policing Project (DP3), municipio de Hackney, Londres.

**Descripción:** Programa implementado por la policía que aborda consumo de drogas y la delincuencia relacionada con el consumo, utilizando funcionarios especiales para practicar arrestos en este tipo de ofensas, contacto con la comunidad y el comercio del sector, trabajos de acercamiento, actividades para jóvenes, proyectos recreacionales y otros proyectos locales.

**Impacto:** Reducción en algunas categorías de delitos, reducción en desorden, disminución del temor y evidencia de mayor satisfacción del comercio de la comunidad.

**Costo:** 1.625.580 dólares.

Fuente:  
Crime Reduction and Problem-oriented Policing, Karen Bollock/Nick Tilley).

### Programas efectivos en el ámbito del Sistema Penal

**Programa:** Violence Reduction Project, Charlotte-Mecklenburg Police Department. Belmont Neighborhood. (1999-2004).

**Descripción:** Intervención POP para disminución de violencia y reducción de venta de drogas en el barrio, coordinación de la policía, comunidad y otras agencias. La respuesta al problema consistió en modificar condiciones espaciales (a través de barricadas a ciertas calles, transformándolas en paseos peatonales) que hacían favorable la venta de drogas.

**Impacto:** Disminución de delitos violentos (por reducción o desplazamiento de la violencia), de otros delitos y disminución de los arrestos en el área.

**Costo-beneficio:** \$415.175 dólares.

Fuente:  
Crime Reduction and Problem-oriented Policing, Karen Bollock/Nick Tilley).

## Programas efectivos en el ámbito del Sistema Penal

**Programa:** Dalson Partnership Policing Project (DP3), municipio de Hackney, Londres.

**Descripción:** Programa implementado por la policía que aborda consumo de drogas y la delincuencia relacionada con el consumo, utilizando funcionarios especiales para practicar arrestos en este tipo de ofensas, contacto con la comunidad y el comercio del sector, trabajos de acercamiento, actividades para jóvenes, proyectos recreacionales y otros proyectos locales.

**Impacto:** Reducción en algunas categorías de delitos, reducción en desorden, disminución del temor y evidencia de mayor satisfacción del comercio de la comunidad.

**Costo:** 1.625.580 libras.

Fuente:  
Crime Reduction and Problem-oriented Policing, Karen Bollock/Nick Tilley).

## Programas efectivos en el ámbito del Sistema Penal

**Programa:** Operación Arrow, implementado en 3 municipios de Londres: Islington, Camden, Southwark.

**Descripción:** Programa implementado por la policía con intervenciones tales como: uso de analistas, publicidad e información al público, endurecimiento de los objetivos, operaciones con señuelos, iniciativas con jóvenes para reducir robo de vehículos en dichos municipios.

**Impacto:** Evidente disminución de los robos de vehículos en dichas zonas, en comparación al alza que habían presentado otras ciudades en la misma fecha por este tipo de delito.

**Costo:** 2.781.110 libras.

Fuente:  
Crime Reduction and Problem-oriented Policing, Karen Bollock/Nick Tilley).