

Estrategia Nacional de Seguridad Pública

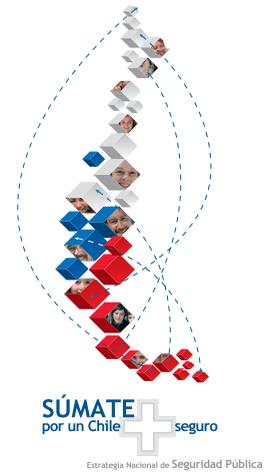
"EVALUACION INTERMEDIA
DE LA POLITICA NACIONAL DE
SEGURIDAD CIUDADANA"

- Informe Final -

SÚMATE
por un Chile  seguro



GOBIERNO DE CHILE



“EVALUACION INTERMEDIA DE LA POLITICA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA”

- Informe Final -



La presente publicación es el fruto de un estudio encargado por la Unidad de Coordinación Intersectorial de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. En esta, se da cuenta del trabajo desarrollado en la “Evaluación intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana” realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). El Ministerio de Interior, si bien puede no compartir algunas de las expresiones de este documento, valora el trabajo riguroso desarrollado por FLACSO, el cual contiene valiosos elementos de análisis del trabajo desarrollado. Se hace realidad, de esta manera, un compromiso de evaluar la gestión en materia de seguridad pública y, hacer parte, a instituciones y autoridades de los procesos de mejora que se vienen desarrollando.

Santiago, Noviembre de 2007

PRESENTACIÓN

La publicación de esta “Evaluación intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana” realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), constituye un hito central en la tradición de las políticas públicas en Chile.

Con ella estamos realizando una revisión del proceso de formulación y desarrollo que ha tenido una política pública que comprometió a una gama amplia de actores institucionales del Estado chileno.

La relevancia de esta Política está dada por el carácter intersectorial de ella, en cuanto refleja la gestión de diversas instituciones de Gobierno y, adicionalmente, considera instituciones autónomas del Poder Ejecutivo –como es el caso del Ministerio Público – o de aquellas otras, regidas por normas constitucionales que garantizan un mando institucional propio, como es el caso de Carabineros de Chile.

En el presente Informe Final encontraremos un análisis profundo de las fortalezas y debilidades de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana; estamos convencidos que las limitaciones reveladas por el Informe no desmerecen ni reducen los logros alcanzados, las imperfecciones nos dejan conciencia de las mejoras que es preciso considerar en las etapas de ejecución en que nos encontramos en la actualidad.

Comprometemos nuestro esfuerzo de plasmar las enseñanzas que esta evaluación nos entrega en la gestión que en la actualidad se desarrolla con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que impulsa el Gobierno en su conjunto.

Esta Estrategia representa una etapa superior del trabajo que se viene desarrollando a partir de la formulación de la Política, las fortalezas de esta nueva etapa están dadas, en buena medida, gracias al aporte que FLACSO Chile nos ha hecho con su equipo de profesionales.

Iván Fares Gallardo

Director

División de Seguridad Pública

INDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	5
II.	OBJETIVOS.....	7
III.	MARCO DE ANÁLISIS.....	8
	1. La evaluación de la política pública.....	9
	2. Evaluación intermedia.....	11
	3. El enfoque del participante.....	12
	4. Evaluación de políticas de Seguridad Ciudadana.....	14
IV.	ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	16
	1. Información primaria.....	16
	2. Información secundaria.....	17
V.	LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA: HISTORIOGRAFÍA.....	19
	1. Recolección de información primaria.....	21
	2. Análisis.....	29
	2.1 Antecedentes.....	29
	2.2 El Foro de Expertos.....	33
	2.3 La mesa de trabajo (marzo a junio de 2004).....	38
	2.4 Trabajo en las comisiones (noviembre de 2004 a abril de 2005).....	40
	3. Fase de seguimiento de metas.....	46
	4. Evaluación general de la PNSC.....	48
VI.	LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA...55	55
	1. Visión general de la ENSP.....	55
	2. Construcción de la ENSP.....	56
	2.1 Actores.....	56
	2.2 Metodología.....	56
	2.3 Nivel de participación.....	58
	2.4 Valoración metodológica de la instancia.....	58
	2.5 Formas de abordar los objetivos.....	60
	3. Operatividad de la ENSP.....	61
	3.1 Coordinación y articulación.....	61
	3.2 Fortalezas institucionales.....	62
	3.3 Dificultades institucionales.....	62
	3.4 Nivel de compromiso institucional.....	63
	3.5 Estrategias de monitoreo.....	65
	3.6 Rol del liderazgo.....	66
	3.7 Expectativas de la Estrategia.....	67

4. Análisis de la ENSP.....	68
4.1 Fortalezas.....	68
4.2 Debilidades.....	70
4.3 Desafíos.....	73
5. Propuestas	
VII. SEGUIMIENTO DE METAS DE LA PNSC HACIA LA ENSP.	75
1. Ejes de acción.....	75
1.1 Prevención.....	75
1.2 Información y Tecnología.....	78
1.3 Control y Sanción.....	80
1.4 Institucionalidad.....	83
1.5 Dos nuevos ejes: Rehabilitación y Asistencia a Víctimas.....	84
VIII. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.....	85
1. Institucionalidad.....	85
2. Estudios e investigaciones.....	89
3. Sistema nacional de información criminal.....	91
4. Ámbito legislativo.....	93
5. Instituciones policiales.....	94
6. La acción integrada de la ENSP debe ser objetivo clave para los organismos gubernamentales y no gubernamentales.....	97
7. Profundizar de manera progresiva en el énfasis en la prevención de factores de riesgo asociados a la violencia y delincuencia.....	97
REFERENCIAS.....	98

Índice de Tablas y Gráficos

Tabla 1. Entrevistados	22
Tabla 2. Clasificación de Opiniones Emitidas en Torno a la PNSC	24
Tabla 3. Resumen Hitos Elaboración PNSC	28
Tabla 4. Valoración de la instancia de elaboración de la ENSP	58
Tabla 5 Expectativas sobre la ENSP	67
Tabla 6. Propuestas	74
Tabla 7. Ejes de Acción	75
Tabla 8. Metas Comprometidas en Prevención	78
Tabla 9. Metas comprometidas en Información	79
Tabla 10. Metas Comprometidas Control	82
Tabla 11. Metas Comprometidas en Institucionalidad	83
Tabla 12. Metas comprometidas en Rehabilitación y Asistencia a Víctimas	84

INFORME FINAL

I. INTRODUCCIÓN

El presente Informe corresponde al Informe Final comprometido en las bases administrativas y técnicas del estudio “Evaluación Intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana”. Se ha puesto énfasis en el proceso historiográfico de la definición de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Sin duda uno de los procesos más significativos en la definición de una política de seguridad ciudadana en el país desde el regreso a la democracia.

El inicio del gobierno de la Presidenta Bachelet marca un punto de inflexión respecto a la PNSC. La definición de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se establece como el siguiente paso en la puesta en marcha de los principios orientadores y criterios generales de la PNSC. Es en este contexto que se analiza la definición e implementación de la Estrategia.

La Estrategia, desarrollada en un marco intragubernamental, establece metas y horizontes temporales precisos. Este es tal vez el avance más significativo de dicha propuesta donde el Gobierno (por primera vez en la historia nacional) se compromete a evaluar las iniciativas desarrolladas. Aún más, establece indicadores esperados de impacto de las mismas. El momento de desarrollo del presente estudio nos impide analizar los resultados de la Estrategia pero habilita el desarrollo de una perspectiva analítica de proceso con miras a, posteriormente, evaluar los resultados de su implementación.

En líneas generales los avances que se evidencian en el diseño de la Estrategia son sustanciales pero también los desafíos. Aún no se ha logrado resolver el tema de la responsabilidad de la Estrategia, la División de Seguridad Pública ha enfrentado problemas de liderazgo y la no consolidación de un equipo profesional que le permita convertirse en un referente serio al interior del gobierno. De hecho, la Estrategia nace bajo el alero de la Subsecretaría de Interior con limitada participación de la División de Seguridad Pública¹. Pero su implementación se centra en las labores de dicha División, por lo que su apropiación como modelo y metodología se instala como preocupación.

¹ Hasta 2007 esta División se llamaba de Seguridad Ciudadana.

En síntesis el avance es importante y marca un horizonte prometedor en la definición e implementación de las políticas de seguridad en el país. Diversos son los países que han enfrentado estas problemáticas con iniciativas similares y consideramos que los errores y aciertos de estas experiencias pueden servir para consolidar la propuesta nacional. Es por eso que el documento presenta una comparación internacional que pone énfasis en la capacidad gubernamental en países tan variados como Inglaterra, Canadá, Sudáfrica y Brasil (en ANEXOS).

Finalmente, la FLACSO-Chile tiene por objetivo no sólo relevar los procesos institucionales y de definición de políticas, sino también aportar en la consolidación de iniciativas de calidad e impacto. Es por esto que se incluyen propuestas para consolidar el proceso iniciado por la PNSC y concretado en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

II. OBJETIVOS²

Objetivo General:

Evaluar los avances de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana en el contexto de las propuestas contenidas en la Estrategia de Seguridad Pública, focalizando recomendaciones que permitan corregir posibles desviaciones de algunos procesos y fortalecer otros, de manera de asegurar el pleno logro de sus objetivos.

Desde esta perspectiva la propuesta desarrollada proporciona al responsable de la ejecución, la oportunidad de contar con los análisis evaluativos y la información comparada respecto a los avances en la ejecución de la PNSC a partir de su materialización en las metas de la Estrategia, generando una visión de cómo se están logrando los objetivos propuestos y cómo se vislumbra la ejecución y consecución de las metas. Esta visión permite a los ejecutores reforzar las actividades que estén aportando, significativamente, al logro de los objetivos deseados y reorientar o rectificar aquellas actividades que no aporten a dicho logro.

Objetivos Específicos:

- ◆ Conocer cualitativamente el avance de la PNSC a nivel central y su expresión en la ENSP.
- ◆ Identificar aspectos obstaculizadores y facilitadores en el desarrollo de la PNSC y en las metas contenidas en la Estrategia.
- ◆ Trazar la trayectoria central de la PNSC y su concreción en la ENSP
- ◆ Proyectar actividades y contenidos de la PNSC, que sirvan como guía para futuras acciones, considerando las metas contenidas en la ENSP.
- ◆ Guiar la reflexión interna de los actores de la PNSC y retroalimentar la definición de líneas de acción futuras dentro de la Política y la Estrategia.
- ◆ Analizar sectorialmente los avances de la PNSC, a través de su materialización en las metas de la ENSP.

² Los objetivos originales planteados en las Bases Técnicas fueron modificados de acuerdo con la contraparte -el Ministerio del Interior-, en cuanto a incluir el análisis de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, tal como se señala en la Introducción.

III. MARCO DE ANÁLISIS

En la última década en América Latina la problemática de la seguridad se ha instalado en el centro de la agenda pública y política. Esta situación se sustenta en el aumento de las tasas de delitos denunciados (en especial aquellos que involucran utilización de la violencia) y en el incremento de la sensación de inseguridad o temor en la población.

Si bien cada país muestra situaciones especiales en estos procesos, tanto en aquellos en que se registra mayor violencia (Colombia y El Salvador) como en los países considerados como los más seguros de la región (Costa Rica y Chile) se ha observado un incremento de las tendencias. Por otra parte, es necesario tomar en cuenta que existen diversas interpretaciones sobre esta situación, que ponen especial énfasis en variables sociales (pobreza, precariedad laboral, e inequidad); contextuales (tamaño de la ciudad, calidad del entorno urbano, hacinamiento) o individuales (género, sexo y nivel socioeconómico).

Al mismo tiempo, se han adoptado dos tipos de estrategias para afrontar la problemática. Aquellas centradas en el control punitivo por parte del Estado y aquellas que privilegian la prevención comunitaria como principal herramienta para disminuir la criminalidad. Si bien ambas estrategias son diferentes, no son necesariamente contrapuestas. Por el contrario, la mayor parte de las intervenciones en este ámbito contemplan o deberían contemplar tanto la prevención del delito como su control.

Consecuentemente, durante los últimos años ha sido creciente la preocupación de los distintos países de la región por encontrar modelos focalizados de intervención, que permitan controlar el crimen y la violencia, en coherencia con los procesos de consolidación democrática. En el panorama latinoamericano Chile no ha sido la excepción. En la última década se ha producido un sostenido incremento de los delitos denunciados y se han evidenciado altos niveles de temor en la población. Aún cuando el incremento de las denuncias puede estar influenciado por la mejora de los sistemas de registro y por la presencia de una mayor confianza ciudadana hacia el quehacer institucional, es evidente que las tendencias han mostrado un empeoramiento de la situación delictual en el país.

Es así como en el periodo 1973-2003 las tasas de delitos denunciados contra la propiedad se triplicaron mientras que las tasas de aquellos contra las personas aumentaron en 100% (Foro de Expertos, 2004).

Una de las principales falencias de las políticas de seguridad, en prácticamente todos los países del mundo, es su falta de integración, la descoordinación e incluso la duplicación de tareas. La multidimensionalidad del fenómeno de la violencia y la delincuencia ha generado una oferta variada de políticas,

programas e iniciativas que tratan de enfrentar los principales factores de riesgo³. Es así como en los últimos años se ha puesto énfasis -en especial en los países de mayor desarrollo⁴- en la implementación y evaluación sistemática de políticas y estrategias de seguridad ciudadana, en las cuales se busca integrar, así como articular la acción de los distintos intervinientes.

En América Latina los casos donde este tipo de iniciativas se han desarrollado son Argentina, Brasil, Chile y Colombia. En casi todos se avanzó en un diseño de política desarrollado por el Ejecutivo donde se establecen mecanismos para abordar el fenómeno de la criminalidad. En este sentido, el caso chileno es una excepción, ya que se ha dado paso a una etapa más avanzada de implementación de la PNSC, con el diseño de la Estrategia y la definición de metas e indicadores.

1. La evaluación de la política pública

“La evaluación es el proceso de determinar los méritos, valía e importancia de las cosas” (Vedung, 1997). La evaluación es un procedimiento analítico clave en todos los intentos intelectuales y prácticos de carácter disciplinado. Sin embargo, si atendemos a los fines de la evaluación adaptada a las demandas de los servicios públicos y las cuestiones gubernamentales, la definición sería la “cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas”⁵. Las diversas definiciones de la evaluación por parte de los autores muestran la falta de acuerdo, incluso, respecto a un punto que parece fundamental, como es que se ocupa de determinar el mérito, importancia y valor, definiendo algunos de ellos la evaluación como una recopilación y presentación de datos para los responsables de la adopción de decisiones⁶; pura y simplemente. Pero la evaluación implica la valoración del mérito, la importancia y el valor; en este sentido, no son los objetivos los únicos criterios

³ Aquellos elementos considerados importantes en la probabilidad que una persona utilice la violencia o cometa actos delictivos.

⁴ Con una mirada distinta a partir de los hechos ocurridos el 11 de Septiembre de 2001 en los Estados Unidos, una de las principales repercusiones fue el rediseño institucional de todas las iniciativas y programas vinculados con la seguridad, a fin de darles una mayor conexión. Situación que también ocurre en el caso Inglés, donde el Home Office ha puesto énfasis en el diseño e implementación de una política integral de seguridad destacando la lucha antiterrorista..

⁵ Vedung E. (1997): Evaluación de Políticas Públicas y Programas, pp. 19 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO). Madrid. El autor cita que para Scriven (1991) los seis grandes campos de la evaluación tendrían que ser: la evaluación del producto, del personal, del rendimiento, de las propuestas (ofertas), del programa y de la política.

⁶ Ibid. Pp. 28, citando a Ch. Atkin.

permisibles para juzgar los méritos de las medidas de políticas públicas, y pueden denominarse evaluaciones las valoraciones que usen otros criterios de mérito o importancia (distintos a los objetivos). Entre estos pueden estar los juicios relativos a las preocupaciones y expectativas de los clientes o de otros sectores de la población interesados en el tema; o aquellas que recurren a criterios de filosofía política, tales como la igualdad, la libertad y la justicia. Así, la selección de los criterios para juzgar los méritos es crucial y limitarse al criterio de las metas y objetivos explicitados en el programa (política) de que se trate es limitar las posibilidades del concepto.

La evaluación forma parte del proceso de planificación de la política social, generando una retroalimentación que permite elegir entre diversos programas y/o proyectos, de acuerdo con su eficacia y eficiencia, permitiendo también analizar los logros obtenidos por los mismos. Lo anterior posibilita, a su vez, la rectificación de las acciones hacia el fin postulado⁷. En este sentido, se destaca la importancia que aporta el incluir dentro del diseño de política pública, en el área de la seguridad ciudadana, análisis y evaluaciones de los programas y proyectos implementados, pues, sólo de esta forma, se pueden tomar decisiones basadas en la experiencia y en el análisis de las mismas con el objetivo de evitar el mal manejo y asignación de recursos en programas o acciones que no permiten lograr las metas propuestas, o que -al contrario- pueden llegar a ser contraproducentes respecto de los objetivos perseguidos. Podría entenderse entonces que “si planificar es introducir organización y racionalidad en la acción para el logro de determinadas metas y objetivos, la evaluación es una manera de verificar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento -o perspectiva de cumplimiento- de los objetivos y metas previamente establecidos y la capacidad para alcanzarlos” (Ander-Egg, 1984, pp. 20).

Si bien existen diferentes modelos de evaluación, en todos los casos, la evaluación pretende comparar un patrón de deseabilidad (objetivo o meta hacia donde se dirige la acción) con la realidad (medida en que ésta puede ser o fue modificada por efecto de la acción). Al mismo tiempo, la evaluación intenta pesquisar hasta qué punto se lograron eficazmente los objetivos planteados⁸.

La evaluación puede aplicar teorías descriptivas o prescriptivas⁹ de valoración. En el caso de las descriptivas los evaluadores (formales) utilizan los criterios de méritos de otros; en casos complejos los evaluadores formales podrían no aplicar criterios de valor predeterminados, al suponer que la tarea de asignar los grados de importancia a la información proporcionada la realizarán sus

⁷ Cohen E. y Franco R. (1997). *Evaluación de Proyectos Sociales*; pp. 73. Siglo Veintiuno Editores. México.

⁸ *Ibid.*

⁹ Shadish Jr., William R.; Cook T.D. y Leviton L.C. (1991): *Foundation of Program Evaluation: Theory and Practice*. Ed. Sage, Londres.

destinatarios una vez terminado el estudio. De esta forma, no es imprescindible que el investigador/evaluador efectúe la valoración completa, sino que esta puede ser completada (o realizada) por un destinatario. En todo caso, la valoración estará siempre destinada a desempeñar un rol en acciones y situaciones prácticas futuras, y su relevancia no necesariamente estará dada por la utilidad de sus resultados en la toma de decisiones inmediatas e inminentes.

2. Evaluación intermedia

Específicamente, la evaluación intermedia intenta proporcionar información primero, sobre el problema del que se ocupa o se debería ocupar la política; segundo, sobre el proceso de formulación y diseño de la política; y tercero, sobre la racionalidad intrínseca de la misma, es decir hasta qué punto el diseño de la política sirve a sus objetivos. Se incluye en este proceso la revisión de los estudios de necesidades donde se recogen datos sobre la incidencia, prevalencia y distribución en el espacio físico y social del problema en cuestión, así como la investigación básica sobre los procesos políticos y sociales que tienen que ver con la formulación, negociación y aprobación de las intervenciones. Así, las interrogantes que dirigirían este tipo de evaluación serían: ¿Cuáles son el grado y la distribución de los problemas a los que se dirige la política? ¿Se ha diseñado la política de acuerdo con los objetivos inicialmente perseguidos? ¿Es lógico y racional? ¿En qué medida el esfuerzo de la intervención se está llevando a cabo como se especificó en el diseño de la política?

Llamada también evaluación formativa porque se busca obtener información sobre la marcha de la política de forma progresiva, durante su desarrollo, con el objetivo de darla a conocer a sus directores y personal, y puedan así éstos introducir las modificaciones programáticas que se estimen oportunas. Esto requiere, por ende, el conocimiento detallado de las operaciones de la política y de sus múltiples componentes para poder anticipar problemas y examinar en qué medida la política se está desarrollando conforme a sus objetivos. Específicamente, el tipo de evaluación propuesta permitirá eventualmente avanzar en su diseño, la implementación y la utilidad de la política.

Se trata la evaluación intermedia de una valoración de actividades en curso, como un método para detectar y reducir el número de decisiones erróneas. Así, la evaluación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en tanto medida política, busca configurar una mirada a partir del examen objetivo de su estructura y componentes a fin de observar las posibilidades y necesidades que tiene para alcanzar los objetivos propuestos en base a las metas comprometidas. En este contexto, la temática a valorar en la presente evaluación son las medidas políticas en materia de seguridad pública, y su

traducción en una estrategia que contiene los programas públicos en que se traduce la primera. La evaluación es también prospectiva, puesto que concretamente se propone desempeñar un papel en futuras situaciones y acciones prácticas, ofreciendo un feed-back o retroalimentación que puede ser utilizado para la discusión de decisiones públicas a adoptar en el corto y mediano plazo. La evaluación es también retrospectiva, en este caso específico, respecto al proceso de desarrollo de la PNSC.

Los procesos que condicionan los resultados de una política constituyen redes imbricadas de factores en interacción continua; la evaluación del proceso se propone detectar la red de factores interdependientes, de tipo causal. En este contexto se deben clarificar los efectos de los procesos que ocurren entre la puesta en marcha del “programa” (en este caso la PNSC y ENSP) y sus respectivos resultados. También se determinan las consecuencias derivadas del entorno del “programa”, entre los que se cuentan los factores de carácter operativo durante su formación.

3. El enfoque del participante

Uno de los enfoques de la presente evaluación es el del *participante*, puesto que considera las preocupaciones y cuestiones relacionadas con las personas que tienen interés o se ven afectadas por el “programa” (PNSC y ENSP), habiéndose identificado a los grupos más destacados implicados o interesados en el diseño, implementación, ejecución y resultados de la PNSC y la ENSP. Es así como el equipo evaluador elaboró una propuesta de estos grupos, la que fue complementada y adecuada a la demanda específica de la contraparte técnica. De esta forma, se entrevistó a quienes dedicaron esfuerzos en definir y sacar adelante la PNSC y la ENSP, así como a participantes en la ejecución de la Estrategia, esto es directivos de alto nivel (Subsecretarios), directivos de nivel medio (Comisario, Jefes de División, etc.) y técnicos-operadores de primera línea; así como también se incluyó académicos especializados en las cuestiones básicas de las que se preocupa la intervención (Política y Estrategia).

En el contexto descrito, hemos intentado conocer y recoger las *preocupaciones* (entendidas como cualquier materia de interés o importancia para alguna(s) de las partes), intereses y expectativas de los participantes, a fin de considerarlas en la evaluación de este proceso en marcha, que es la PNSC y especialmente la ENSP, al momento de elaborar las propuestas que buscan incidir en las decisiones sobre su implementación, a corto y mediano plazo. Estas opiniones y preocupaciones expresadas por los participantes han sido constitutivas de la evaluación del proceso de desarrollo de la PNSC y sus contenidos; así también,

han sido centrales a la hora de evaluar los contenidos -metas- y aspectos relativos a la implementación de la ENSP¹⁰.

En razón de lo señalado, la metodología aplicada es de tipo cualitativo, de tal forma que el acercamiento a los participantes se hizo en base a pautas de entrevista que permitieran fluir sus relatos desde su especial punto de vista. Por lo tanto, este enfoque del *participante* es directamente pluralista. Entre las ventajas de este modelo se menciona el argumento del *conocimiento*, aquel que poseen quienes participan en el programa evaluado (PNSC y ENSP), quienes tienen sus propias convicciones sobre los efectos colaterales, los obstáculos, desafíos y propuestas respecto al mismo, a partir de lo cual se puede fundar y diseñar la siguiente etapa investigativa. El segundo argumento a favor de una evaluación de *participantes* es la *utilización*: que considera válida y correcta la implicación del participante pues incrementa la utilización de los conocimientos extraídos de la evaluación. “En el debate norteamericano sobre la evaluación, se considera sobretodo el modelo de *participante* desde la perspectiva de la *utilización*. Los resultados de evaluaciones tradicionales de consecución de objetivos apenas tienen impacto; los informes quedan enterrados en los cajones o acumulados en las estanterías de las autoridades públicas implicadas, sin llegar a ser leídos (...) los responsables de adoptar decisiones no recurren a la base de información de las evaluaciones para adoptar decisiones más racionales”¹¹. La explicación a este comportamiento aparentemente irracional, es que los evaluadores trabajan aislados de los responsables -potenciales- de adoptar decisiones y de otros usuarios. Por su parte, en el caso de evaluaciones con *enfoque del participante* aumentan las posibilidades de que se aborden las cuestiones de real interés para las partes involucradas y se recojan informaciones que satisfacen las necesidades de los participantes, lo que aumenta la probabilidad de que sus resultados sean utilizados.

Por último, el argumento de *gestión de objetivos*, considera este modelo como una estrategia para abordar situaciones en que no existen metas ni objetivos claramente predefinidos, o en que los objetivos enunciados son confusos. A este respecto se ha señalado que ni siquiera el modelo de evaluación por consecución de objetivos puede resolver la cuestión de los criterios ni la cuestión de los objetivos múltiples, que es típica en las políticas públicas. Sin embargo, el modelo de *participante* presenta una solución práctica en relación a las preocupaciones cuando no existen objetivos preclaros, o cuando se deben gestionar simultáneamente varios objetivos contradictorios¹². “Los

¹⁰ Guba E. y Lincoln Y (1981) *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches*. Ed. Jossey-Bass, San Francisco.

¹¹ Op. Cit. Vedung E. Pp. 100.

¹² Los primeros diagnósticos sobre los cuales se funda el proceso de modernización de la gestión pública en Chile, señalaron entre sus debilidades: la ambigüedad de los objetivos de la gestión de los organismos públicos, expresado esto en la dificultad de definición de cliente; para un

responsables individuales de aplicar el modelo pueden carecer de directrices claras desde arriba relativas a lo que deberían hacer, ya que, sin prácticamente excepción alguna, los objetivos de una política a nivel superior son de carácter general, contradictorio y confuso. Y, lo que es más importante, no se ofrecen contrapesos entre los diversos objetivos de los que se afirma son las estrellas guías para las políticas. Esto imposibilita la utilización de determinadas metas de intervención como hitos objetivos mediante los cuales juzgar los méritos globales de las políticas”¹³. Es así como en la presente evaluación, se han descrito las posiciones de valor de participantes que son distintas, sin emitir juicios de valor respecto a esas diferencias; los desacuerdos entre ellos en algunos aspectos de la evaluación -sea de la PNSC o de la ENSP- son una señal normal y natural de los procesos de diseño e implementación de iniciativas de política pública.

No obstante los argumentos a favor del modelo de *participante*, y en razón de la envergadura de la presente evaluación -más bien acotada- se ha complementado el estudio con el análisis de información comparada sobre políticas y estrategias de seguridad pública desarrolladas en otros países.

4. Evaluación de políticas de Seguridad Ciudadana

La evaluación es una fase esencial de los programas de seguridad ciudadana. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas, programas o políticas implementadas no han sido evaluadas en términos de impacto e incluso a nivel de resultado (Rico y Chinchilla, 2002; Van Dijk, 2003). En este sentido, es importante destacar que incluso los programas europeos y norteamericanos han tenido un débil desarrollo de sus pautas de evaluación, centrándolas más en el proceso que en el impacto sobre los objetivos propuestos. Esta carencia conduce, en muchos casos, a justificar actividades que no tienen una verdadera relación con el tema de la criminalidad, o a desestimar otras que podrían estar más acordes con los objetivos perseguidos. Por otra parte, la localización excesiva de las iniciativas desarrolladas ha conllevado a una pérdida de las lecciones aprendidas en contextos similares de América Latina. En este sentido, en la última década se han desarrollado iniciativas similares en prácticamente todas las grandes ciudades de la región, pero estas experiencias no han sido evaluadas ni difundidas.

En América Latina, la principal experiencia evaluada ha sido la intervención desarrollada en la ciudad de Bogotá. Esta evaluación tiene como principal

ejecutivo público, no es evidente si el objeto de su gestión es el sistema político, sus propios funcionarios o los usuarios finales de sus servicios. Armijo M. (2003). Evaluación de Resultados Para una Gestión Pública Moderna y Democrática. Experiencias latinoamericanas. Pp. 48. Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo (CLAD). Edit Texto. Caracas, Venezuela.

¹³ Op. Cit. Vedung E. Pp. 101

fuerza la información de delitos denunciados así como de encuestas de victimización realizadas en el marco institucional. De esta manera, la carencia de información ad-hoc para los programas genera problemas a la hora de identificar sus resultados (Llorente y Rivas, 2004). Más aún, en una guía elaborada para los gobiernos locales que realizan iniciativas en la temática, el Banco Mundial expresa “los proyectos de prevención de la delincuencia y la violencia son extremadamente difíciles de supervisar y evaluar. Debido a que los objetivos son complejos y con frecuencia pueden realizarse de forma indirecta. Es más, se sugiere que en el mediano plazo, “los resultados de la evaluación podrían limitarse a comprender lo que funciona, lo que parece prometedor y lo que no funciona” (Banco Mundial, 2003, p. 66).

Finalmente, uno de los pocos estudios que han abordado el análisis econométrico de los factores vinculados con el alza de la criminalidad violenta en América Latina, reconoce la existencia de una “inercia criminal”, es decir que las variaciones en las tasas de criminalidad se producen en periodos más largos de lo previsto. De esta manera, el resultado de una intervención puede ser medido en un periodo superior a la presencia misma del programa (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 1998). De lo anterior se desprende la necesidad y urgencia de la evaluación sistemática y rigurosa de las iniciativas de seguridad ciudadana, lo cual permitirá no sólo avanzar en la implementación de políticas eficientes y eficaces sino también en la definición de un modelo para la región. Desde esta perspectiva la evaluación intermedia de la PNSC/ENSP busca identificar los cambios posibles de observar en el proceso de desarrollo de la política, los facilitadores y obstaculizadores del proceso así como las asimetrías en los niveles de compromiso y participación de cada uno de los actores.

En síntesis, el desarrollo de instrumentos para la evaluación, es un componente crítico dentro de los procesos de modernización del Estado y de la gestión pública, lo cual está directamente vinculado a los niveles de legitimidad y gobernabilidad en los estados latinoamericanos¹⁴.

¹⁴ Op. Cit. Armijo M. (2003).

IV. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

1. Información primaria

En los meses de Enero - Marzo de 2006 se realizaron 15 entrevistas individuales, con dos participantes en el caso de la Policía de Investigaciones y el SENAME. Así como dos entrevistas grupales, una de ellas con las jefaturas de la División de Seguridad Pública (5 funcionarios) y otra con integrantes del Foro de Expertos (4 académicos). Las entrevistas se efectuaron siguiendo las pautas informadas en el Anexo. Estas entrevistas han sido transcritas y vaciadas en una matriz diseñada especialmente para su análisis. Dicha matriz se adjunta en archivo digital (Excel), ya que en razón de sus características y extensión, no es posible agregarla a los anexos del presente informe.

La recolección de información primaria¹⁵ cumplió con un doble objetivo: por una parte, obtener información para elaborar la historiografía de la PNSC. Por otra, obtener información respecto a la ENSP. Es así como se elaboraron pautas de entrevistas (individuales y grupales) que permitieron indagar sobre ambos procesos.

Proceso de recolección de información

Se optó por pautas temáticas para los grupos de discusión como también para las entrevistas, por cuanto lo que interesaba era rescatar las opiniones de cada participante, y obtener su visión crítica desde el rol que tuvieron o tienen en el tema de la seguridad pública. De tal forma, se abordan aspectos objetivos y subjetivos que interesan para el logro de los fines de la presente evaluación, haciéndose énfasis -según corresponda- en ámbitos de información diferenciada según la institución a la que pertenecen los entrevistados.

En cuanto a la Política Nacional de Seguridad Ciudadana:

Objetivos:

- a) Reconstruir el proceso que culminó en la publicación de la PNSC: obtener información para elaborar la historiografía de la Política desde una perspectiva política e institucional (así como del paso de esta a la definición de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública);
- b) Conocer la opinión y visión crítica de quienes participaron en la génesis y desarrollo de la PNSC en cuanto al proceso mismo (modalidad de trabajo, instituciones participantes, duración, definiciones finales, obstáculos enfrentados, etc.);

¹⁵ Mayores antecedentes sobre la recolección de la información primaria se señalan en el Segundo Informe de Avance.

- c) Conocer la opinión y observaciones respecto a los criterios orientadores y desafíos programáticos de la PNSC (fortalezas, debilidades y desafíos);

En cuanto a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública:

Objetivos:

- a) Obtener información que de luces en cuanto a la definición de la ENSP.
- b) Conocer la opinión y observaciones respecto a los principios, los ejes de acción y metas de la ENSP, desde el punto de vista de su definición, la coherencia, articulación, gestión coordinación interinstitucional y seguimiento (fortalezas, debilidades y desafíos).
- c) Determinar el nivel de conocimiento y comprensión de los ejes de acción y las metas comprometidas en la ENSP, así como la forma en que se integran a las funciones del servicio específico;
- d) Conocer la forma en que los servicios están incorporando (o han incorporado) las metas de la ENSP a la planificación anual;
- e) Determinar los obstáculos, fortalezas y desafíos de la ENSP y las metas comprometidas, así como las propuestas para el logro de sus objetivos y metas.

2. Información secundaria

2.1. Sobre la PNSC y la ENSP

Se revisaron los siguientes documentos nacionales facilitados por la División de Seguridad Pública:

- ◆ Documento Política Nacional de Seguridad Ciudadana
- ◆ Seguimiento a las Metas de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (Informe final)
- ◆ Seguimiento a las Metas de Control y Desarrollo Institucional de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (Informe final)
- ◆ Documento Estrategia Nacional de Seguridad Pública
- ◆ Otros documentos proporcionados por la DSC: Evaluación general del programa Chile + seguro (Informe n° 2 y n° 5); Marco lógico Chile + seguro; Segundo informe de avance Evaluación de la Intervención en Barrios Vulnerables; Informe línea base componente gestión operativa de Carabineros; Evaluación de la experiencia del piloto multisectorial Prevención de la violencia y promoción de conductas prosociales en establecimientos educacionales en comunas de las Regiones V, VIII y Región Metropolitana; Evaluación del posicionamiento mediático en prensa escrita de la PNSC, entre otros.

2.2. Sobre políticas y estrategias de seguridad desarrolladas en otros países¹⁶

Se seleccionaron países que tienen un importante desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, y que, además, han evaluado ya sea los procesos de su puesta en marcha y/o los resultados de las mismas. En este entendido, se incluyeron países que representaran distintas realidades en la materia, tales como: Argentina, Brasil, Canadá, Francia, Estados Unidos, Inglaterra y Gales, y Sudáfrica.

El levantamiento de información de las experiencias internacionales sobre el diseño e implementación de políticas en materia de seguridad ciudadana se elaboró principalmente con información disponible en las páginas oficiales de las instituciones responsables de la materia en cada país, así como sitios de organizaciones de la sociedad civil¹⁷. Las áreas de recolección de información fueron aquellas relacionadas con los desafíos programáticos de la PNSC y los ejes de acción de la ENSP.

2.3. Revisión de la prensa escrita ¹⁸

El debate público -la opinión pública- se configura en los medios de comunicación. Por esta razón, y considerando que el fenómeno de la (in)seguridad ciudadana y la delincuencia ocupan cotidianamente un espacio importante en dicho debate, es que se procedió a realizar un ejercicio de revisión de uno de los medios escritos de mayor tiraje en la escena nacional, La Tercera, en su versión electrónica: www.latercera.cl. Es así como se realizó la búsqueda de las opiniones que las autoridades políticas expresaron en relación a la PNSC y la ENSP, en el periodo comprendido entre Mayo 2006 y Mayo 2007¹⁹.

La finalidad de este ejercicio fue observar la conducta de la oposición política en la materia, por cuanto ello permitiría anticiparse a su estrategia comunicacional, para marcar la agenda mediática en seguridad ciudadana, poniendo los temas necesarios para impulsar y destacar la ENSP. Dicho análisis permite, además, conocer la coherencia que mantienen -o no- los políticos en estas materias, información que puede ser útil a la hora de instalar o rebatir una propuesta o idea.

¹⁶ Esta información -matrices y tablas- y su análisis se han incorporado en ANEXOS a fin de facilitar la lectura del Informe.

¹⁷ Todos los sitios citados en las Referencias.

¹⁸ Este análisis se encuentra en ANEXOS.

¹⁹ Las palabras incluidas en la búsqueda fueron el nombre de ambas políticas, (Política Nacional Seguridad Ciudadana Chile y Estrategia Nacional Seguridad Pública Chile),

V. LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA: HISTORIOGRAFÍA

El **reconocimiento de la carencia de un espacio articulador de las diversas iniciativas que desarrollaba el gobierno en la temática y por ende de mecanismos de evaluación** de las mismas **propició** a comienzos del año 2004 el desarrollo de **la Política Nacional de Seguridad Ciudadana**. Así se marcó el inicio de un proceso cuyo objetivo era el diseño de una política de Estado para abordar una de las principales preocupaciones ciudadanas que permitiera dar respuesta a las necesidades de seguridad de la ciudadanía y disminuir la utilización política del problema.

Es en este marco que la **Subsecretaría del Interior asumió el liderazgo y la responsabilidad política** de sacar adelante esta iniciativa y estando a cargo del desarrollo operativo del trabajo la División de Seguridad Ciudadana de esta cartera. Así fue convocada una mesa de trabajo compuesta por representantes de instituciones sectoriales del Estado, Diputados y Senadores miembros de las respectivas Comisiones de Seguridad Ciudadana, Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile, Centros de Estudio, expertos individuales, delegados de partidos políticos y organizaciones no gubernamentales.

El trabajo realizado por esta mesa dio origen a un documento base de la PNSC donde se establecieron los criterios ordenadores, el horizonte estratégico y los objetivos del Estado en la materia. Además, contiene un programa de trabajo intersectorial, todo lo cual se describirá brevemente a continuación.

Los **objetivos generales** de la PNSC han sido definidos en su documento base como:

- Fortalecer y potenciar la capacidad de la familia para promover conductas prosociales y disminuir la violencia
- Fortalecer y potenciar la capacidad de la escuela para promover conductas prosociales y disminuir la violencia
- Fortalecer la integración social y desarrollar comunidades fuertes
- Crear o recuperar espacio público urbano para generar ciudades amables y acogedoras
- Promover el acceso a la justicia
- Fortalecer y modernizar la gestión policial
- Fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios públicos oportunos y eficaces
- Mejorar los sistemas de acopio y análisis de la violencia, los delitos y el temor

Al mismo tiempo, la PNSC tiene como **lineamientos centrales** promover la **coordinación, complementariedad y efectividad** de las iniciativas de reducción de la delincuencia, estableciendo orientaciones y un marco de trabajo para ello. Plantea criterios generales para orientar la acción del Estado en esta materia y de áreas programáticas prioritarias.

Dentro de los **criterios orientadores** de la PNSC se encuentran: el **respeto a los derechos humanos**; la búsqueda de **eficiencia y coherencia**: la **focalización** de tareas; la **definición territorial** de los marcos de acción; la **coproducción** de la seguridad por parte de diferentes instituciones y organismos públicos y privados; la **participación** ciudadana; la **integralidad, gradualidad** e igualdad; y finalmente la necesidad de **seguimiento y evaluación** de las acciones y programas emprendidos.

Por su parte, los **desafíos programáticos** de la PNSC se refieren a las tareas que debe cumplir el Estado en términos de criminalidad, violencia y temor, las que se dividen en cuatro grandes áreas: **Prevención, Control, Desarrollo Institucional** y Desarrollo de **Información y Tecnologías**. A continuación se describen brevemente cada una de las áreas y se especifican las tareas que ha definido la PNSC.

La perspectiva preventiva de la PNSC considera la necesidad de actuar sobre las causas del crimen, la violencia y el temor, orientándose a evitar que un hecho delictivo o violento ocurra y/o a que las personas sientan temor a la criminalidad. Dependiendo de sus objetivos la PNSC clasifica las acciones de prevención en dos grandes categorías: la prevención social y la prevención situacional.

En cuanto al control, la PNSC considera que el subsistema control de la delincuencia está compuesto por los procesos desencadenados con posterioridad a la comisión de un delito. En éstos participan las instituciones policiales, judiciales y de cumplimiento de sanciones. El objetivo de este subsistema es dar una adecuada respuesta policial-judicial a las infracciones de la ley penal, por una parte, y asegurar tanto la eficacia como la efectividad de las sanciones, por otra.

El desarrollo institucional, la PNSC entiende que para que una política de seguridad ciudadana surja de un esfuerzo de coproducción y sea efectiva y adecuadamente coordinada, ésta requiere de una institución central del Estado que asuma la responsabilidad de definir, sobre la base de acuerdos políticos sumado a diagnósticos y evaluaciones precisas, sus lineamientos principales. El rol de esta institución es *definir un marco general* de políticas de seguridad ciudadana (es decir, prevención y control), un conjunto de medidas de carácter sectorial claves y articular con los sectores involucrados en cada nivel territorial las modalidades de ejecución y los recursos necesarios. El rol de esta institución

es también coordinar la implementación de estas políticas y evaluar sus resultados. Esta institución debe ser proactiva, es decir, tomar la iniciativa en instancias colectivas interministeriales o a través de acuerdos bilaterales y no sólo reactiva a las propuestas sectoriales autónomas. Para lo anterior, la institución que sea responsable de esta política debe tener poder vinculante con los otros sectores, es decir, debe tener la suficiente capacidad político-administrativa para dar cumplimiento a las acciones que impone su implementación.

1. Recolección de Información Primaria

Con el fin de recabar información para la reconstrucción de la historiografía de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, se procedió a realizar entrevistas abiertas. En total, diecisiete personas fueron entrevistadas individualmente (en el caso del SENAME y de la Policía de Investigaciones participaron dos funcionarios simultáneamente). Se realizaron dos entrevistas grupales, esto es, en el caso de los académicos que participaron del Foro de expertos (4) y tratándose del equipo de jefes/as de la División de Seguridad Pública, del Ministerio del Interior (5).

Los entrevistados han sido agrupados en 4 categorías de acuerdo a su status y rol en el aparato estatal y en este proceso (tabla N° 1). En dicho sentido, las categorías son: autoridades políticas (subsecretarios y un ex Jefe de División de SP); jefaturas intermedias (jefes de división, área o unidad, gerentes o subgerentes MP); técnicos operativos (profesionales sectoriales); foro de expertos, y jefes de unidad de la DSP (equipo DSP).

Tabla 1. Entrevistados

Entrevistas Individuales	Autoridades Políticas	Subsecretario Interior
		Ex Subsecretario Interior
		Subsecretaria Carabineros
		Ex Jefe División Seguridad Ciudadana
	Jefaturas Intermedias	Jefe División Defensa Social, M. Justicia
		Jefe Área Planificación, CONACE
		Comisario Policía Investigaciones de Chile
		Jefe Unidad apoyo a la Transversalización, MINEDUC
		Sub-Gerente Estudios, Fiscalía Nacional
		Gerente Capacitación, Fiscalía Nacional
	Técnicos-Operativos	MINVU
		SERNAM
		GENCHI
		SENAME (1)
		SENAME (2)
		DSC
		PICH
Entrevistas Grupales	Foro Expertos (académicos)	Gerente Fundación Paz Ciudadana
		Académica Universidad A. Ibáñez
	Director de Forja	
	Directora Programa Seguridad y Ciudadanía FLACSO	
	Equipo DSP	DSP, Jefe Unidad de Coordinación Intersectorial
		DSP, Jefa Unidad de Prevención
		DSP, Unidad de Gestión Regional
		DSP, Jefe Unidad de Información
DSP, Jefa Unidad de Víctimas		

Fuente: Elaboración propia.

Con el objetivo de entregar una primera aproximación a la información recolectada, se presentan dos matrices que describen el aporte de los entrevistados para la reconstrucción del proceso de elaboración de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) y un resumen sobre los principales hitos del proceso.

La siguiente tabla “Clasificación de Opiniones Emitidas en torno a la PNSC”, ha sido elaborada con el fin de ilustrar el volumen y nivel de información aportado por los entrevistados para elaborar la historiografía de la PNSC. Se optó por una matriz de este carácter dado que permite mostrar de manera más nítida la contribución de los entrevistados en los distintos aspectos que componen el proceso de elaboración y producción de la Política Nacional lo que puede estar determinado por su permanencia en el proceso, dato crucial para contextualizar la información entregada. Son cinco las variables de información consideradas: Permanencia en el proceso, aporte de antecedentes, opinión sobre metodología, visión sobre el proceso, y visión crítica sobre contenidos.

Tabla 2. Clasificación de Opiniones Emitidas en Torno a la PNSC

Rango	Permanencia en el proceso			Opinión sobre la metodología			Aporta visión sobre el proceso		Aporta visión crítica		
	Total	Parcial	Ninguna	Políticos	Técnicos	Análítica	Descriptiva	Integral	Parcial	Integral	Parcial
AUTORIDADES	•			•	•	•		•		•	
	•			•	•	•		•		•	
	•	•		•	•	•		•		•	
	•			•	•	•	•	•		•	
JEFATURAS	•		•						•		
	•					•			•		•
	•						•		•		•
	•	•							•		•
TECNICO OPERATIVO	•			•	•	•		•		•	
	•	•			•		•		•		•
	•		•								
	•						•				•
FORO EXPERTOS	• (3)	• (1)		•	•	•		•		•	
EQUIPO DSP	•			•	•	•		•		•	

Fuente: Elaboración propia

La primera columna, *permanencia en el proceso*, describe si el entrevistado participó de todo el proceso, en una parte de él, o si no participó en ninguna de las instancias de producción de la PNSC y su conocimiento sobre este se configura a partir de informaciones recibidas indirectamente (ya sea por sus funciones en el organismo en que se desempeña y/o su rol en el primer seguimiento de metas, y/o en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública). Para estos efectos, se entiende que el inicio de la participación en el proceso depende de la institución, status y rol del entrevistado, dado que en el caso de las autoridades políticas el inicio corresponde a la gestación de la idea y elaboración de documentos previos; en el caso de los académicos, en cambio, el proceso comienza con la invitación a participar del foro de expertos en 2003; mientras que tratándose de las jefaturas y técnicos operativos, el inicio de su participación varía dependiendo del momento en que su institución lo suma al mismo, lo que, en todo caso, se produce cuando se conforma la mesa de trabajo en el año 2004 luego de realizado el trabajo del Foro de Expertos.

La segunda variable, *aporta antecedentes políticos y/o técnicos*, devela el aporte de los entrevistados en la entrega de antecedentes sobre el contexto y discusión política que sirvió de escenario al proceso de elaboración de la PNSC, así como también sobre los factores de carácter técnico que influyeron en esta. En este sentido, las opiniones entregadas responden a consideraciones con una perspectiva histórico/política (por ejemplo, aspectos del delito, medidas adoptadas por los gobiernos de la concertación en el ámbito de la seguridad ciudadana, desempeño de los subsecretarios de Interior, liderazgos políticos o técnicos observados), como también a aspectos técnicos (elaboración de informes preliminares, definiciones conceptuales, discusiones teóricas, realización de seminarios, estudios, etc.).

La tercera variable refiere a la existencia o no de menciones sobre la metodología aplicada en la elaboración de la PNSC, vale decir, mesa de trabajo y comisiones. En este sentido, las informaciones entregadas han sido clasificadas según si han sido analíticas o meramente descriptivas. Las primeras agrupan aquellas expresiones que detallan las fases del proceso en el cual se participó, la labor realizada en la comisión de la que se formaba parte y, además, se entregan opiniones generales sobre la metodología aplicada en las etapas. Por su parte, las opiniones incluidas en la opción descriptiva son aquellas que mencionan aspectos del proceso sin detallar las actividades ni entregar juicios sobre él.

La cuarta variable, *visión sobre el proceso*, busca clasificar las opiniones emitidas por los entrevistados -su relato- en torno al proceso de elaboración, según si el relato contiene referencias a los distintos elementos que lo conformaron -inicio, contexto político, discusión, definición de contenidos y consolidación de la PNSC. Las informaciones entregadas son clasificadas en dos categorías, de acuerdo a si son

integrales o parciales. Finalmente, la *visión crítica sobre los contenidos*, da cuenta de si existe o no una postura de los entrevistados frente al producto final resultante del proceso. Se busca, de algún modo, determinar si los entrevistados –a partir de la información que entregan– muestran hacia la política una actitud más bien neutra y descriptiva o si adoptan una actitud crítica en torno a los contenidos tratados, el nivel de la discusión y el resultado final. En este sentido, las respuestas de los entrevistados, al igual que la columna anterior, son agrupadas en dos categorías, como visiones integrales y visiones parciales.

La primera variable, permanencia de los entrevistados en el proceso de elaboración de la PNSC, es determinante en la cantidad de información entregada como también en la calidad de la misma. De acuerdo a la información recogida, podemos decir que de los 26 entrevistados, 17 participaron de todo el proceso, 4 participaron durante un periodo acotado y 5 no participaron en la elaboración de la PNSC (ni en la mesa ni en comisiones), sino que su participación comenzó con la Estrategia Nacional²⁰. Dada la importancia de esta variable, es conveniente detallar cuál fue el periodo de permanencia que tuvieron los entrevistados según la categorización antes señalada. De los 17 que participaron en todo el periodo de elaboración y desarrollo de la PNSC, 3 son autoridades políticas, 9 representantes de jefaturas de ministerios o agencias (5 de la DSP), 3 académicos y 2 técnicos operativos. En tanto, los 4 entrevistados que participaron en parte del proceso, corresponden a 1 autoridad política, 1 jefatura, 1 académico y 1 técnico operativo. Por último, las 4 personas entrevistadas que no participaron del proceso, corresponden a 1 jefatura y 3 técnicos operativos²¹.

Acerca de la participación parcial en la política cabe señalar que obedece principalmente a la rotación de representantes de las instituciones ministeriales u otras agencias estatales, por decisiones internas, situación distinta es la presentada por la autoridad política dado que fue nombrado durante el proceso en otra dependencia pública. En tanto, las personas que declaran no haber participado en esta etapa argumentan que otros funcionarios de la institución acudían a las reuniones de la PNSC y que ellos tomaron el relevo al ser convocados al momento de definirse la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

En tanto, acerca de la entrega de antecedentes, (segunda columna) sólo la mitad de los entrevistados entregaron alguna información tanto de aspectos políticos como

²⁰ Su inclusión responde al hecho de encontrarse a cargo de la interlocución con la DSP en el contexto de las metas comprometidas por los servicios a los que pertenecen.

²¹ Para estos efectos se entiende como técnico-operativo aquellos profesionales que no ejercen jefatura y asumen un rol en esta materia en atención a su experticia profesional. En este caso, los 3 técnicos-operativos son: encargada de SERNAM, GENCHI y MINVU.

técnicos. En este sentido, cabe señalar que las autoridades políticas junto a los expertos fueron quienes aportaron la mayor cantidad de información, debido a su mayor permanencia en el proceso y labor al interior de ella, así como también a la perspectiva político-estratégica con que abordan el tema. En el caso de los técnicos operativos la información entregada en este punto fue reducida, y se limitó a la entrega de antecedentes técnicos relacionados directamente con su institución.

La tercera columna, referente a las opiniones de la metodología desarrollada en la elaboración de la PNSC, adoptan un patrón similar a la entrega de antecedentes, dado que son las autoridades y expertos quienes entregan una mirada crítica al proceso metodológico de las dos instancias de participación, aunque la mayoría de las jefaturas, también realizaron una mirada analítica del proceso. Nuevamente, el caso de los técnicos operativos presenta una menor cantidad de información en relación con los otros grupos de entrevistados, salvo -claramente- en el caso de quien integraba la División de Seguridad Ciudadana y estaba en la coordinación de una de las comisiones

En el caso de las miradas integrales del proceso, (cuarta y quinta columna) los informantes se distribuyeron, prácticamente, de la misma manera al opinar sobre el proceso de construcción de la PNSC, como de los contenidos tratados en ese periodo. Al ser estas columnas, una suerte de resumen de las anteriores, el resultado por categoría de los entrevistados, da cuenta que las autoridades fueron quienes realizaron una perspectiva ampliada del significado de la PNSC, expresando desde su rol en la construcción de la Política, críticas tanto al proceso como a los contenidos, variando en los énfasis de acuerdo a su cercanía con este.

En el caso de las jefaturas, las visiones integrales y parciales del proceso se presentan en la misma proporción. En este caso, no es solo la permanencia en el proceso lo que determinó un mayor análisis de parte de los informantes, sino también la mayor trayectoria laboral en el Estado y el nivel de compromiso del ministerio en la PNSC. Por último, los técnicos operativos que participaron del proceso, entregan una visión parcial de este, adoptando un discurso menos crítico frente a los contenidos.

Cabe mencionar que en el caso del equipo de la DSP y los expertos, no se realiza el desglose individual de la información entregada dado que la técnica empleada para levantar esa información fue el grupo de discusión. Junto con ello, se destaca el alto nivel de acuerdo existente al interior de cada panel, lo cual hace innecesario presentar el aporte individual de estos entrevistados.

A partir de la opinión de los entrevistados, la tabla n° 3 resume los principales hitos en el desarrollo de la PNSC, como son: el foro de expertos, la mesa de trabajo y el trabajo en comisiones. Con el propósito de sintetizar los antecedentes de estas

instancias, se expone el objetivo general, la metodología utilizada, los participantes y el resultado esperado.

Tabla 3. Resumen Hitos Elaboración PNSC

Hito	Objetivo	Metodología	Participantes	Periodo	Producto
Foro de Expertos	Elaborar un documento de consenso entre los académicos que sirviera de línea de base/diagnóstico sobre la criminalidad a nivel nacional	Elaboración y discusión en base a datos primarios del diagnóstico	Presidido por el Subset. del Interior, el foro lo componía el Jefe de División de SC y 11 académicos especialistas en las áreas vinculadas con la seguridad ciudadana.	06/ 2003 a 04/ 2004	Publicación de documento Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile. Abril de 2004.
Mesa de Trabajo	Discusión ampliada sobre los contenidos de la PNSC	Exposiciones temáticas y discusión abierta sobre los ejes de la política. Las exposiciones eran presentadas por un académico, para luego dar paso a las exposiciones de los ministerios y serv. estatales sobre sus líneas de trabajo en seguridad.	88 personas. Parlamentarios miembros de la comisión de seguridad ciudadana, representantes de los ministerios y servicios estatales, integrantes del foro de expertos, delegados de partidos políticos y ONG's.	03/2004 al 05/2004	Elaboración y discusión del texto base de la PNSC.
Trabajo de comisión	Discutir, precisar y comprometer a las instituciones en los desafíos programáticos de la PNSC.	Comisiones por área temática: Prevención, Control, Desarrollo Institucional, y Desarrollo de Información y Tecnologías; dirigidas por un miembro de la DSC y compuestas por agencias estatales y académicos involucrados en esas áreas.	Autoridades ministeriales, de servicios, académicos y policiales, a partir de los lineamientos programáticos, de los proyectos específicos para el 2005	11/2004 al 04/2005	Informes de cada comisión.

Fuente: Elaboración propia.

2. Análisis

Es importante señalar que, en ocasiones, las opiniones o apreciaciones de los entrevistados respecto de un mismo hecho o tema pueden ser contradictorias, lo cual no siempre responde a las mismas razones; en ocasiones ello tiene que ver con la mayor o menor información que maneja el informante (lo que es posible detectar al observar la tabla N° 2), o con el nivel de compromiso profesional que ha tenido con el fenómeno de la in-seguridad ciudadana (tras lo cual hay ciertas ideologías subyacentes) o, simplemente, por el tipo de formación profesional y rol que juega en este escenario. En todo caso, las opiniones más o menos críticas respecto a la PNSC y la ENSP se relacionan también con el nivel de expectativas que los entrevistados tienen respecto a aquellas.

2.1 Antecedentes

En general, en las entrevistas, no se expresan opiniones acerca del contexto político o el escenario delictual que antecedió a la elaboración de la PNSC. Sin embargo, las pocas personas que plantearon el tema desde una mirada retrospectiva (Foro de expertos y autoridades a cargo del proceso) coinciden en su diagnóstico. Este se basa principalmente en los siguientes aspectos:

El **agotamiento de las soluciones de corto plazo** que, simbolizado en el paquete de medidas antidelincuencia, buscaron resolver el problema con medidas puntuales sin tener mayor relación o coherencia entre ellas, ni impacto en el fenómeno que era su objetivo. Esta práctica fue habitual durante la década del '90, pero el aumento real y mediático del fenómeno evidenció su ineficacia. Esta situación llevó al Ministerio del Interior a plantear un abordaje del problema delictual desde una perspectiva de largo plazo que involucrara a otros actores del Estado y la sociedad civil (representada en el foro de expertos), compartiendo un diagnóstico y desarrollando un plan integral liderado desde esa Secretaría de Estado.

“...Los precedentes mediatos son todo un conjunto de reflexiones internas dentro del Ministerio del Interior que llevaron a revelar la ineficacia de plantear nuevos planes anti-delincuencia, que los planes anti e... mostraban francamente una señal de debilitamiento de las políticas públicas al final, porque significaba que tú ante la opinión pública partías nuevamente de cero; además, todos eran -en este cuadro de medidas- particularmente parciales, revelaban un desconocimiento real de lo que eran los dilemas de seguridad y justicia y nosotros estábamos sumamente claros que estábamos frente a un hito que debíamos alterar de manera profunda...”
(Autoridad política).

Lo anterior, está íntimamente ligado a la **falta de precedentes** en el ámbito de la seguridad ciudadana, dado que las medidas impulsadas durante la década pasada, aludían al fenómeno sólo en la perspectiva restringida de la seguridad pública. En este sentido, las medidas impulsadas estuvieron hegemónicamente dirigidas hacia el área del control, como movilización policial, aumento de dotación, mejoramiento de la persecución criminal, construcción de infraestructura carcelaria, etc., dado que esos temas concentraban la preocupación ciudadana y la agenda política.

En este contexto, **no existía mayor reflexión** en torno a los otros ámbitos, en especial **en las áreas de prevención social**, y la situacional sólo en cuanto estaba relacionada con la labor policial. Cabe señalar que sí existía material acumulado en el caso de la información, dado que desde el gobierno de P. Aylwin (y concretamente en el de E. Frei), se habían hecho intentos por crear un sistema de información integrado, cuyos resultados, finalmente, no fueron implementados²². En este sentido, las opiniones de las dos autoridades políticas presentadas a continuación, dan cuenta de la falta de discusión y trabajo en torno a estos aspectos.

“...La poca experiencia que se había acumulado, porque yo diría que la política propiamente de prevención nace el año 2000 en este país, que por primera vez se dice los gobiernos deben tener una política de prevención o el '98, si tu quieres '99, pero antes de eso yo no sé, se puede rastrear, pero nadie se plantea seriamente el desafío de tener una política de prevención...”

(Autoridad política).

“... El tema previo que ahora se habla tanto, de prevención social, situacional, rehabilitación, en ese minuto no existía, o existía como un tema muy menor. Básicamente dado por las condiciones que estaban en ese minuto, o sea era impensable hablar de seguridad si no modificábamos el sistema de enjuiciamiento que teníamos, o sea los tribunales penales estaban haciendo agua por todos lados. Esa necesidad fue compatible con la visión más omnicomprendible del tema, porque podríamos haber empezado a trabajar los dos temas en paralelo, pero lo bueno fue que se hizo un cambio en elementos claves que eran estos tres que te comento. Lo malo fue que si era compatible haber iniciado en ese minuto esta visión omnicompresiva, que llegamos un poco tarde, pero llegamos, eso es lo importante...”

(Autoridad política)

Ante este panorama, el foro de académicos declara que durante el gobierno de Lagos se realizó un **giro comunicacional** ante el fenómeno delictivo, pasando a referirse a este problema, ya no como una suma de hechos puntuales o como si se tratara de un efecto mediático creado por la oposición y transmitido por los medios de comunicación, sino que tomándolo como un problema de mayor complejidad y

²² En 1995, se creó una comisión para elaborar el proyecto Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales (SUED), en que participa el ministerio del Interior- a través de la entonces Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, el Ministerio de Justicia y la Fundación Paz Ciudadana.

envergadura. Sin embargo, dicho giro comunicacional comenzó en el último año del Gobierno de E. Frei, cuando el Subsecretario del Interior de la época (1999), instala la práctica de entregar públicamente informaciones trimestrales sobre las denuncias por delitos de mayor connotación social; a la vez que se ponía en marcha el **ejercicio de homologar las estadísticas** producidas por las policías.

Esta postura está acompañada de una serie de medidas políticas y legislativas que dan cuenta de una mayor preocupación por el fenómeno, poniendo el **énfasis en los delitos de mayor connotación social** y también en problemáticas de mayor alcance como fueron la **puesta en marcha de la reforma procesal penal** o la instauración de la **encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana**; los cuales serán elementos centrales para avanzar hacia la construcción de la política. Cabe señalar que, si bien las medidas impulsadas desde el ejecutivo abarcaban distintos ámbitos -judicial, policial, carcelario y levantamiento de información-, a juicio de los entrevistados **se trataba de medidas parciales, carentes de integralidad**. En todo caso, es importante agregar, que algunas de esas medidas habían tenido su origen claramente en el gobierno anterior (Frei), y que ya en el 2000 correspondía, por lógica de planificación, comenzar a ejecutarlas (caso de la reforma procesal penal) o definir decisiones sobre aspectos ya discutidas previamente (cárceles concesionadas).

“...Y yo creo que el gobierno por ahí en el 2002- 2003 hace un giro y empieza a tomar el problema de una manera más seria, y yo creo que en los 2000 ya hay políticas propiamente tal, si uno empieza a sumar el plan cuadrante, la reforma procesal penal, las construcciones de cárceles, el aumento de la dotación policial, tal vez inorgánicas, cada una de ellas por su cuenta, pero uno las suma y después vienen la encuesta nacional de Seguridad ciudadana y uno empieza a observar como empieza a haber un cúmulo de cosas que no son las medidas del momento, que después finalmente no pasa nada y sigue todo igual sino que efectivamente empiezan a haber modificaciones...” (Foro académico).

Esta situación estuvo acompañada de un **mayor posicionamiento desde la Subsecretaría de Interior**, de hacerse cargo del problema y asumir con mayor fuerza la responsabilidad de la seguridad ciudadana desarrollando una mirada más integral, por lo cual, el rol del subsecretario fue clave a la hora de impulsar una política nacional en la materia, dado los obstáculos y desafíos que presentaba la complejidad del proyecto.

En este marco, con una pujante conducción política desde la Subsecretaría y el avance y consolidación de las reformas y planes ya mencionados, desde el Ministerio del Interior se constatan las limitaciones de la cartera para abarcar los diferentes ámbitos del fenómeno delictual. Ante este problema, se convoca a las agencias ministeriales involucradas en las distintas áreas con competencias en el tema de la

prevención, para hacerlas partícipes de esta iniciativa buscando comprometerlas en la consecución de un plan coordinado desde Interior. En propias palabras del subsecretario de la época, la situación fue analizada como sigue:

“...Es el impulso y dice relación con la conciencia creciente de que la política o los resultados de la prevención y, sobre todo, de la prevención delictual, requerían el compromiso de actores que no estaban disponibles -por ponerle un nombre- en el Ministerio del Interior. Desde el día uno, fue siempre claro que el Ministerio de Interior tenía una función en materia de coordinación policial para el control y que tenía alguna voz en la materia de la sanción del delito aunque esto correspondía o entraba al terreno del Ministerio de Justicia. ... Y yo diría que se va haciendo cada vez más creciente la percepción que los actores fundamentales están fuera del Ministerio del Interior, están incluso afuera del alcance de las decisiones del Ministerio del Interior, yo no sé a que altura pero en mi convicción están muy decididamente en: uno, en el Ministerio de Educación; dos, el Ministerio de Vivienda... y yo pondría en ese mismo lugar todo el tema de tratamiento del infractor, o sea todo el problema que la prevención dice una fuerte relación con la prevención terciaria que la llaman, con el preso pero fundamentalmente con los niños y jóvenes, es decir el SENAME..” (Autoridad política)

Paralelo a estas observaciones, los entrevistados declaran la existencia de hechos importantes en el proceso de construcción de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, mediante los cuales se puede recordar dicho proceso.

Uno de ellos, se remonta al año 2001 y refiere a la elaboración de un primer documento base encabezado por el jefe de la DSC de la época, quien redacta un documento de consenso que fue la plataforma sobre la cual se inició el trabajo. A partir de ese documento se avanzó en la convocatoria y discusiones preliminares con las agencias involucradas, sumando respaldo político y avanzando primariamente en la difusión del proyecto hacia las autoridades nacionales, regionales, provinciales y locales.

Uno de los entrevistados se refiere a este primer documento:

“...Yo creo que ese es el primer documento que genera una estrategia absolutamente, no recuerdo fecha pero creo que fue a fines del 2001, habían pasado unos 5 ó 6 meses de una relación en el trabajo con Jorge, estábamos en la búsqueda de un equilibrio, un punto de conexión y esto lo representó. Jorge quedó encantado con la idea de esta nueva estrategia comprensiva y dio los primeros pasos para que eso fuera necesario, en algún minuto fue contado al Ministro Insulza y se le dieron los respaldos políticos necesarios. Todo eso significó a lo menos, que durante todo el 2002 en particular existiera el relato más consistente que faltaba hace mucho tiempo, fue un relato bastante consistente, políticamente más atractivo, nos dedicamos mucho a diseminarlo a los intendentes, gobernadores, alcaldes, etc., creo que

hubo mucho esfuerzo intelectual por ir reproduciendo este modelo, por ir agregándole más antecedentes y por darnos cuenta que la tarea había que abordarla desde una perspectiva más integral...” (Autoridad política)

Sumado a lo anterior, se destaca por parte de académicos y una autoridad política, la trayectoria de García en el Ministerio de Defensa, en especial su participación en la elaboración del libro blanco de la defensa. Este precedente resultó importante para la elaboración de la política, ya que se contaba con experiencia valiosa, por su cercanía en la materia y la reciente data (1996) del mencionado Libro blanco, que facilitó la elaboración del documento PNSC, dado que existía el conocimiento de las dificultades a afrontar y las vías de solución para establecer confianzas, generar consensos y ratificar acuerdos.

“...Bueno ese fue un antecedente súper importante para nosotros de cómo lograr construir una política en el peor de los escenarios, sobre la base de poner escenarios constructivos, que es casi la esencia de la política, sustrayéndola de todo tipo de cosas en unos contextos donde se suele casi siempre enfatizar tantas dificultades, tantas complejidades, usualmente cuando poner a los analistas más esclarecidos respecto de la posibilidad de construir, ahí se topan esos análisis, entonces yo estaba convencido de que en la práctica podíamos hacerlo también en materia de seguridad ciudadana; y es más, que nuestros aportes esenciales iban a ser medidos por eso, entre otras cosas porque ya teníamos plena convicción, por lo menos yo en lo personal, que si seguíamos en la lógica reactiva, o en una lógica dominada por la casuística la derrota era segura porque a lo menos habían en ese tiempo, 11 o 12 casos violentos diarios en materia delictiva y tú con una agenda en donde todos los días iba a pasar algo y la política se movía en función de reaccionar por ese hecho, pues bien simplemente te ibas a desfondar desde el punto de vista estratégico claramente²³. (Autoridad Política)

2.2 El Foro de Expertos

La pre-política (2003 a marzo de 2004)

A juicio de los entrevistados, esta actividad consistió en reuniones ampliadas convocadas por el Ministerio del Interior en donde participaron los principales actores de la seguridad ciudadana, en especial políticos y académicos, quienes fueron dando cuerpo a la discusión. Algunas autoridades recuerdan estas reuniones

²³ Al respecto, una autoridad política declara que “...Frente a esa ausencia de orientación o a la ausencia de un timón claro y firme, cosa que no es lo mismo que hacer lucha contra el anti-terrorismo ... donde tu sabes que los eventos terroristas son muy circunstanciales, donde el espacio de la amenaza era acotado, entonces no podías tampoco en la experiencia del M. del Interior pasar desde un buen trabajo que se hizo con el anti-terrorismo a utilizar la misma fórmula para hacer frente a la estrategia de seguridad pública o seguridad ciudadana...”

atribuyéndoles una especial importancia, dado que se constituyeron en una primera instancia de reconocimiento entre los expertos, en donde se discute y consensúan elementos conceptuales básicos para la estructuración de la política como por ejemplo, el concepto de seguridad ciudadana.

“...Para mí principalmente lo que hace esta mesa, la primera mesa, la del 2003 es consensuar que ya no es seguridad pública sino es seguridad ciudadana, y una seguridad ciudadana que comprende estas tres esferas, que es la esfera de la prevención social, control y rehabilitación.

Reconoce que hay distintas instancias en las que intervenir, yo creo que eso fue lo más meritorio, porque fue un diagnóstico consensuado, porque nos sentamos a la mesa y nadie dijo algo distinto...”(Autoridad política)

Junto a ello, se establecieron los principales lineamientos temáticos que fueron materia de construcción durante el diagnóstico. Este proceso, de discusión temática, es reconocido como un elemento rescatable del proceso de construcción de la política, dado que fue el establecimiento de una base de trabajo, discutida y consensuada por las principales instituciones académicas que trabajaban el ámbito de la seguridad ciudadana. La siguiente cita pone el acento en la necesidad de construir esta instancia, los objetivos cifrados en ella y la forma en que se desarrolló durante su primera etapa.

“...El Ministerio del Interior que nunca tuvo más expresión que esto y los comités policiales, pero era una respuesta política a un problema de inquietud ciudadana que tuvo un sello como sello político que decía esto no puede seguir siendo descoordinado y tampoco podía seguir siendo además un tema del gobierno contra la oposición; Necesitamos producir aquí algún consenso de Estado y, por lo tanto, la participación parlamentaria es la que hace nacer ese grupo, pero ese grupo que es como el padre de los que estábamos en el Diego Portales, ese grupo nunca existe realmente, sólo que juntamos a los entes que participan en esto y le pedimos a los parlamentarios que asistan. Algunos asisten asiduamente, pero la idea original es que este grupo más técnico alimentara el consenso político posterior y, por lo tanto, no sólo participan los agentes estatales sino también los expertos en una mirada plural, entonces está ahí Libertad y Desarrollo (que no van nunca), y está Paz Ciudadana y están los poderes del Estado, y están las agencias no sólo de la prevención sino también del control (...) Entonces yo te diría que ese grupo es hijo de la conciencia de la necesidad de intersectorialidad, interagencialidad (...) este es el desafío más importante y que es muy difícil de lograr...”

(Autoridad Política)

En relación a la idea de Pre-política, la siguiente reflexión expuesta durante el foro de académicos resulta ilustrativa.

“Creo que es importante dejar planteado que aquí hay una Pre- política que corresponde a una convocatoria también, que corresponde ya a centrar lo que son los temas que se van a abordar, el espíritu. Marcó los límites de donde se abría esto más participante y más amplio. Los que llegamos a la discusión de la política, ya nos encontramos con un escenario montado ... Todas las estrategias y todas las políticas tu tienes que partirlas no de nada, en un mar abierto, tipo descubrimiento de América que no se sabía donde se iba a llegar, sino más o menos con algunos referenciales, protagonistas, temas que se van a trabajar y me parece importante señalar que hubo un proceso previo de la convocatoria y la definición (...) hay un trabajo con el cual se llegó a lo que fue el escenario de la discusión de las instituciones” (Foro académico)

El trabajo de cooperación internacional (2003)

Por otra parte, cabe destacar que junto a estas labores de coordinación y discusión a nivel nacional, se realizaron significativos esfuerzos por generar lazos de cooperación y aprendizaje de las experiencias internacionales realizadas en la materia. En este sentido, desde la División de Seguridad Ciudadana se recolectó la información estratégica que permitió sistematizar los aspectos centrales de las planificaciones en los países francófonos, la experiencia catalana y de algunos estados americanos, lo que fue recogido en una publicación en la que participaron integrantes del Foro de expertos.

Además de esta búsqueda de información, se hicieron algunos contactos con participantes de estas planificaciones, con el fin de conocer su experiencia a través de visitas de personeros de la DSC a esos países y también realizar seminarios y/o charlas sobre la temática en nuestro país. Con este objetivo, y a partir de la recolección de información realizada, se optó por conocer la experiencia de Québec, buscando la creación de lazos de colaboración entre ambas entidades. La petición de la DSC tuvo acogida por parte de la autoridad policial y del centro judicial de Québec, los que vinieron a Chile durante ese año a participar de un seminario. Luego, por razones coyunturales y de coordinación no se logró establecer un lazo de cooperación más permanente, como era la intención inicial. A pesar de ello, el conocimiento de la experiencia desarrollada en Québec fue de utilidad en el sentido que permitió observar buenas prácticas que guiaran el inicio del trabajo en el país, en especial para poder dimensionar el potencial -en términos de recursos humanos y de información- que se puede generar con una planificación y objetivos bien definidos.

“... Yo creo que fueron muy útiles en mostrarnos un camino, además yo vi como operaban allá y realmente lo nuestro era un auténtico despilfarro, ellos con muy poquita gente, eran aproximadamente unas doce personas, pero muy bien emplazadas y con las cuestiones básicas lograban difundir con gran convicción un diseño estratégico y nosotros teníamos muchos más

antecedentes brutos, datos brutos pero no análisis, entonces ellos también vieron perspectivas de crecimiento ya sea por fuente de financiamiento, por influencia como también por manejos de datos que eran oro para ellos, pero para nosotros era francamente piedra de muy baja ley en la que había que sacarle todavía mucho partido...” (Autoridad política)

Por último, el último hecho a considerar anterior al trabajo de la política propiamente tal, fue la convocatoria efectuada por el Ministerio del Interior para realizar una estrategia de intervención en barrios vulnerables de la capital. Esta iniciativa, propició la importancia del debate intersectorial en torno a una temática común.

“...Y, el segundo antecedente importante (...), es un grupo que se reúne en el Ministerio de Interior para ver qué hacer en materia de barrios vulnerables y conseguir apoyo respecto de qué hacer (...donde está el SENAME...), donde se forma un debate muy rico pero que no duró mucho tiempo. Entonces hay ese primer impulso o la conciencia que lleva a la necesidad de esta idea de juntar mucha gente para definir una política...” (Autoridad política)

En este período la DSP contaba con una importante cartera de estudios licitados que aportaron valiosa información para el buen desarrollo del proceso en marcha.

El Foro de Expertos

El foro de expertos en seguridad ciudadana fue un espacio de reflexión y debate académico convocado y promovido por el Ministerio del Interior, convocado en junio de 2003 a abril de 2004, con el objetivo de identificar y dimensionar los principales problemas de criminalidad en el país, definir agenda y proponer un marco para el diseño e implementación de políticas públicas. En dicho foro participaron representantes de distintas instituciones académicas y centros de estudio, tales como la Fundación Paz Ciudadana, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, SUR profesionales, Universidad Alberto Hurtado, y académicos de la facultad de psicología y sociología de la Universidad Católica.

En el relato de los entrevistados que participaron de esta etapa, existe consenso acerca del significado del foro dentro de la construcción de la política y la estrategia de seguridad pública, ya que lo mencionan como uno de los principales hitos al recordar la historia del proceso.

“...El primer antecedente en juego años atrás, en el 2003 más o menos, hubo una especie de acuerdo del Subsecretario con instancias académicas como la Fundación Paz Ciudadana y otras instancias de que era necesario ponerse de acuerdo en un diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile, esto en vista de que se iba a formular una política nacional de seguridad

ciudadana, entonces creó un grupo de expertos donde estaba Franz Vanderschueren, estaba Hugo Fruhling, en fin, una serie de personas que se conocía que eran conocedoras de la materia, Paz Ciudadana, Libertad y Desarrollo creo que igual participaban, en un grupo de expertos para construir este diagnóstico de la seguridad ciudadana...” (Técnico Operativo)

Según los participantes, el foro, en si mismo, se convirtió en el espacio de encuentro entre los académicos de las distintas instituciones, y les permitió darse cuenta del amplio acuerdo que existía entre ellos, más allá de los matices dados por la perspectiva político-ideológica y los énfasis teóricos, que explican en parte las diferencias en cuanto a la magnitud del problema y el acento en las propuestas de solución.

Asimismo, el consenso técnico generado en el foro daba cuenta del nivel del debate y de la altura de miras con que se desarrollaron las miradas expuestas por los participantes acerca de los principales focos problemáticos y las principales vías de acción para avanzar. Por último, se destaca que este hito es el reflejo de la necesidad de establecer una política de Estado en la materia, para lo cual, era prioritario establecer la línea de base. La positiva valoración de la instancia, como también de la importancia del consenso alcanzado, se plasma en las siguientes citas:

“... Ahí por lo menos para el registro una de las grandes sorpresas de ese foro fue darnos cuenta del alto nivel de consenso que existía, que yo creo que antes de eso por la falta de diálogo, la falta de diagnósticos compartidos, cada uno veía al otro como una persona que tenía posiciones diametralmente opuestas y yo creo que de lo que salió allí que por lo menos había un pequeño núcleo de la gente que estaba trabajando en el tema, que estaba bastante más de acuerdo de lo que creímos...” (Foro académico)

“...Yo creo que ese tipo de cosas fue muy bueno establecerlas por escrito y dar cuenta que estábamos hablando todos de lo mismo porque de ahí en adelante fue mucho más fácil pensar en qué había que hacer. Y yo creo que en ese minuto ese diagnóstico hizo que las palabras comuna segura y barrio seguro empezaron a pesar más; (...) todas las grandes discusiones en torno a estos programas surgen después de ese libro, surgen ya en el marco de la política y básicamente dada porque se empieza a reconocer que la prevención es tan importante como el control a la que le habíamos entregado poca atención...” (Autoridad política)

Existe sólo una opinión, expresada por un jefe de área, que cuestiona el real aporte del diagnóstico. Desde su perspectiva, junto al diagnóstico del foro de expertos, era necesario, aprovechar la instancia de diálogo intersectorial en una perspectiva más amplia, que ubicara al fenómeno delictual en el marco de la actual sociedad chilena, incluyendo de este modo los factores de riesgo en relación a un fenómeno mayor. Es probable que su opinión esté determinada por las altas expectativas de este

profesional en cuanto a los resultados de este trabajo, lo que es coherente con su nivel de compromiso y trayectoria profesional en el tema.

“...Primero el diagnóstico si uno esta hablando de hacer una estrategia, que en términos de seguridad nunca se ha realizado, ya que el diagnóstico no es solamente tener datos de incautaciones, denuncias, etc., creo que ahí hay un gran déficit como esto se entronca o no con otro elemento del contexto de la sociedad, económico, social, cultural, etc., que permita desarrollar una discusión con elementos mucho más comprensivo del fenómeno, porque al final todo se reduce a más recursos para la policía o más plata para proyectos (...) pero no hay que hacer nada para llegar a esas conclusiones (...) pero pienso que un mayor diagnóstico es una mayor discusión previa a está discusión 2004 -2005...” (Jefatura intermedia)

En el marco de trabajo del Foro, el 4 de septiembre de 2003 se dicta el Decreto Supremo N° 954, que designa como “Ministro coordinador de las tareas que en el ámbito de la seguridad ciudadana, correspondan a los Secretarios de Estado de las carteras de Interior, Defensa, Hacienda, Planificación y Cooperación, Educación, Justicia, Salud y Vivienda y Urbanismo al Ministro del Interior” (art. 1). Para los efectos de esta coordinación crea un “Comité Interministerial sobre seguridad ciudadana” que estará integrado por los Ministros del Interior, Defensa y Justicia, así como por los Subsecretarios del Interior, Carabineros, Investigaciones y Justicia, y por los Jefes de División de Gobierno Interior y del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana, ambos del Ministerio del Interior (art. 2).

Uno de los principales aportes del trabajo del Foro fue la publicación del “Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile” (Documento de trabajo N° 1, abril de 2004), que definió una visión diagnóstica consensuada respecto al fenómeno criminal en el país, identificando la magnitud de los problemas para plantear agendas conjuntas de trabajo y proponer el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad. Una segunda publicación fue el libro “Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina” (2004), que describe y analiza políticas de reducción de la criminalidad con el fin de aportar conocimientos a la mejora del diseño, ejecución y evaluación de las política nacional. Sin embargo, paralelamente a esto, se reflexionó y elaboraron respuestas a las distintas interrogantes y tesis que planteaba la Fundación Paz Ciudadana respecto al fenómeno delictual en Chile y su control por parte del Estado.

2.3 La mesa de trabajo (Marzo a junio de 2004)

Finalizado el foro de expertos, el trabajo de elaboración de la política nacional de seguridad ciudadana continuó mediante una mesa de trabajo, convocada por el Ministerio del Interior, en donde participaron más de 80 personas vinculadas con el

tema. En este período se suma al grupo de expertos a esta nueva instancia, estableciéndose reuniones con representantes de distintos ministerios, siendo lo más llamativo la invitación a personeros de partidos políticos, en especial, parlamentarios que participaban en la comisión de seguridad ciudadana de la Cámara de Diputados -y el Senado- o que integraban la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia.

Respecto al funcionamiento, se estableció que no se utilizaría una metodología en donde se trabajara en comisiones, pues se consideró que eso podía llevar a empobrecer el diálogo; por lo tanto, la metodología considerada como estructura de debate fue similar a la que se utiliza en el Parlamento, donde en una primera instancia se realizaron presentaciones que abordaron las diferentes temáticas relacionadas con la Seguridad Ciudadana, para luego ceder la palabra y generar un debate que aportara antecedentes a la reflexión.

Las exposiciones estuvieron a cargo de representantes de las diversas instituciones que participaron en las Mesas de Trabajo, luego de lo cual se procedía a abrir el diálogo, buscando ser un espacio en donde se expresaran las distintas perspectivas de cada uno de los miembros de la mesa a partir de su experiencia y conocimientos. Estas Reuniones se realizaron con una periodicidad semanal desde el 22 de marzo hasta el 10 de mayo de 2004 en el Edificio Diego Portales. Cada reunión tenía una duración cercana a las 3 horas en donde, en la primera mitad, se realizaba una exposición del tema a cargo de un panel de 4 personas. Este panel estaba constituido por un académico que hacía una presentación, y luego representantes de 3 servicios vinculados con el tema informaban sobre su programa de trabajo en la materia.

A partir de una revisión de las actas correspondientes a las 10 primeras reuniones de esta mesa ampliada de trabajo, se puede señalar que en ellas hubo presentaciones de los servicios sobre los temas centrales de la Política. Estos temas fueron: el Diagnóstico de la criminalidad en Chile, las Políticas de Control de la Criminalidad, la agenda Legislativa en materia de Seguridad Ciudadana, los Programas de Prevención Focalizada, los Sistemas de Información, los Jóvenes y la Violencia y la Violencia Intrafamiliar. En estas reuniones la asistencia promedio fue de 51 personas, de una nómina de 105 invitados; y, en general, participaba a lo menos un representante por cada institución invitada.

Este ciclo de reuniones tuvo un cierre el 24 de mayo, con un debate acerca del texto base de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. En él se presentaron los lineamientos de trabajo respecto del Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana, los

preceptos conceptuales, líneas de trabajo y otros temas a abordar en la redacción del documento base para la Política Nacional de Seguridad Ciudadana²⁴.

En esa reunión, también se tomaron acuerdos en relación con los presupuestos teóricos, señalando que se enfatizaría lo metodológico por sobre el debate ideológico. Por último, en cuanto a la redacción del documento se estableció que se centraría más bien en explicitar lo que “se quiere hacer”, en lugar de destacar lo que no se ha hecho.

2.4 Trabajo en las comisiones (noviembre de 2004 a abril de 2005)

Entre noviembre de 2004 y abril de 2005, se constituyeron 4 comisiones: de Control, Prevención, Información y Tecnología, e Institucionalidad, con el objetivo de operacionalizar las tareas señaladas en el documento marco de la “Política Nacional de Seguridad Ciudadana”.

Estas comisiones trabajaron encabezadas por un profesional de la División de Seguridad Ciudadana, y participaban autoridades ministeriales, de servicios, policiales, y académicos, a partir de los lineamientos programáticos de los proyectos específicos para el 2005. Estas comisiones se estructuraron a partir de la solicitud del Ministerio del Interior dirigida a todos los organismos participantes, a fin que cada uno señalara en una matriz cuáles serían esos compromisos, identificando las actividades, productos y resultados, que permitieran su monitoreo y evaluación.

La metodología de trabajo consistió en discutir el documento de la Política en cada una de las comisiones, buscando concretar y dar contenido a los desafíos programáticos que habían sido estipulados de modo genérico en el primer documento. De esta manera, el trabajo consistió en ir revisando cada una de las metas, discutiéndolas, explicitando los consensos de acuerdo a lo que se entendía por cada meta, para luego, una vez delimitadas, establecer a qué servicio le correspondía comprometerse con esa meta y de que forma la ejecutaría. En este sentido, cada servicio/institución exponía el programa de trabajo que tenía comprometido y estaba realizando para ese año y, a partir de ahí, daba cuenta de cómo y con qué actividades e indicadores específicos se iba a trabajar la meta consensuada y así incluirla en las metas de la Política, asumiendo los compromisos contraídos.

²⁴ Respecto a los plazos, se declara que el día 10 de junio se enviará a los miembros de la mesa los resultados de la revisión de los antecedentes recopilados durante el diagnóstico y el 14 de junio, se reiniciarán las sesiones de la Mesa. Allí, se estipula que *“se realizará una petición formal a las instituciones respecto a cada una de las líneas estratégicas, con el fin de que cada institución establezca su opinión acerca de cada una de ellas, como también para que señalen el papel de la institución en cada una de las líneas de trabajo”*.

Acerca del trabajo desarrollado en las comisiones, se menciona que los resultados obtenidos dependieron de varios factores. Uno de ellos, fue la delimitación de los temas a tratar por cada una; según los participantes de estas comisiones, el hecho de contar con definiciones precisas de los ámbitos a abordar en las reuniones de trabajo fue un elemento determinante en el ritmo de trabajo y el grado de operacionalización de las mismas. Esta situación se constata al observar el buen nivel de avance y ritmo de trabajo que alcanzaron comisiones que tenían un número de metas acotadas y definidas, como fue el caso de Información Tecnológica; mientras que la situación inversa se presentó en la Comisión de Prevención, en donde existía mayor vaguedad en los temas a abordar y una amplia gama de metas a trabajar, lo que retardó el logro de resultados. Las siguientes dos citas dan cuenta de las diferencias entre las comisiones, en cuanto a su constitución y las tareas a realizar:

“...Yo creo que hubo diferencias claras y notorias entra las distintas comisiones, yo creo que la fortuna que tuvimos nosotros es que en la comisión de control las metas eran bastante precisas, habían muchas metas, había mucho material y habían responsabilidades bien explícitas de cada uno de los participantes. Entonces, creo que logramos un funcionamiento regular, bastante positivo en cuanto que entregamos un documento grueso, con harta cosa, digamos, y yo creo que las otras comisiones se vieron de repente, se encontraron con algunos impedimentos...” (Técnico operativo)

“...O sea en institucionalidad había que discutir... vamos a crear ministerio o subsecretaría; pero eso no podemos hacer nada nosotros sino que depende de la autoridad, entonces no había mucho que la gente de ese nivel pudiera avanzar porque las decisiones en ese ámbito estaban en un ámbito muy superior En la información y tecnología eran como tres metas, muy concretas que modificar, una estadística que homologar, entonces después de discutir eso unas dos o tres reuniones ya tampoco te quedaba mucho que hacer, entonces yo creo que no había mucho que avanzar. En la de prevención debiera haber habido mucho más pero yo creo que también hubo fallas ahí de no saber estructurar o compilar, entonces creo que hubo algunas fallas de funcionamiento, pero de responsabilidad compartida, pero no conozco el detalle...”
(Técnico operativo)

La lentitud en el trabajo de las comisiones, estuvo condicionada por la falta de permanencia de los representantes de los ministerios e instituciones (rotación de participantes), lo que retrasaba el avance, dado que no necesariamente, estaban al tanto del proceso y/o no tenían las atribuciones o facultades para tomar decisiones y asumir compromisos en los acuerdos alcanzados.

“... Yo creo que de repente faltó continuidad en las reuniones, a lo mejor efectivamente la ausencia o no asistencia de los representantes o en el caso ponte tú de las comisiones de la

institucionalidad y de la comisión de información tecnología habían muy pocas metas, había muy poco material...” (Técnico operativo)

En cuanto a la periodicidad de las reuniones, esta dependió de cada comisión. Por ejemplo, “...En la comisión de control yo creo que deben haber sido unas 10 o 12 reuniones en un período de tres o cuatro meses. Primero cada quince días, después nos juntábamos casi semanalmente...” (Técnico Operativo).

Un segundo aspecto que incidió en la calidad de los resultados del trabajo de las comisiones, fue la posibilidad -de parte de los distintos representantes de las instituciones- de participar e incidir en la discusión de todas las temáticas. Las opiniones críticas sobre este aspecto mencionan que en algunos temas no existía un intercambio de opiniones, sino que, más bien la “discusión” se limitaba a una exposición del servicio en cuestión, no habiendo una participación activa del resto de los integrantes.

“ En Prevención -que me toco a mí-, básicamente el representante de educación era: “este campo mío no se mezcla” (...) yo creo que el ejercicio de la mesa en términos de participación no tenía un correlato claramente en términos de claridad con las instituciones de qué mandato tenía cada una y hasta donde llegaba la responsabilidad de cada una respecto a qué cosa (...) desde la comisión de violencia escolar -en prevención- eso fue especialmente claro porque son temas mas vagos, porque no esta claro y, en ese sentido, yo creo que en cuanto a mecanismos de elaboración y discusión de políticas falta un trabajo mas concreto y específico con cada una de esas instituciones, o sea juntarlos a todos, pongámonos todos de acuerdo cuando no hay claridad mínimas respecto de por qué estas ahí, de qué es responsable, a quien le tienes que rendir cuentas, en prevención fue especialmente vago, cada uno habló lo que quiso y se fue...”
(Foro académico)

Asimismo, también se registran comentarios sobre la escasa preparación o el mal cumplimiento del cometido por parte de los representantes de instituciones que, teniendo la oportunidad de generar propuestas innovadoras o simplemente dar a conocer su posición ante el fenómeno, no aportaban elementos interesantes a la discusión, jugando un papel secundario en ámbitos de su especial competencia.

“...Esto es el canturreo en la fogata de los técnicos, que es importante pero marca un descuido sobre todas estas otras áreas de trabajo, por tanto me parece fantástico la iniciativa. Me pareció penoso que en la comisión de educación no hubieran intervenido otras voces sobre aquello; aquí guardó silencio salud, que tienen tantos temas, que dicen que dan cuenta de una calidad de vida integral para los seres humanos (...) Nadie se metió en lo que se enseña, en el currículo (...) es importante que otros sectores estén mirando esto...” (Técnico operativo)

Un tercer elemento a considerar respecto al trabajo de las comisiones dice relación con las reales posibilidades de maniobra que tenían las entidades ministeriales para discutir y detallar las metas, debido a las limitaciones presupuestarias y a que los presupuestos se determinan en momentos y por personas distintas²⁵. Esta situación propició que las diversas instituciones buscaran la forma de insertar en el marco de la PNSC sus propios proyectos -más que proponer nuevas iniciativas- para adecuarse a ella, y buscar mecanismos de coordinación y articulación con otras instituciones para potenciar el cumplimiento de su propia planificación con vistas al cumplimiento de los compromisos en la PNSC.

“...Nosotros participamos en Control (...) porque teníamos intereses temáticos muy importantes que queríamos que quedaran en este libro de la política, porque ese era el objetivo de estas comisiones, era de avanzar en las comisiones, era de avanzar en la programación, se trabajaba a tres años, pero la lógica, la realidad esta hizo que las instituciones que estaban allí ya tenían un plan, un presupuesto, un programa y metas de actividades y premios a la gestión, entonces no podían estar a la idea de tres o cuatro que pensaban en general y no en particular en su interés. Entonces cada cual trataba de meter en la mesa lo que estaba haciendo, lo justificaba y lo legitimaba y ojala que pudiera recibir aporte y si esto quedaba en la política nacional de seguridad ciudadana, esta cosa institucional ... un éxito para los que estaban en la mesa de la institución...” (Foro Académico)

Una cuarta observación crítica acerca del funcionamiento de las comisiones de trabajo refiere a la falta de planificación y concreción de las reuniones, tanto en la conducción de las mismas como en la actitud de los participantes. En el caso de la conducción, se crítica la falta de una mayor preparación en la definición de roles y responsabilidades, que permitiera acelerar y concretar los acuerdos; en cuanto al tema de la actitud, algunos observaron cierto desaprovechamiento de la oportunidad de plantear los temas de seguridad ciudadana desde una mirada intersectorial, en donde existiera una mayor retroalimentación acerca de las temáticas en cuestión a fin de avanzar, al menos en el discurso, hacia una visión transversal del fenómeno.

“...La experiencia de las pocas veces que participe en la política fue poca concreción. Las mesas de trabajo, más que solucionar los problemas que nos ocupaban, la gente la ocupaba como una manera de catarsis, esta gente iba a contar los problemas propios de su institución pero no se enfocaba al tema puntual que había que desarrollar. Eso me hizo tener una visión poco clara de cual era la finalidad de la política... gastamos mucho tiempo en reuniones que no se avanzaba nada...” (Jefatura Intermedia)

²⁵ El ejercicio era comprometer metas en el marco de la PNSC para ese año 2005, cuyo programa presupuestario ya estaba en proceso de ejecución.

“...yo creo que en cuanto a mecanismos de elaboración y discusión de políticas falta un trabajo más concreto y específico con cada una de esas instituciones, o sea juntarlos a todos, pongámonos todos de acuerdo cuando no hay claridad mínimas respecto de por qué estas ahí, de qué es responsable, a quien le tienes que rendir cuentas, en prevención fue especialmente vago, cada uno habló lo que quiso y se fue...” (Foro académico)

Una última postura, expresada por un jefe de área, plantea que los problemas que ocurrieron en las comisiones no fueron de exclusiva responsabilidad del funcionamiento de la DSC, sino que tuvieron que ver con un problema estructural, propio del trabajo desde el aparato estatal. En este sentido, los resultados obtenidos eran medianamente esperables, en tanto que los mayores aportes respondieron al real compromiso de instituciones y servicios de acuerdo con su respaldo político, presupuesto, capacidad de intervención, bagaje en la temática y planificación.

“...La discusión que allí se desarrolló fue como se desarrollan todas las discusiones en este tipo de cuestiones, no hay discusión, no hay reflexión, ni hay nada, sobre todo en los organismos más jerarquizados... las policías que no tienen crítica respecto lo que se les presenta como propuesta, y así en general con todas las instituciones (...). No obstante eso, hubo aporte, hubo instituciones que estuvieron más activas que otras, nosotros en ese momento estuvimos bastante activos...” (Jefatura intermedia)

Otra jefatura intermedia señala -en franca contradicción con la opinión precedente- que *“Las policías opinaban, destacaban puntos relevantes y había preguntas entre participantes”*. En este mismo sentido un integrante de la DSC, señala *“se hizo un trabajo muy rico en ese sentido de ir especificando cada meta, irla convirtiendo en actividades y compromisos concretos de casa servicio e institución”*. Claramente, las expresiones de los entrevistados sobre un mismo aspecto pueden diferir en razón de sus percepciones, que en cierto grado están condicionadas por el rol que jugaron en el proceso, su trayectoria en este tipo de trabajo y el rol actual que desempeñan (marcado por lo político o lo técnico).

La participación de las regiones:

En el marco de la marcha blanca de la PNSC se hicieron viajes a regiones, una vez concluido el trabajo en comisiones. A través de oficio 11460 el entonces Subsecretario del Interior, señor Jorge Correa Sutil, informó a los Intendentes que siendo la PNSC una Política de Estado debía darse a conocer en todo el territorio nacional; para ello se desarrollaron 12 encuentros técnicos con el objetivo de difundir, explicar, discutir y recoger aportes regionales a la Política. A estos encuentros regionales se convocó a parlamentarios, gobierno regional, alcaldes, fiscales, centros de estudios, ONGs, sociedad civil y líderes de opinión, entre otros. En ellos exponían 2 miembros de la PNSC de sectores públicos y/o centros de estudio; además exponían 2 participantes

de la región de sectores públicos y/o centros de estudio (la PNSC desde la mirada regional)²⁶.

Los primeros encuentros se realizaron en Iquique (07 octubre de 2005), Talca (13 de octubre de 2005), Concepción (18 de octubre de 2005), La Serena (20 de octubre de 2005), Temuco (03 de noviembre de 2005), Puerto Montt (08 de noviembre de 2005), Copiapó (11 de noviembre de 2005), Punta Arenas (15 de noviembre de 2005), Antofagasta (18 de noviembre de 2005), Valparaíso (22 de noviembre de 2005), Rancagua (24 de noviembre de 2005) y Coyhaique (29 de noviembre de 2005).

Los segundos encuentros regionales se hicieron durante diciembre 2005, enero y febrero de 2006: Iquique (enero 27), Antofagasta (enero 24), Copiapó (enero 20), La Serena (enero 20), Valparaíso (febrero 02), Rancagua (enero 20), Talca (enero 17), Concepción (no se realizó), Temuco (diciembre 27), Puerto Montt (enero 24), Coyhaique (enero 24) y Punta Arenas (no se realizó).

De esta forma se consolidó el trabajo sobre diagnóstico y líneas de trabajo regional en el marco de la PNSC. En regiones se replicó el trabajo del nivel central con comisiones de control, prevención, desarrollo institucional y desarrollo de información y tecnología.

“...Yo trabajé en el 2006 cuatro meses con la biblioteca del congreso nacional con tres regiones jornadas enteras dedicadas en diálogos con parlamentarios con organizaciones ciudadanas e instituciones de la región sobre el tema de Seguridad Ciudadana y sobre el tema acceso a la justicia y hasta un momento seguíamos después de este análisis de que es lo que se está planteando, cual son los ejes de la política, una mirada hacia otros países de buenas prácticas en Seguridad Ciudadana, llegamos en Chile y que era lo que presentábamos en Chile como cosa positiva el hecho que primera vez en la historia se había logrado coincidir que esto era una política y no parte de la agenda de urgencia, de la coyuntura, del caso a caso...”

(Foro expertos/académicos)

Una autoridad política destaca la labor realizada en regiones. A su juicio, esta etapa fue una de las experiencias de mayor riqueza en cuanto a los resultados obtenidos. Señala que el sentido de pertenencia de los participantes con respecto a su localidad, hizo posible romper las dificultades de coordinación entre el conjunto de autoridades locales, lo cual tuvo como principal aspecto a destacar el proceso de socialización de la PNSC en las discusiones regionales.

²⁶ En Iquique, por ejemplo, expusieron Gonzalo Vargas (Paz Ciudadana) y Decio Mettifogo (Jefe División Social Ministerio de Justicia), además del General Samuel Cabezas (Jefe de I Zona de Carabineros de la Región de Tarapacá) y el Sr. Julio Almanza Donoso (Coordinador Regional CONACE Tarapacá).

“...Ahora la experiencia más rica en esta materia no se dió aquí (en Santiago), se dió en la experiencia del control en la provincia, porque ahí la gente tiene una pertenencia al bien de la provincia, al resultado mucho más que a su SEREMi, ahí si que tuvimos resultados espectaculares. (...) pero también surge de la propia motivación, de decir –bueno, si no nos coordinamos esta cuestión está perdida- ahí se sientan las policías, los gobernadores, intendentes y algunas agencias estatales y se dedican sólo al tema del control y funcionan bastante bien...” (Autoridad política)

“...Fue también una etapa interesante en la idea de socialización que era una de las cosas que se había echado de menos en el proceso de discusión de la mesa técnica, porque el apelativo de nacional fue central y entonces esta salida no era sólo de discusión sino que lo que se creó como en todas estas cosas es que hubo discusiones más o menos marcadas, habían discusiones y propuestas que avanzaron desde regiones...” (Foro académico)

A comienzos del año 2006 marzo, abril, se prosiguió con el trabajo en regiones para levantar planes regionales de seguridad, en el marco de la PNSC. Sin embargo, este trabajo quedó detenido debido a la redefinición de los equipos y tareas, por parte del Ministerio del Interior.

3. Fase de seguimiento de metas

Finalizado el trabajo de comisiones realizado en el edificio Diego Portales (mayo de 2005), cuyo resultado final fue la presentación de las metas intersectoriales, el trabajo de la PNSC se centró en diseñar un sistema de monitoreo durante su marcha blanca. Para ello, se contrató a dos consultores que realizaron el monitoreo de las metas de 2005, durante el segundo semestre de ese año²⁷. Cada consultor/a se hizo cargo de monitorear el trabajo de dos comisiones: la primera hizo seguimiento a las metas de las comisiones de Control y Desarrollo Institucional, mientras que la segunda, se encargó de las metas en los ámbitos temáticos de la Prevención y el Desarrollo de Información y Tecnología.

El trabajo en si, se organizó en tres fases: primero se elaboraron las propuestas de estandarización y convenciones sobre las matrices de metas comprometidas por los organismos en la PNSC; luego, una vez logrados los acuerdos, se precisaron los indicadores para medir el grado de cumplimiento de las metas, y luego se procedió a dar seguimiento a las metas de la política. En este sentido, el trabajo desarrollado consistió en recopilación y análisis de información secundaria del trabajo de las comisiones, coordinación con la DSC (coordinador de mesa y de cada una de las comisiones), entrevistas con los responsables institucionales de cada meta y dos

²⁷ Insunza, M. (mayo 2006). Seguimiento a las metas de control y desarrollo y institucional de la PNSC. Informe final de consultoría. Ministerio del Interior. Segovia, O. (febrero 2006). Seguimiento a las metas de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Informe final. Ministerio del Interior

presentaciones ante la contraparte técnica para dar cuenta del avance y validar el trabajo.

Para la reconstrucción de la **historia de la PNSC**, es relevante destacar algunos aspectos enunciados en los informes de ambas consultoras. Uno de ellos es la **constatación de cambios entre los responsables de las metas y coordinación de las mismas**, entre marzo y octubre de 2005. Este hecho es importante, dado que da cuenta de la **alta rotación de los representantes de los servicios** en un periodo corto de tiempo, con el consiguiente periodo de marcha blanca una vez efectuado el reemplazo, lo que obstaculiza el avance de la Política. Los cambios en estos cargos dilataron la estandarización de metas y su consenso, puesto que las personas que asumieron la coordinación de las metas no necesariamente tenían relación directa con estos compromisos de la institución.

Teniendo a la vista los resultados arrojados por las consultorías, se concluye que las **metas originales necesitaron cambios en aspectos formales**, en cuanto a completar información faltante (identificación de plazos y responsables, dificultad de establecer indicadores paramétricos), por lo cual, en su gran mayoría (80%) las metas fueron principalmente estandarizadas en aspectos formales que las precisaban, sin ser modificadas en sus aspectos sustanciales. Así, de las 110 metas correspondientes a las 4 Comisiones, el desglose indica que 52 metas fueron estandarizadas, 36 metas precisadas, 10 modificadas, 2 metas nuevas fueron agregadas, 7 unificadas y 3 desglosadas.

En tanto, en el ámbito del **cumplimiento de las metas**, de las cuales se tuvo información²⁸, los resultados también presentan un escenario **auspicioso** dado que de todas ellas el 41,9% alcanzó un nivel de cumplimiento óptimo, 25,6% un nivel alto, 11,6% nivel medio, 9,3% nivel bajo y un 11,6% un nulo cumplimiento (pertenecientes éstas últimas al ámbito de la prevención). Por otra parte, si estos resultados son evaluados por comisión, se observa que la que alcanzó el **mayor nivel de cumplimiento fue la comisión de Información y Tecnología**, con un 93,36%; mientras que la de **menor cumplimiento fue la comisión de Desarrollo Institucional** con sólo un 45%. Aunque ambas comisiones eran las que contenían el menor número de metas que se debió definir, 11 y 4 respectivamente, fueron los aspectos relativos a la **precisión de las tareas y acuerdos** a desarrollar, la necesidad de un **mandato presidencial que delegara** la responsabilidad institucional y la **falta de compromiso de las instituciones y representantes**, los factores que afectaron el nivel de cumplimiento de las comisiones.

En cuanto al desarrollo de este proceso, ambas consultorías destacan en sus análisis cualitativos, prácticamente las **mismas valoraciones al proceso** que las recabadas en las entrevistas del presente estudio, referentes a la importancia de elaborar una

²⁸ A enero de 2006, un 21,8% de las metas presentaban problemas de información. De estas 24 metas restantes, en 19 no hubo información (comisión control), 4 estaban pendientes y 1 tenía resultados no pertinentes según su periodo.

política marco en seguridad ciudadana, el claro **liderazgo del Ministerio de Interior**, las **dificultades en la definición de las metas** que involucran una voluntad política institucional.

4. Evaluación General de la PNSC

Para finalizar este recorrido por la historiografía de la política, se exponen las ideas expresadas sobre el proceso general que dio como resultado la PNSC. En este ámbito, no existe una diversidad de actores/participantes que entreguen una reflexión sobre el proceso en su totalidad, sino que, más bien tienden a destacar aspectos específicos o adoptan una postura complaciente ante la Política y el proceso de elaboración, emitiendo una opinión muy general sobre lo positivo de que dicho proceso haya ocurrido.

En ese sentido, las opiniones expuestas a continuación, dan cuenta de aspectos como la formulación, la necesidad de un diagnóstico mayor, el real nivel de los compromisos asumidos por las instituciones, la capacidad de liderazgo y la presión mediática por los resultados.

Una primera reflexión apunta a la constitución del proceso, como un **proceso liderado y conducido desde el Ministerio del Interior**, en donde se **logró convocar y hacer participe a un número importante de actores** con experticia en el tema, teniendo la oportunidad de intercambiar opiniones acerca de los problemas, sus magnitudes y las líneas de acción para formular políticas públicas al respecto.

"...Es el reflejo de un consenso que no es sorprendente ahí, que se da en muchos lugares, en muchos cafés, pero que allí se va materializando y que termina en un texto ordenado y tiene todo el valor que tienen los textos ordenados..." (Técnico Operativo).

Otras opiniones, enfatizan la **consolidación de la Política como documento macro**. En esta postura, el siguiente comentario es representativo:

"... Claramente es una idea que nace y tiene un proceso más de que efectivamente en el proceso puedan haber altos y bajos o aspectos fuertes y aspecto débiles, porque no es cierto que todas las ideas lideradas o que tengan fuerza tengan continuidad y yo creo que aquí hay una inercia del Estado (...) la decisión que se toma a fines del 2004 es un proceso o sea tampoco es una idea que surge de la nada, sino de la convicción de estarse metiendo en un tema con iniciativa (...) a mi me parece interesante mirar la política en estos días porque han pasado tantas autoridades en la División, pero a pesar de eso la idea no ha muerto..." (Jefatura intermedia)

En ese sentido, se destaca la opinión de un representante de jefatura intermedia, que destaca la formulación del proceso, como otra de sus fortalezas.

“...Yo diría que fue una formulación hecha más bien desde arriba, no inductiva sino que deductiva, es decir fue ir juntando un conjunto de propósitos o de líneas de trabajo que se consideraba que era positivo y que era necesario incluir en una política nacional, en el ámbito preventivo, de control, etc., pero posteriormente vino una etapa donde ya como un borrador de esta especie de política nacional se empezaron a estructurar una discusión con los distintos ministerios y servicios públicos que se veía que podían tener incidencia directa e indirecta en la política nacional de Seguridad Ciudadana, entonces ahí se empezaron a conformar un gran grupo y bueno se había hecho desde el inicio un buen grupo de trabajo que nos juntábamos en una discusión se abrió un proceso de discusión...” (Técnico operativo)

Coincidiendo con las opiniones de la importancia de consolidar una política nacional y aunar los consensos en torno a la conceptualización, objetivos y criterios de una planificación de esta envergadura, una autoridad política pone el acento en el hecho que pese a los logros obtenidos, debe ser valorado en su justa dimensión, dado que la **Política no comprometía a las instituciones en acciones concretas** sino más bien, en esta etapa, solo se sumaban a un discurso común. Lo que fue un objetivo bien logrado.

“...Esto no compromete ni al SENAME, ni al MINEDUC, aunque todos tenían un representante ahí, pero no los compromete, por lo demás no tienen metas ni de gestión ni de resultados específicas; es un discurso común, que tiene todo el valor pero es un discurso común...” (Autoridad política).

Este **menor compromiso de las carteras sociales y servicios** es justificado por una autoridad política que entiende que estas agencias tienen que responder, primeramente, por sus propios objetivos establecidos en programas de mejoramiento de gestión (PMG). En este sentido, los programas relativos a la seguridad ciudadana todavía no eran asumidos como una prioridad por parte de estas agencias o como una tarea propia, lo cual resultaba determinante, en el grado y tipo de compromiso que estos organismos asumían con la Política.

“...Es difícil de lograr, porque estos agentes, si uno logra en algunos años sensibilizar sujetos importantes de estos Ministerios tiene éxito, pero el Ministro de Educación que está puesto en primer lugar de los actores, es medido por los resultados de la PSU y los resultados de la prueba SIMCE nadie los juzga por los niños que salen más o menos vándalos de las escuelas, entonces el Ministro de Educación sabe que juega su cuello en eso. El Ministro de Vivienda - por suerte este tema está cambiando un poco- no tiene nada que ver con la calidad de la convivencia, tiene que ver con el número de los metros cuadrados que se construyen (...) pero

el barrio o el entorno no es una prioridad del MINVU, y así cada uno tiene sus prioridades autóctonas, acotadas y sin conversación con el resto...” (Autoridad política).

Ligado a lo anterior, se asume como una debilidad la **falta de liderazgo y respaldo político de aquellos representantes de los ministerios y servicios**, que tengan poder de decisión. Aquí dos opiniones contundentes, expresadas por una autoridad política y un representante de jefatura intermedia.

“...Es un problema de decisión política, cuando no hay decisión política de un fenómeno tan complejo como ese, y un liderazgo adecuado y legitimado que te impulse, yo creo que es muy difícil. Yo me temo que los gobiernos de la concertación no hemos sido capaces de desarrollar una política de seguridad ciudadana contemplando todos los elementos que el fenómeno conlleva, ese es un problema de decisiones políticas, que tienes que armar comisiones con mayor peso, con mayor poder resolutivo, donde asista efectivamente la gente que toma decisiones y con elaboración de documentos. Yo no puedo decir que esto no fue en serio, pero creo que estaba en el entorno de los participantes que esto no iba a servir de mucho, entonces cuando tienes esa perspectiva de la cuestión ahí no se toma en serio, entonces se convierte en un rito, se transforma en un rito...” (Jefatura intermedia)

“... Tu puedes generar un documento, puedes iluminarte con la discusión de los otros, por eso el foro grande sirvió para muchas cosas para nosotros aprender y aprender los unos de los otros, pero como un lugar desde el cual se asumen compromisos de implementación, yo no lo veo, no lo veo rico en esa materia” (Autoridad política)

Otros de los puntos mencionados por los entrevistados como un elemento importante durante el transcurso del proceso de construcción de la Política, es la **falta de permanencia de los funcionarios de la DSP**, o incluso de los **representantes de los ministerios y servicios** en ese periodo.

El primero de estos hechos, fue la salida del Jefe de la División de Seguridad Ciudadana que había estado en el origen y primera gran parte del proceso. Este cambio dio lugar a un periodo de ajuste, el cual congeló la dinámica instalada por los participantes de la mesa de trabajo. Cabe señalar que este lapso de “marcha blanca” para la nueva autoridad, retardó la consecución de los logros esperados por parte del Ministerio de Interior, que había exigido la entrega de productos con plazos pre-establecidos.

“...La mesa tuvo también todas las vicisitudes de los problemas que tuvo la División en esa época desde el punto de vista de la conducción del proceso, porque en la mitad del proceso se va Gonzalo García (...), hay cambios en los equipos y eso hizo que a veces la mesa pasara mes y medio, dos meses y nadie sabía si estaba viva todavía y yo creo que la verdad es que la mesa no dio respuesta al mandato que tenía cuando Insulza en el discurso constituye e invita y dice

que en un plazo de cinco meses o sea, a agosto del 2004, la mesa tiene que dar un listado de recomendaciones concretas para ser aplicadas desde ya, pero con toda esta demora nunca llegamos a hacer una recomendación concreta...” (Foro académico)

Lo que es claro, a partir del mandato del Ministro del Interior de la época, es que la mesa no cumplió con todo lo esperado por dicho Ministro, ya que el documento de **la política no contiene recomendaciones concretas** a ser aplicadas desde ya; es más bien un acuerdo conceptual, de criterios y ámbitos temáticos a considerar en la PNSC, es el marco o punto de partida a un proceso de definiciones concreto, para el cual se **fijó el marco, los criterios y los temas**; lo que evidentemente significó un **valioso avance** en el abordaje del tema y sin el cual no habría podido avanzarse de manera coherente.

En cuanto al trabajo de las comisiones, existen discrepancias entre los entrevistados. A juicio de algunos existían compromisos acerca del rango de los participantes, de modo que estos representantes tuvieran poder de decisión y el respaldo institucional como para asumir compromisos.

“...En general ... yo diría que la gente que le tocaba participar de las comisiones en un principio quedo explicitado que eran de cierta categoría, eran autoridades intermedias, eran gente a nivel de jefes de dirección, jefes de departamento, gente con capacidad de decisión y en general toda la gente se mantuvo participando desde el principio hasta el final...” (Técnico operativo)

“... El funcionario del ministerio de vivienda que estaba sentado ahí puede haber quedado más o menos convencido, pero está en la línea sexta del Ministerio de la Vivienda entonces hay que quebrar esta cuestión territorialmente, yo diría esa es la misión...” (Autoridad política)

Acerca de los resultados esperados, se ratifican opiniones ya expuestas, sobre el desafío que significa generar una estrategia que logre articular las lógicas de cada institución y dote de integralidad a la política. Ligada a esta preocupación, la siguiente cita destaca las **dificultades en la medición de los logros**, y la **presión mediática** que desvía la atención sobre el objetivo de esta planificación, como es la realización de los productos.

“...Lo que yo percibí es que cada una de las agencias que tienen que producir un producto final que es el único que le preocupa a la gente, cuantos delitos se comenten, cuantos delitos se evitan con la prevención A, B o C, o con patrullaje policial tienen todos sistemas de control interno, lógicas culturales y metas de gestión que no tienen coordinación las unas con las otras y en esto no sólo planteo el tema de la prevención sino también el control, son todos indicadores de gestión que no siempre están vinculadas con el producto. Y como la gestión de

los productos es mucho más difícil, compleja, difícil de medir, etc., como la intervención en los barrios, yo creo que ese es el mejor ejemplo de cómo la opinión pública liderada por paz ciudadana, pero también por todo el mundo te impide meterte en una cuestión de producto, porque todo el mundo quiere medirse por el control de la gestión y el control de la gestión te lleva resultados que son externos, mediocres, poco relevante...” (Autoridad política)

En esta línea, la opinión de un técnico operativo es ilustrativa en cuanto a la **necesidad de involucrar a las instituciones en una verdadera política de Estado**, en donde exista una misión y visión compartida, metodologías similares y un lenguaje común que permita la consecución del logro fijado.

“...Y lo otros es que al ser eso (gesto público) un objetivo claro y determinado y que se cumplió, yo creo que tu no puedes jugar, ni políticamente, ni técnicamente con objetivos lineales, el objetivo estratégico de crear una política país debía traer aparejado el comenzar a hablar técnicamente esta cosa, ir metiéndolo en los sectores, sino se transforma en pegoteo...”
(Técnico Operativo)

De la Política a la Estrategia. Segundo semestre 2005 e inicios de 2006.

Sobre el periodo que va desde el término del trabajo en comisiones -exceptuando el trabajo realizado en regiones- hasta el segundo semestre de 2006 en que se elabora la Estrategia Nacional de Seguridad Pública existen pocas opiniones, y las que hay aluden a que esta fue una etapa de poco trabajo, mediada por el periodo electoral. Las opiniones destacadas a continuación, extraídas del foro académico dan cuenta de cierto desencanto experimentado en esta etapa, a raíz del vacío en la conducción y la sensación de que parte del trabajo realizado no fue capitalizado.

“...El vacío que Uds. tienen es porque no hay nada. Nosotros de las cuatro comisiones por capacidad técnica, nosotros como fundación decidimos participar en tres: prevención, control e información. Se citó a la primera, en algunas nunca más se citó en nada, una comisión se reunió una vez, una se reunió más veces y la cosa fue muriendo, la que yo vi que sobrevivió más veces es la de comunicaciones que incluso en enero del 2006, estando ya Felipe Harboe hubo un documento que se envió (...) que aparece como continuador de esta comisión, pero ya se había perdido, se reunían cada tres meses, se cambiaba la gente a cargo...” (Foro Académico)

La siguiente opinión, expresada por una jefatura intermedia, concuerda con esta sensación de vacío que se generó entre el término del trabajo de comisiones y la convocatoria a la ENSP.

"...Yo creo que con el documento sí, sí; yo creo que abarcó cosas, se avanzó mucho. Sabes lo que a mí me pasó, tuve una sensación de que se hizo un documento, y un poco cada cual se fue para su casa, y se olvidó, esa es mi sensación. Porque después nadie más convocó..."

(Jefatura intermedia)

De acuerdo a lo señalado por uno de los profesionales de la División de Seguridad Pública, en 2006 el actual Subsecretario, Felipe Harboe, tomó la decisión de reactivar el tema *"lo que se hace es juntar al grupo más duro de la política, aquellos que podían asumir compromiso concretos, a los servicios, a los ministerios, y se empieza a realizar un trabajo de construir esta Estrategia Nacional de Seguridad Pública..."*.

Yo valoro mucho la estrategia porque básicamente da el segundo paso que no da la política que era ponerle nombre, responsable, meta, perfectible sin duda, todo puede ser perfectible, pero creo que el hecho de poner años, cobertura, indicadores es años luz. Creo que es un primer ejercicio que estuvo buenísimo, seguramente la próxima fijación de indicadores y metas va ser mucho mejor. Pero pienso que la estrategia vino a darle respuesta a algo que se estaba esperando después que había salido la política. y que no había salido por estas razones que se dieron" (Autoridad política).

El tránsito entre el diseño de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública presenta las características generales que se observan en América Latina para estos procesos. La Estrategia es el paso hacia la operacionalización de la Política, con la definición de qué se implementa, en qué tiempos y sus responsables. Es precisamente en el área de la implementación de las políticas públicas en donde se ha observado cierto déficit en la región²⁹, es en este tránsito desde el qué hacer al cómo hacerlo donde el proceso se torna más complejo, y en donde se requiere una mayor inversión de esfuerzos y articulación tanto entre el Gobierno y la institucionalidad llamada a ejecutar, como hacia las otras instancias del sistema político.

La consolidación de un nuevo discurso político de la seguridad donde la ciudadanía juega un rol central, y la intersectorialidad, se convierte en pilar fundante de las iniciativas de política y la responsabilidad de las medidas son elementos fundamentales de este proceso. No carente de problemas, la definición de la PNSC es un proceso que requiere ser analizado y debatido entre los actores públicos y académicos vinculados con la temática para consolidar un proceso virtuoso. Sin duda, la principal limitación del proceso es la carencia de una institucionalidad responsable del seguimiento de la PNSC con estabilidad en su dirección. Lamentablemente, el ritmo de la PNSC ha ido de la mano de los altibajos producidos en la División de Seguridad Ciudadana (hoy Seguridad Pública) del Ministerio del Interior.

²⁹ Lahera, E. (2005). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas públicas?. <http://www.chile21.cl/chile21/archivos/descargas/col65.pdf>

No obstante lo anterior, el interés y participación de los diversos sectores del Estado generaron un proceso sinérgico que fortaleció la mirada sistémica respecto a la problemática. Organismos como el Ministerio de Vivienda, el Ministerio del Salud o Chiledeportes reconocieron su rol en esta temática así como las posibilidades de impactar eficientemente para disminuir los niveles de violencia, delincuencia y temor en el país. La principal interrogante desde estos espacios es la sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas, lo que se vincula con la voluntad política para seguir adelante con esta propuesta.

VI. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

1. Visión General de la ENSP

A partir del relato de diversos actores entrevistados se configura una visión general de la ENSP, en donde cada actor le atribuye sentido a su creación e implementación. Las opiniones vertidas por los actores pueden ser comprendidas dentro de dos visiones principalmente. Primero, una visión más comprensiva y reflexiva de la Estrategia como parte de un proceso político, un fenómeno amplio, un fenómeno de gobierno, etc. Segundo, la Estrategia como una herramienta metodológica, como un instrumento práctico de abordaje de la problemática de la seguridad pública.

Así, dentro de la visión comprensiva la estrategia es visualizada como una búsqueda de coherencia y articulación de los programas y políticas que ya venían siendo implementadas en materia de seguridad pública en los diversos servicios, así como también de aquellos impulsados y/o bajo responsabilidad directa de la División de Seguridad Pública (DSP). De esta misma manera la estrategia es concebida como un recurso político que nace a raíz de la pérdida de liderazgo que tuvo la concreción de la institucionalidad promocionada durante las campañas presidenciales en el período electoral recién pasado, esto es la creación del Ministerio de Seguridad Pública.

Por último, la estrategia es valorada y comprendida como parte de un proceso, como el resultado necesario de un proceso que nace con la elaboración del documento de la PNSC; es su operacionalización. La visión comprensiva es recurrente entre los expertos y las autoridades por razones lógicas siendo una visión manifiesta espontáneamente al contextualizar la estrategia.

La segunda visión general de la estrategia dice relación con una concepción instrumental, así la estrategia es concebida como la operacionalización de la política que permite el establecimiento de un marco de acción, programas concretos, metas, plazos, instalar responsabilidades, indicadores, entre otros.

"Claro la estrategia es la operacionalización y yo creo que lo que hace la estrategia es recoger un proceso que venía de antes, porque en el 2005 hubo una marcha blanca de la política, pero no contó con ningún respaldo político, por tanto no tuvo ninguna visibilidad pública fue súper silencioso, pero sirve de base para la política" (Técnicos Operativos, Minvu).

2. Construcción de la ENSP

2.1 Actores

El proceso en el cuál se enmarca la estrategia ha estado marcado por la participación de múltiples actores con distintos niveles de participación, liderazgo, influencia, etc. De esta manera, aquellos actores que tuvieron mayor participación en esta etapa son las jefaturas intermedias y los técnicos operativos de los diversos servicios. Cabe destacar que muchos de los actores que fueron parte del proceso de construcción de la política no fueron convocados a participar de esta instancia, proceso del cuál – manifestaron todos- si estaban interesados en participar y señalan haberse enterado una vez promulgada y presentada la Estrategia.

Quienes fueron los actores principales en la creación de la ENSP no manifiestan un conocimiento claro del rol que les competía en la instancia, ya que mayoritariamente los que concretaron el compromiso de metas fueron actores que no participaron del proceso de elaboración, sino más bien fueron designados para el cumplimiento de esta labor. Sobre esta situación de recambio se señala:

“La gente no era permanente, eso es uno de los elementos que adolecen. Yo creo que partió muy bien con generales y terminó con comandantes y mayores, y también partió con las cabezas de las instituciones y luego terminó con los profesionales que los asesoran” (Jefatura intermedia)

Por tanto, ante la designación involuntaria por así decirlo, los actores adolecen de una visión integral del rol que les competía en la construcción de la Estrategia; sobre todo aquellos actores que su primera aproximación a la problemática fue recibir la matriz metodológica para comprometer las metas institucionales. Mientras aquellos actores que habían sido parte del proceso presentan disconformidad respecto al nivel de participación, reflexión e incidencia permitido por la instancia.

2.2 Metodología

Al indagar respecto a la metodología de construcción de la Estrategia se puede reconstruir el proceso de elaboración desde las opiniones y las experiencias entregadas por los diversos actores entrevistados entre los cuales algunos fueron actores de la PNSC y la ENSP, otros lo fueron sólo de la política y otros que han participado sólo de la estrategia. . Existe coincidencia –entre todos los entrevistados- respecto al proceso metodológico con algunas caracterizaciones propias de cada servicio.

Los servicios recibieron la matriz que sirvió de base para elaborar la estrategia en donde todos incorporan y comprometen elementos propios de sus instituciones para comprometer en la ENSP. Existe coincidencia entre los representantes de cada servicio en que las metas comprometidas en la Estrategia corresponden a aquellas

metas propias del servicio, ya definidas, que fueron transferidas a la matriz, presentada por la DSP. Así, frente a la matriz cada servicio debía revisar los ejes de la estrategia y comprometer aquellas acciones ya existentes en la oferta institucional que se relacionaban con aquellos ejes, además de la posibilidad de proponer nuevas acciones que las que podían comprometer o no a otros sectores. Por tanto, las metas comprometidas en la Estrategia corresponden a aquellas metas preexistentes en cada servicio y fueron adaptadas para formar parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

El tiempo de elaboración de la Estrategia fue limitado, de acuerdo al relato de los actores el tiempo desde que recibieron la matriz preestablecida hasta que la devolvieron a la DSP con las metas propuestas fue de aproximadamente una semana, hecho que se facilitaba con la adecuación de las metas institucionales a las metas de la ENSP.

Las modalidades de coordinación desde el MINT y los servicios convocados a participar de la estrategia fueron básicamente dos: presencial y no presencial. Dentro de los presenciales están las reuniones individuales con cada servicio, para clarificar las metas propuestas y precisar los compromisos de acuerdo a las lógicas requeridas por la DSP. En este punto se observan divergencias, ya que algunas instituciones señalan no haber tenido ningún tipo de contacto presencial durante la elaboración de la Estrategia, siendo los mecanismos de coordinación (no presenciales) el correo electrónico y vía telefónica. Uno de los motivos de la falta de retroalimentación directa dice relación con la preparación de los sectores para enfrentar la ENSP, en palabras de los actores:

"Finalmente esa reunión se concretó solamente por teléfono porque había otras instituciones que estaban menos preparadas que nosotros y sus esfuerzos finalmente radicaron en ellos, así que nosotros hicimos nuestra propuesta y al final nos devolvieron el documento revisado por ellos, haciendo algunas sugerencias, algunas rectificaciones y volvimos nosotros a plantear nuestra estrategia en forma definitiva" (Jefatura intermedia)

En cuanto a la retroalimentación de las metas propuestas existen distintas experiencias. Mientras algunos servicios señalan haber conocido la estrategia antes de ser presentada a la opinión pública, otros, en su mayoría, señalan haberse enterado de la estrategia por medio de fuentes alternativas a la DSP.

Hay total coincidencia en que la metodología de construcción de la Estrategia de seguridad pública fue mediante el simple abordaje institucional de la matriz. De este procedimiento metodológico se desprenden dos visiones antagónicas desde los actores. Por una parte, el compromiso de metas propias es visto como un facilitador para el cumplimiento formal de la estrategia para el año 2010; pero a la vez como un garante de falta de integralidad y coherencia de la estrategia como un todo capaz de contener las causas que se encuentran a la base de la problemática. En palabras de actores:

"Porque podíamos tener éxitos parciales digamos, porque eso era propio de los objetivos y metas propios de cada institución, entonces mi impresión es que eso es juntar una serie de objetivos que ya estaban decididos por la institución y armarlos como una estrategia y colocar el antecedente de todo lo anterior como fundamento y sustento de esto; no es suficiente"

(Jefatura intermedia)

2.3 Nivel de participación

Sin duda al comparar el nivel de participación de los actores en la elaboración de la PNSC respecto a la participación de los mismos en la ENSP, se señala un menor nivel de participación ya que los principios y ejes se encontraban preestablecidos.

Otro aspecto importante de relevar en la participación de los actores es el alto nivel de rotación que señalaron algunos entrevistados en la construcción de la Estrategia, es decir, la elevada rotación de actores durante el proceso que va desde política hasta la actual implementación de la Estrategia. Los servicios muchas veces fueron derivando la responsabilidad de la construcción de la matriz entre diversos actores que no necesariamente conocían las lógicas que regían el proceso, la alta rotación de actores fue en perjuicio de la historia y la continuidad del proceso de construcción.

2.4 Valoración metodológica de la instancia

La valoración metodológica de los actores respecto a la instancia de elaboración de la ENSP se puede caracterizar de la siguiente manera:

Tabla 4. Valoración de la instancia de elaboración de la ENSP

Valoración Positiva	Valoración Negativa
Abordaje intersectorial, visión integral	Bajo nivel de discusión
Facilidad en el abordaje	Baja coordinación y control del proceso
Establecimiento de indicadores	Desconocimiento de los criterios que rigen la estrategia
	Falta de retroalimentación
	Involucramiento superficial de la institución

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la **valoración positiva** que hacen los actores de la instancia uno de los aspectos destacados dice relación con el **abordaje intersectorial** a la problemática de

la seguridad. La estrategia es un primer paso para un abordaje más completo y profundo que no puede ser logrado sin iniciativas complementarias entre los servicios. De esta manera, la construcción de la estrategia se convierte en una oportunidad para un abordaje profundo y más focalizado de la problemática, que los servicios serían incapaces de lograr de manera individual.

Dentro del abordaje intersectorial se abre el espacio para una comprensión más integral de la intervención que realizan los diversos servicios, en distintos ámbitos, ya que si bien, en términos discursivos, existe una visión multidimensional de las problemáticas no se refleja necesariamente en acciones, por tanto la estrategia se constituye en una instancia de abordaje real a la multidimensionalidad de los fenómenos. Un ejemplo claro son las implicancias sociales y culturales que tiene la educación en la sociedad, lo que convierte a la escuela en un objeto de intervención recurrente entre los distintos agentes estatales, ya que contiene una diversidad importante de problemáticas sociales en su interior.

Otra valoración positiva de la metodología es la facilidad que tuvieron los **servicios en la construcción de la estrategia al comprometer parte de la oferta pública propia**, es decir objetivos de su propia planificación en función de la estrategia de seguridad.

Una tercera valoración positiva es el **establecimiento de indicadores**. El establecimiento de indicadores y responsables es percibido como un avance en el abordaje de la problemática de seguridad constituyéndose como un avance respecto a lo logrado por medio de la PNSC.

Existe una **valoración negativa** respecto a la metodología en la construcción de la estrategia. Se señala un **bajo nivel de discusión respecto de las metas** establecidas por cada servicio en la matriz, hecho que perjudica la conexión entre metas y objetivos propuestos, ya que cada servicio, en palabras de los actores, “aportó lo que creyó necesario”.

Un segundo aspecto negativo es la **poca coordinación y control del proceso** por parte del MINT. Esta visión negativa dice relación con la poca claridad en los canales de comunicación y en los interlocutores durante la construcción de la Estrategia. Se señala el uso del correo electrónico como vía de retroalimentación, lo que dificultó el proceso.

Un tercer aspecto es el **desconocimiento de los criterios de selección de las metas y objetivos** propuestos. Los servicios señalaron que el MINT les solicitó exponer y comprometer algunas de sus líneas de acción para la Estrategia, pero finalmente no todas ellas fueron contempladas en el documento final, señalando el desconocimiento de los criterios que llevaron a marginar algunas de las acciones sugeridas por los servicios. En relación a lo anterior, existió cierto nivel de incertidumbre en los servicios al carecer de un proceso de retroalimentación formal.

Para comprender el desconocimiento de los actores respecto a las variables, criterios, y prioritizaciones citaremos a un actor en donde se clarifica el desconocimiento del sentido a la hora de comprometer metas:

“Nosotros desconocemos cuales fueron las variables que se consideraron para diseñar esa matriz, ellos deben tener sus fundamentos y a lo mejor podrían haber sido compartidos con cada una de las organizaciones que intervinieron o que intervienen, por lo menos para nosotros tener una idea de cual es la génesis de todo esto y cuál es el espíritu que se pretende lograr, si bien es cierto que nosotros tenemos de forma genérica que reducir la cantidad de delitos que están ocurriendo, pero hay punto en que a lo mejor nosotros podríamos haber enfocado desde otro punto de vista. (Jefatura intermedia)

Por último, el uso de una **matriz preestablecida no propicia el involucramiento y compromiso institucional** con la problemática de la seguridad ciudadana. La matriz fue recibida por algunos actores institucionales que comprometieron metas y objetivos ya existentes en el servicio que muchas veces son desconocidas a nivel institucional en términos del sentido que tiene su incorporación en una instancia de estas características.

2.5 Formas de abordar los objetivos

Existe total coincidencia entre los actores en que la manera de abordar los objetivos de la Estrategia fue mediante la revisión de un conjunto de propuestas ya existentes en el servicio, esta “elección” en algunos casos fue acompañada de un proceso de discusión mientras que en otros su elección fue fruto de decisiones de carácter más personal de los actores involucrados en la construcción de la estrategia. Los actores manifiestan variados motivos por los cuales se dificulta la creación de nuevas metas para incorporar en la ENSP, como por ejemplo la saturación de oferta en determinados espacios sociales.

Los recursos tienen directa incidencia en la creación de nuevos objetivos. Sin duda los actores señalan la falta de recursos como una variable fundamental en el compromiso de metas sectoriales ya existentes y, no la creación de metas intersectoriales nuevas para la estrategia en esta primera etapa de instalación. La estrategia fue construida tras la elaboración y entrega de los presupuestos anuales de cada servicio, por tanto era impensable la creación de una nueva oferta pública en materia de seguridad.

La forma de abordar los objetivos de la estrategia exige un mayor compromiso de los servicios, de acuerdo a lo señalado por la DSP. Así la Estrategia es visualizada como un salto en materia de intervención abriendo un espacio a la reflexión de los compromisos adquiridos en términos de metas, productos, resultados, impacto, efecto, entre otras.

Es importante señalar que en algunos casos existió disenso respecto a la manera de abordar los objetivos propuestos entre el servicio y la DSP. En algunos casos sucedió que las metas comprometidas por los servicios no eran las esperadas por la División, lo que provocó un quiebre entre ambas entidades:

“Tuvimos un quiebre porque todo lo que pusimos en la estrategia tiene que ver con prevención, protección y no con el ámbito que le interesaba a la División; eso fue un punto de quiebre con el diálogo de lo que ellos querían respecto a lo que nosotros habíamos propuesto, no hubo sintonía en ese tema” (Técnicos Operativos).

Uno de los puntos débiles es el bajo nivel de compromiso de los servicios con la estrategia al proponer sus metas y objetivos como una manera de cumplir con una exigencia formal y no bajo una perspectiva más integral. En palabras de los actores:

“Yo conozco bastantes integrantes que se las inventaron para salir del paso o sea directamente, jamás te lo van a decir, pero - ¡Que le pongo a esta cuestión! ¿... cómo lo hago?; Hay otros que les pasa - Vamos a hacer esto, pero no sé para que lo vamos a hacer!- entonces es todo un tema” (Jefatura intermedia)

Por último, uno de los criterios mencionados en el abordaje de los objetivos fue la visibilidad comunicacional de los mismos. Muchas propuestas desde los servicios no fueron contempladas en el documento final de la estrategia por tener menor visibilidad ante la opinión pública, ya que se buscaba impacto comunicacional.

3. Operatividad de la ENSP

3.1 Coordinación y articulación

La coordinación y la articulación intersectorial es un aspecto fundamental en la implementación de la estrategia. Sin embargo, la visión de los actores está aún a nivel discursivo al comprender que la estrategia se encuentra en su etapa inicial de implementación.

La coordinación es visualizada como una oportunidad para el logro de mejores resultados en materia de intervención, al desplegar recursos y oferta programática de diversos organismos en beneficio de los grupos vulnerables. Así, se han iniciado procesos de coordinación entre organismos públicos para el abordaje de las metas comprometidas; además de la relación preexistente a la Estrategia de algunos servicios públicos que se habían propuesto trabajar la intersectorialidad para favorecer una intervención más eficaz y efectiva. Es posible hablar por el momento de los albores de mesas de trabajo y formación de equipos intersectoriales que se irán concretando en el transcurso del año 2007.

Se menciona la focalización como un facilitador para la coordinación; al establecer criterios acotados y específicos de intervención existe mayor facilidad para el logro de acuerdos entre los distintos organismos. Un segundo facilitador son los incentivos; existiendo algún grado de incentivo para los organismos involucrados se facilita la coordinación, en la medida que el cumplimiento de mis metas propias depende de la coordinación con otro. Al tratarse de metas preexistentes en los servicios, es probable que se lleven a cabo las acciones de la manera ya presupuestada y ,probablemente, esa manera no involucraba más coordinaciones que las habituales, entonces, ¿cómo mejorar y promover más y mejores coordinaciones?

3.2 Fortalezas institucionales

Algunos actores profundizaron en sus fortalezas institucionales para el abordaje de la ENSP y el cumplimiento de sus objetivos. A continuación se mencionan las principales fortalezas mencionadas:

- ◆ La existencia de **recursos suficientes** para el cumplimiento de las metas comprometidas en la estrategia es concebida como una fortaleza institucional.
- ◆ El desarrollo de una **visión estratégica y multidimensional** de las problemáticas abordadas por cada sector, institución o ministerio convierte a la estrategia en un recurso más para un abordaje integral; ya que esta visión puede implicar la obtención de recursos, intercambio de competencias, profundizar procesos de aprendizaje, etc., en pro de intereses propios del servicio.
- ◆ La **raíz común** de muchas **problemáticas sociales** facilita una intervención integral promoviendo la incorporación de las lógicas de seguridad pública en las intervenciones.

En el caso de SERNAM la **intersectorialidad y la coordinación** y promoción de políticas públicas es el rol de dicho organismo, por tanto existe una muy buena acogida a las lógicas de la estrategia, las que le hacen soporte a su misión y tarea.

3.3 Dificultades institucionales

Los actores entrevistados profundizaron en las dificultades institucionales que podrían dificultar el cumplimiento de la Estrategia de seguridad pública. A continuación se mencionarán principales dificultades mencionadas:

- ◆ La ENSP puede constituirse como una **sobrecarga de trabajo** para cada servicio. La gran cantidad de temáticas que maneja cada servicio dificulta el posicionamiento de la problemática de seguridad en cada organismo.

- ◆ Existe **carencia de recursos** para el desarrollo de **nuevos programas** enfocados a la seguridad pública; por tanto sólo es posible comprometer aquello existente.
- ◆ Muchos de los organismos estatales que son parte de la Estrategia pertenecen a grandes instituciones por tanto no son ellos **quienes dictan los lineamientos** de acción aún cuando sean la cara visible ante la opinión pública. También, en algunos organismos depende su accionar de otras instituciones, sobre todo en el ámbito policial.
- ◆ Existe **falta de claridad institucional respecto a los responsables** de llevar a cabo la implementación de la Estrategia, lo que dificulta el cumplimiento de sus objetivos.
- ◆ La transversalización de la problemática de la seguridad pública es un compromiso a nivel discursivo que no se traduce en acciones concretas de intervención. Muchas veces los organismos han asumido un discurso de apertura a la intersectorialidad, la coordinación, etc., pero a la hora de la toma de decisiones estos criterios no juegan un rol central.
- ◆ La intersectorialidad es compleja ante la existencia de criterios divergentes tanto técnicos como teóricos en el abordaje de la problemática de la seguridad entre organismos que deben coordinarse para el logro de los objetivos propuestos en la Estrategia. Cada organismo maneja conceptos y perspectivas diversas de una misma problemática social, estas diferencias de criterio pueden ser obstaculizadores en el momento de instalar un trabajo intersectorial.

Existe complejidad en la homologación de lenguajes y tiempos institucionales. Comprendiendo que el trabajo intersectorial no se ha instalado de manera definitiva en la cultura organizacional de los organismos públicos, no existe habitualidad en la creación de metas, tiempos y presupuestos comunes

- ◆ Los actores que se han designado como responsables del cumplimiento de la Estrategia deben tener poder de decisión y resolución. En palabras de los actores:

3.4 Nivel de compromiso institucional

Existe coincidencia entre los actores respecto a la **importancia** del compromiso institucional **para una implementación exitosa de la Estrategia**. A partir de la premisa anterior, los entrevistados elaboraron diversas visiones y experiencias relacionadas con el compromiso; y, a la vez, estrategias para su fortalecimiento.

Una experiencia con falta de compromiso institucional se reflejó en la relación establecida entre la institución y el representante institucional ante la División de Seguridad Pública; en palabras del actor:

“El rol fue bastante solitario, era como representante en las reuniones porque aquí, me dieron poca pelota (...) Yo como buen funcionario mandé los informes respectivos, mandé la propuesta de actividades que estaba poniendo en la estrategia y aquí nadie nunca me dijo nada. (...) Te lo digo como esta cuestión del luchador solitario que hace la pega lo mejor posible, pero que no encuentra mucho respaldo. No quiero hablar mal, pero la gente acá esta ocupada en otra cosa” (Jefatura intermedia).

La situación descrita puede extrapolarse a la realidad de otras instituciones que no se encuentran relacionadas directamente con seguridad pública, por tanto instalar y transversalizar la problemática puede tornarse un proceso complejo y lento. En suma, un obstaculizador en la instalación de la estrategia es la falta de absorción de la problemática a nivel institucional; situación que se visualiza especialmente en aquellas instituciones que se relacionan con el fenómeno de la seguridad e inseguridad pública desde la prevención.

Algunos actores observan que el compromiso adquirido en la estrategia puede reducirse al cumplimiento de las exigencias impuestas desde el Ministerio de Interior lo que se relacionaría con la **falta de empoderamiento de las instituciones respecto a la problemática de la seguridad**; por tanto, muchas veces el compromiso no es “real”, sino que más bien, puede expresarse como un compromiso meramente discursivo.

Cabe destacar la **importancia** que adquieren los **incentivos** a la hora de hablar del compromiso institucional; los incentivos se constituyen como un medio para establecer estrategias de inserción de la problemática, no sólo a nivel de acciones, sino también a nivel de discurso, en una dimensión más subjetiva y simbólica.

La falta de recursos frescos asociados a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública es otro obstáculo para el fortalecimiento del compromiso institucional; pero un obstáculo que dice relación con la cantidad y magnitud de las acciones comprometidas. Así, el financiamiento es un motivo por el cual las instituciones no se comprometen con más acciones dentro de la Estrategia. Junto con esto, cabe destacar que las instituciones no pueden comprometerse más allá de sus capacidades institucionales porque ponen en riesgo una evaluación negativa de la gestión:

“Claramente hay el entendimiento que tanto en lo técnico, en lo administrativo y en lo político no puedes generar compromisos que estén más allá de las posibilidades de lo que tu tienes en tus límites de programación y tampoco puedes ponerte metas que comprometan una evaluación poco favorable a la autoridad” (Técnicos Operativos)

Las instituciones ligadas más directamente con la problemática de la seguridad pública, señalan la existencia de voluntad institucional; destacando una visión ya internalizada dentro de los servicios, donde dicha visión hoy forma parte de las metas institucionales con alta prioridad.

3.5 Estrategias de Monitoreo

Ante la implementación de cualquier plan o estrategia de acción el monitoreo juega un rol fundamental en el éxito de dicha iniciativa. Uno de los tópicos importantes en los actores a la hora de hablar del futuro de la estrategia dice relación con el seguimiento y monitoreo.

Existe total coincidencia entre los entrevistados respecto a la importancia del monitoreo para el éxito de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Se puede desprender del discurso de los actores dos fuentes de monitoreo: Institucional y programático. El institucional dice relación con el rol que debe tener la DSP como ente coordinador de la ENSP. El programático dice relación con los mecanismos propios de monitoreo de cada sector o institución integrada en la estrategia, comprendiendo que la mayoría de las metas comprometidas se asocian a programas y estrategias ya existentes dentro de los servicios.

Así, dentro del monitoreo institucional se encuentran opiniones recurrentes entre los entrevistados, como por ejemplo el establecimiento de una autoridad central conductora de la Estrategia. Esta autoridad central sería la responsable de velar por el cumplimiento de las metas comprometidas, así como también dirigir y redirigir las acciones de los distintos sectores con la finalidad de darle un hilo conductor a las múltiples acciones implementadas. En palabras de los actores:

“Yo creo que pasa por una autoridad central que vaya evaluando lo que las estrategias sectoriales se han planteado y que te pueda decir cuáles son los resultados que van. No basta con acumular los informes de numerosas acciones que se vayan desarrollando, sino además, tu tienes que decir si aquello va en la dirección correcta o no lo va y eso por lo menos incentivarlos y desincentivar otras que no van en esa dirección” (Jefatura intermedia)

Junto con esto, se destaca la importancia del monitoreo institucional como una manera de facilitar, promover e impulsar el posicionamiento de la problemática de la seguridad dentro de los servicios involucrados. Todo esto debido a la multiplicidad de temas que trabajan cada uno de estos servicios de manera simultánea.

Ante la inclusión en la ENSP de programas ya existentes dentro de los servicios, el monitoreo programático fue un tema recurrente de los entrevistados, señalando la existencia o no existencia de estos mecanismos de seguimiento. Por tanto, existen instituciones que poseen estrategias e instrumentos propios de seguimiento, así como también instrumentos de evaluación que seguirán implementado con o sin

estrategia entre los mencionados SENAME, MINEDUC, Investigaciones, CONACE, etc.

Si bien, existe conciencia de la importancia de los mecanismos de monitoreo estos no carecen de dificultades; por tanto los entrevistados se refirieron a facilitadores para la implementación de una estrategia de monitoreo que permita el éxito de la ENSP:

- ◆ El establecimiento de planes regionales de seguridad pública que superen el nivel discursivo, por un compromiso concreto.
- ◆ La clara identificación de productos y resultados. Se observa que algunos de los compromisos adquiridos se encuentran fuertemente vinculados a procesos más que a resultados.
- ◆ La vinculación de metas con presupuestos. Estableciendo el criterio de Seguridad Pública dentro de la asignación de recursos se puede potenciar mecanismos de evaluación y de resultados referidos a la estrategia.

3.6 Rol del Liderazgo

El liderazgo es un tema recurrente en las entrevistas al hablar de una implementación exitosa de la Estrategia de Seguridad Pública. El liderazgo de un organismo central es **fundamental para la conducción** de la Estrategia. La capacidad de convertir una discusión en acciones vinculantes es fruto de la capacidad de la institución para tomar decisiones y conducir un proceso:

“Más que la discusión misma, es la toma de decisiones respecto a lo que estamos discutiendo, la conducción del proceso y de poder para haber llegado a decisiones vinculantes para que sea perdurable en el tiempo y no se quede en una intención más; porque si tu la lees detenidamente (la Estrategia) no dice nada distinto a las habituales políticas”

El liderazgo del Ministerio de Justicia es un aspecto destacado, ya que de él dependen una serie de servicios que se encuentran comprometidos en la ENSP tales como Gendarmería y SENAME. Por tanto, al ser el Ministerio quien supervisa o aprueba las directrices de acción de estos servicios, debería tener un papel preponderante en el liderazgo de la ENSP para que se traduzca en la propia estrategia de sus servicios.

Un tercer liderazgo destacado es la incorporación de la figura del intendente como una buena táctica en la implementación de la Estrategia, ya que tiene mayor capacidad de resolución al ser representante del (la) Presidente (a).

3.7 Expectativas de la Estrategia

A continuación se polarizarán las expectativas de los actores respecto a la ENSP:

Tabla 5 Expectativas sobre la ENSP

POSITIVAS	NEGATIVAS
La estrategia logrará la disminución de la victimización en un 10 %.	Baja probabilidad de éxito por el uso de objetivos y metas propias de cada institución.
En términos formales la estrategia tendrá éxito.	Reducir la victimización es complejo si sólo se considera la suma de las partes como garante de impacto.
Las metas serán alcanzadas porque están dentro de las posibilidades institucionales de cada servicios	
Están las condiciones para la el éxito de la estrategia	

Fuente: Elaboración propia.

En términos formales existen buenas expectativas respecto al éxito de la Estrategia, es decir un cumplimiento de la reducción de la victimización en un 10%. En palabras de los actores:

"Supongo que esta bien planteado el objetivo y el fin de la estrategia para disminuir el 10% la victimización; supongo que alguien lo hizo con algún nivel de antecedente, pero lo que está claro para mí es que para que esto se pudiera cumplir es necesario que tu tengas éxito en todos los componentes de la estrategia, y lo otro no es más que el correlato de esto, o la consecuencia de; por eso es a mi juicio parcial" (Jefatura Conace)

Sin embargo, es importante destacar que más allá del cumplimiento de las metas formales existe en el discurso de los actores el deseo de convertir a la estrategia en un instrumento integral, en donde todos y cada uno de los componentes sean cumplidos para lograr un impacto y efecto real en la seguridad pública como un fenómeno multicausal y de responsabilidad multisectorial. Por tanto, si bien el control y la sanción son componentes fundamentales para el logro de la meta, también lo sea la prevención, la atención a víctimas y la rehabilitación.

Las expectativas positivas, respecto al funcionamiento de la Estrategia, se deben a que las metas están dentro de las posibilidades de cada servicio, ya estas forman parte de la planificación y estrategia anual de cada uno de los servicios por sí

mismos. Sin embargo, se plantea la incertidumbre si esta se convertirá en un avance tanto objetivo como subjetivo de la seguridad pública, es decir lograr un todo que vaya más allá de la suma de las partes. La duda está en si: por cumplirse las metas comprometidas por cada sector, se cumplirá la meta en cuanto a la seguridad pública

Respecto a lo anterior, cabe destacar la importancia de establecer un “sentido único” como fundamento básico para aquellos sectores que participan de la Estrategia. Este hecho puede significar la articulación y consolidación de la estrategia como un documento integral, con un objetivo común. En palabras de los actores:

“Ellos (Interior) deben tener sus fundamentos y a lo mejor podrían haber sido compartidos con cada una de las organizaciones que intervinieron o que intervienen, por lo menos para nosotros tener una idea de cual es la génesis de todo esto y cuál es el espíritu que se pretende lograr, si bien es cierto que nosotros tenemos de forma genérica que reducir la cantidad de delitos que están ocurriendo, pero hay punto en que a lo mejor nosotros podríamos haber enfocado desde otros punto de vista.” (Jefatura, Investigaciones)

4. Análisis de la ENSP

4.1 Fortalezas

a) La Estrategia es producto de un proceso de aprendizaje

Una fortaleza de la Estrategia dice relación con que esta es parte de un proceso de aprendizaje que se inició con la elaboración del Diagnóstico de Seguridad Ciudadana. Existe un proceso de aprendizaje acumulado que permite tener una visión más amplia de aciertos y desaciertos en planificación, incentivos, coordinación, etc., en materia de seguridad ciudadana. Es un proceso rico a nivel de discusión.

b) El documento de la Estrategia es una fortaleza en sí mismo

Muchos actores visualizan la construcción de la ENSP como un logro en sí mismo, como un avance importante en materia de seguridad pública. La consolidación de este documento es un hito, ya que se constituye como el marco necesario para cualquier futura acción en términos de seguridad, siendo el primer intento de contención y articulación de la oferta pública en esta materia. En palabras de los entrevistados: *“la Estrategia nos da tiraje, sea bueno o malo, criticable, mejorable, perfectible pero es un espacio político, técnico de gestión, que nos da un tiraje enorme (...) ha permitido que se organice, se planifique, se pongan metas. Posiblemente antes estaban, pero no amparados en un paraguas como este” (Grupo DSP).*

c) La importancia de la intersectorialidad y la coordinación en el abordaje de la problemática de la seguridad pública

La intersectorialidad es una red fundamental para un abordaje integral de la problemática de la seguridad pública. La consolidación del trabajo intersectorial puede ser una de las variables más importantes en el éxito de la Estrategia, ya que permite la complementación de competencias institucionales, incentivando el aprendizaje y la transferencia de experticia desde un sector a otro, a favor de un abordaje integral.

La coordinación que se encuentra a la base de la ENSP fortalece los procesos modernizadores ya iniciados en los diversos servicios del Estado, ya que la coordinación es una destreza deseable y buscada mediante la implementación de diversas acciones en los servicios públicos. Por tanto, la Estrategia fortalece y favorece este proceso.

d) La apertura de un espacio de discusión

Un mérito reconocido al proceso de construcción en que se enmarca la Estrategia de Seguridad Pública es la apertura de espacios de discusión antes inexistente entre actores vinculados a problemáticas de seguridad; donde se destaca especialmente la apertura de las policías al diálogo de la prevención. En palabras con los actores:

“Hoy discutir con las policías ya no es un tema vedado, hoy te invitan y te hablan de prevención y creo que hay cambios en años respecto a la materia y efectivamente hoy se puede hacer que uno vaya a justicia y aunque te escuchen o no, y tiene que haber una respuesta a esa solicitud, antiguamente no te hubiesen pescado” (Técnicos Operativos)

e) La ENSP puede constituirse como una oportunidad para los servicios que forman parte de ella

El monitoreo de la Estrategia por parte de los sectorialistas es introducir un recurso de perfeccionamiento para los programas sectoriales comprometidos en la estrategia, que en un futuro podrían convertirse en incremento de recurso para las líneas de acción implementadas. De ahí la existencia de un beneficio mutuo.

f) La Estrategia permite un uso eficiente de los recursos

La focalización como lógica que rige la estrategia permite un mejor uso de los recursos. La ENSP es visualizada como “*un cambio de timón*” en materia de seguridad, ya que impide la destinación de recursos para proyectos, programas, iniciativas, etc., incongruentes con ella.

g) La metodología de construcción de la Estrategia facilitó el abordaje institucional

El llamado desde la División de Seguridad Pública fue comprometer acciones existentes en los servicios que se relacionaran con la problemática de la seguridad, esto permitió que el proceso fuera sencillo ante la existencia de los planes estratégicos de desarrollo institucional existente en cada uno de los servicios. Comprendiendo el sentido del proceso y los lineamientos institucionales se facilitó el proceso de construcción de la Estrategia.

4.2 Debilidades

a) Debilidades en la construcción de la ENSP: Falta de cara a cara, alta rotación de actores y corto tiempo de elaboración

Durante la construcción de la Estrategia se detectaron tres debilidades principales: la falta del “cara a cara” en la creación y compromiso de las metas, la alta rotación de actores y el corto tiempo de elaboración. En el primer caso, se señala la carencia de canales de comunicación directos entre la DSP y algunos sectores comprometidos en la instancia, siendo el correo electrónico y el teléfono los mecanismos más recurrentes de comunicación, lo que impidió una discusión profunda, reflexionada y consensuada de las metas propuestas. En segunda instancia, la rotación de actores va interrumpiendo el proceso y la consolidación de una estrategia capaz de contener su historia, perdiéndose muchas veces el trabajo reflexivo, la precisión de los detalles, el espíritu que inspira las decisiones, etc. Por último, el poco tiempo en que se elaboró la ENSP juega en contra de la reflexión institucional ligada al compromiso de metas y apropiación del discurso ligado a la instancia. Se carece de certeza respecto al sentido específico y compartido que debe marcar las metas comprometidas por los distintos servicios, a partir de su inclusión en la Estrategia.

b) La Estrategia es sólo una sistematización de programas y recursos existentes en el sistema público

En términos generales algunos actores señalan que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública no es una estrategia en sí misma, ya que sólo es una sistematización de los programas y recursos ya existentes en el sistema público. *“El documento de la Estrategia es incompleto, es parcial, es una obra gruesa (...) todo lo que hace es sistematizar lo que cada uno está haciendo, eso no es una estrategia (...) es incompleto, es una obra gruesa, es un borrador”* (Grupo de Expertos).

c) 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. Para algunos, el bajo compromiso de los servicios con la estrategia radica en la imposición a participar desde el Ministerio de Interior imponiendo un discurso que no es propio de cada institución. En palabras de los actores:

"La apropiación de seguridad pública desde el resto de los ministerios y servicios en el marco de una estrategia integral no es fuerte y creo que el peso de lo sectorial es todavía muy significativo en ese sentido y no logra producirse un elemento coherente como estrategia en el cual tu sientas que eres parte absoluta de esa estrategia" (Jefatura intermedia)

d) Falta de internalización del sentido de la Estrategia

Relacionado con lo anterior, no existe una total internalización del sentido de la Estrategia por parte de las instituciones, sino que la participación de los servicios en ella es comprendida como una labor más y no como un trabajo fruto de la coordinación de los diferentes servicios; falta el sentido de cuerpo, tanto en el contenido como en la manera de desarrollar el trabajo.

e) Diferentes lecturas de la problemática

Un obstáculo para la creación de una estrategia integral es la homologación conceptual. Cada institución que forma parte de la Estrategia posee miradas y perspectivas distintas del fenómeno de la seguridad pública que dificultan la unificación de criterios en la construcción y consolidación de una estrategia única. Por tanto, el documento de la ENSP es visto como un documento ambicioso al involucrar demasiadas temáticas y múltiples instituciones que se manejan con metas, lógicas y conceptos propios. En palabras de los actores:

"Lo que me preocupa es que la estrategia es muy integral, involucra muchas áreas, involucra muchos sectores, sectores que no necesariamente están enfocados en el mismo caminos (...) uno se da cuenta que cada organismo tiene sus propias prioridades. Esta iniciativa que es muy integral puede tener debilidades en este sentido" (Jefaturas intermedias)

f) Inexistencia de un diagnóstico real de seguridad pública

Para algunos no existe un diagnóstico real de la seguridad ciudadana en Chile, por tanto la estrategia carece de cimientos sólidos que permitan abordar la problemática desde los factores que inciden en su reproducción, es decir aquellos elementos de contexto, que permiten una comprensión más reflexiva del fenómeno:

"Si uno está hablando de hacer una estrategia, que en términos de seguridad nunca se ha realizado. Ya que el diagnóstico no es solamente tener datos de incautaciones, denuncias, etc., creo que ahí hay un gran déficit. (...) el cómo esto se entronca o no con otros elementos del"

contexto de la sociedad, económico, social, cultural, etc., que permita desarrollar una discusión con elementos mucho mas comprensivo del fenómeno". (Jefatura intermedia)

Dejar a un lado los elementos de contexto pone en riesgo la integralidad de la Estrategia, ya que a ojo de algunos actores esta se encuentra centrada en prevención y control y no en aquellas variables que condicionan la aparición del fenómeno. Sobre esto, se señaló la distancia entre el patrón criminológico chileno y los lineamientos de la Estrategia señalando que *"A pesar de la falta de información uno puede hacer un cuadro de la realidad global en materia estratégica y en materia criminológica, creo que la Estrategia no se comporta en función del patrón criminológico chileno y si seguimos manteniendo esa brecha va a haber distancia"* (Autoridad política)

g) La Estrategia no se encuentra asociada a recursos

El hecho que la ENSP no se encuentre asociada a un presupuesto dificulta su implementación, en donde frases como *"ley sin financiamiento es como letra muerta"*, son analogías para señalar la importancia del financiamiento en iniciativas de este tipo. Por otra parte, el presupuesto se encuentra asociado al énfasis y prioridad que se brinda a algunos temas por sobre otros. A opinión de los actores dentro de los ejes de la ENSP existe poca relevancia del eje de la rehabilitación, ya que la falta de recursos destinados a ella refleja poco interés, a diferencia del énfasis de la Estrategia en el eje control y sanción.

h) Los compromisos son los programas y acciones ya existentes en las instituciones públicas

Si bien algunos ven el uso de los objetivos propios de cada sector como una fortaleza, para otros se constituye como una debilidad, ya que sólo se podría hablar de éxitos parciales y no del éxito de una estrategia como un todo; si bien el no arriesgarse con metas inalcanzables en cuanto a coordinación e intersectorialidad es un acierto para el logro de la ENSP en términos formales, es insuficiente para el abordaje real de la problemática de la seguridad.

i) Falta de cultura institucional de cooperación e intersectorialidad

La inexistencia de una cultura intersectorial dificulta la implementación de una estrategia integral. Si bien en términos discursivos existe el deseo de implementar el trabajo intersectorial, existen trabas culturales enraizadas en las instituciones que no permiten un fácil desarrollo de esta forma de trabajo. Las instituciones no se encuentran habituadas a generar metas, presupuesto, abordajes técnicos, etc., de carácter intersectorial.

j) Falta de voluntad política e institucionalización

Hay dos elementos destacados que se encuentran entrelazados y dicen relación con el marco político. La falta de institucionalidad en que se enmarca la construcción tanto de la Política Nacional de Seguridad Pública como de la Estrategia, no permite continuidad del proceso.

La falta de un ministerio o una subsecretaría de seguridad pública se comprende por diversos actores como una falta de voluntad política con la problemática de la criminalidad, por parte del gobierno, desde la década de los 90.

Así la falta de institucionalidad puede poner en riesgo la implementación de la estrategia, ya que el Ministerio del Interior puede verse sobrepasado con la problemática al velar tanto por la seguridad pública como por el orden público. En circunstancias que los problemas de orden público impactan fuertemente a la población y cuestionan de manera importante la capacidad de la autoridad (governabilidad), especialmente en el discurso político liderado por la oposición.

4.3 Desafíos

Los actores entrevistados mencionaron aquellos obstáculos que, desde sus experiencias y perspectivas deberá superar la Estrategia para convertirse en un instrumento integral de abordaje de la problemática de la seguridad pública.

- a) Contener la multicausalidad del fenómeno para visualizar, de mejor manera, el aporte de cada sector para el logro de metas y objetivos.
- b) Aprender y contener las experiencias previas; no cometer los errores de implementación ya detectados.
- c) Implementar mecanismos de difusión de buenas prácticas.
- d) Instalar un buen equipo de conducción de la ENSP, la conducción y el liderazgo se visualizan como variables fundamentales para el éxito o el fracaso de la estrategia.
- e) Establecer una mirada única, integral e integradora desde la institución conductora del proceso.
- f) Superar la homologación entre seguridad pública y control. Muchas veces esta visión se expresa en la operatoria e implementación de los servicios y no necesariamente a nivel discursivo.

- g) Ampliar la visión de comunidad para un abordaje integral de la problemática de la seguridad pública. Muchas veces la comunidad es reducida al “vecino” y no a la comunidad en su conjunto.
- h) Lograr una bajada local de la estrategia.
- i) Convertir la Estrategia en una meta país. Transversalizar la problemática y empoderar a la ciudadanía.

5. Propuestas

Finalmente, los actores proponen una serie de medidas, acciones, consideraciones a modo de propuesta para fortalecer y consolidar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Para contextualizar y abordar las consideraciones propuestas estas se han dividido en consideraciones técnicas y metodológicas, consideraciones de dirección y consideraciones de funcionamiento.

Tabla 6. Propuestas

Consideraciones técnicas y metodológicas de la Estrategia	Consideraciones a nivel de conducción de la Estrategia	Funcionamiento de la Estrategia
Priorización presupuestaria de la estrategia.	Creación de una institucionalidad que lidere y vele por la coordinación, implementación y desarrollo de la estrategia.	Establecimiento de estrategias de negociación por medio de incentivos.
Objetivación de metas, eliminación de ambigüedad	Elección de un líder para la implementación de la Estrategia.	Focalización temática, y bajada local.
Profundizar el trabajo estadístico, destinar recursos.	El Ministerio de justicia debe aumentar su liderazgo en la coordinación de la estrategia.	Capacidad de toma de decisiones de los actores involucrados en la estrategia.
Crear y consensuar indicadores de cumplimiento de metas entre las diversas instituciones.	Instalar canales formales de comunicación desde la División.	Velar por la continuidad de los actores
Rescatar las particularidades y las buenas prácticas de la sociedad civil.	Generar instancias de discusión, instalar la bilateralidad.	Capacitación de los actores involucrados.

Fuente: Elaboración propia.

VII. SEGUIMIENTO DE METAS DE LA PNSC HACIA LA ENSP

Luego que en Noviembre de 2006 la Presidenta de la República informara al país sobre la recién elaborada Estrategia Nacional de Seguridad Pública, cuya elaboración fue liderada por el Subsecretario del Interior, comienza a hacerse un giro desde el concepto de seguridad ciudadana al de seguridad pública. Esto ocurre por tratarse la Estrategia de una política de Estado que incluye temas muy diversos, que van más allá de los hechos típicamente abordados desde la perspectiva de la prevención y control del fenómeno delictual, como es, por ejemplo, el reforzamiento de los controles de frontera. En este contexto, en 2007, la División de Seguridad Ciudadana pasa a denominarse División de Seguridad Pública.

1. Ejes de acción

Una primera observación nítida desde el paso de la Política hacia la Estrategia Nacional de Seguridad Pública es la incorporación de dos nuevos ejes: la rehabilitación y la asistencia a víctimas. Si bien, desde las metas comprometidas en la política se puede desprender la existencia de metas relacionadas con estos dos ámbitos, su nueva clasificación nos sugiere un cambio en el énfasis y en la conceptualización de dichas acciones, brindándoles así un sentido más específico y focalizado

Tabla 7. Ejes de Acción

Política Nacional de Seguridad Ciudadana	Estrategia Nacional de Seguridad Pública
1. Prevención	1. Prevención
2. Desarrollo de información y tecnología	2. Información
3. Control	3. Control y Sanción
4. Desarrollo Institucional	4. Institucionalidad
	5. Rehabilitación
	6. Asistencia a Víctimas

Fuente: Elaboración propia.

1.1. Prevención

Es complejo describir la línea de conexión o la trayectoria existente desde la Política a la Estrategia de seguridad pública; comprendiendo que ambas propuestas se encuentran expresadas en distintos términos, las metas comprometidas en la política se encuentran en una versión muy desglosada a diferencia de las metas comprometidas en la Estrategia presentadas a la opinión pública de manera más críptica. A pesar de las dificultades se señala:

Respecto a la prevención de VIF, el compromiso de la búsqueda de financiamiento para la instalación de los programas fono 149 y 147 de VIF y maltrato infantil, respectivamente, fueron trasladados desde el ámbito de la prevención al ámbito del

control y sanción en la Estrategia de Seguridad Pública, cuyo organismo responsable es Carabineros de Chile. Aquí nos encontramos con un cambio en el énfasis brindado al servicio, en donde la denuncia ya no se considera en elemento de prevención, sino más bien parte del control.

Las principales instituciones involucradas siguen siendo las mismas: SERNAM, SENAME, MINEDUC, CONACE, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones; con un fuerte protagonismo de SENAME al ser los niños, niñas y jóvenes los principales destinatarios de los programas comprometidos en el ámbito de la prevención social.

La prevención del consumo de drogas es una de las problemáticas centrales en el ámbito de la prevención social, sin embargo llama la atención la ausencia de programas destinados a la rehabilitación de aquellos niños, niñas y jóvenes que se encuentran con problemas de adicción de alcohol y drogas; todo el énfasis se encuentra en la prevención y el foco de la rehabilitación se concentra en infractores de ley, en el nuevo eje.

La comunidad educativa en el ámbito de la prevención da un salto importante desde la Política a la Estrategia, ya que en la Política -si bien existe centralidad de la problemática- no presentaba definición de las acciones a seguir en materia de prevención. En la Política el énfasis lo tiene el diagnóstico de violencia escolar y la adjudicación de proyectos hasta ese momento no identificados. Ya en la estrategia se habla de prevenciones tempranas de la violencia, promoción de conductas pro sociales en 17 liceos de alta vulnerabilidad, programas de mediación escolar, prevención universal primaria del consumo de drogas, entre otras; con actores involucrados como MINEDUC, JUNJI y Ministerio del Interior. En esta materia se nota la gran ausencia del sector salud, considerando que el consumo abusivo de drogas, es, en primer término, un problema de salud pública, y además por la necesidad de comprometer la atención del MINSAL a quienes requieran de tratamiento (no sólo por el propio consumo considerado ilícito, sino por tratarse de un problema de salud mental que tiene incidencia en el fenómeno violento).

El tercer eje de la Política referido a fortalecer la integración social y desarrollar comunidades fuertes, es abordado en esta como las acciones comprometidas en el Programa Comuna Segura, referidas a la prevención psicosocial, situacional y promocional del delito; estas acciones no son explicitadas en la Estrategia, sin embargo se encuentran contenidas en los planes comunales de seguridad contemplados en la prevención situacional.

El plan cuadrante forma parte de este eje preventivo en la política, sin embargo en la estrategia el plan cuadrante forma parte del ámbito de control y sanción. De la misma manera, en el fortalecimiento de la integración de Carabineros con la comunidad todas aquellas estrategias presentadas en la política como ámbito de prevención hoy son parte del eje control y sanción, tales como el diseño de un

modelo de gestión policial preventivo y el fortalecimiento del vínculo operativo entre el plan cuadrante con las unidades vecinales.

El programa 24 horas sigue integrando el ámbito de la prevención social al igual que la reinserción socioocupacional de jóvenes. A este respecto, es necesario explicitar hasta donde llega la actuación de Carabineros y cómo se organiza la intervención (objetivos, metas) de las agencias que están llamadas a intervenir en base a la información que entrega el Programa 24 horas. Esto para resguardar que, efectivamente, se trate de una acción de prevención social dirigida a atacar factores de riesgo (especialmente en el ámbito familiar y escolar).

En el ámbito de la prevención, en la PNSC se encontraba la prevención de víctimas y testigos, objetivo específico que se convierte en un nuevo eje de acción llamado - "asistencia a víctimas" - en la estrategia de Seguridad Pública.

El eje número cuatro de la política cuyo fin es generar ciudades amables y acogedoras, creando o recuperando el espacio urbano, contiene la promoción de prácticas de prevención situacional, las cuales se mantienen en la Estrategia de Seguridad Pública, bajo el objetivo de reducir las condiciones de riesgo de los entornos urbanos que facilitan las violencia y la delincuencia.

El último eje se refiere a la promoción de la intersectorialidad en el ámbito de la prevención, sin embargo esta meta en la estrategia se encuentra más bien asociada al eje de la institucionalidad, aunque sin duda se encuentra a la base de las diversas acciones comprometidas en el eje de la prevención.

Tabla 8. Metas Comprometidas en Prevención

Política Nacional de Seguridad Ciudadana	Estrategia Nacional de Seguridad Pública
1. Fortalecer y potenciar las capacidades de los individuos, familias y comunidades para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres, niños y niñas	1. Fortalecer y potenciar la capacidad de la familia para prevenir conductas violentas y delictivas 2. Aumentar las formas de protección a niños, niñas y jóvenes vulnerados en sus derechos. 3. Potenciar y aumentar las acciones de prevención del consumo de alcohol y drogas
2. Fortalecer y potenciar la capacidad de la comunidad educativa para promover conductas pro sociales y disminuir la violencia.	3. Fortalecer y Potenciar la capacidad escolar para prevenir conductas violentas
3. Fortalecer la integración social y desarrollar comunidades fuertes	4. Facilitar el acceso de niños, niñas y jóvenes en riesgo social, a actividades deportivas 5. Generar alternativas para jóvenes que están fuera del sistema (escolar y de trabajo formal)
4. Generar ciudades amables y acogedoras creando o recuperando el espacio urbano	6. Reducir las condiciones de riesgo en los entornos urbanos que facilitan la violencia y la delincuencias
5. Promover la intersectorialidad en materias de prevención	

Fuente: Elaboración propia.

1.2. Información y Tecnología

De acuerdo a los actores involucrados en la construcción de la Política de Seguridad Ciudadana, la matriz elaborada en el ámbito de la información, fue uno de los acuerdos mas consensuados del proceso, ya que existía claridad en los objetivos y las necesidades del sistema.

Este consenso se ve reflejado en el paso desde las metas comprometidas en la PNSC hasta las metas presentadas en la ENSP, las cuales permanecen casi inalteradas. Así, la creación de sistema unificado de estadísticas delictuales sigue siendo uno de los

grandes ejes de la Estrategia, comprometiendo la estandarización y la homologación de registros por medio de la publicación de un anuario de estadísticas Criminales Oficiales y la Publicación de un Compendio y análisis de estadísticas criminales de Chile en períodos quinquenales.

La creación del SINICRIM (Sistema Nacional de Información Criminal), comprendido como un sistema que favorece el control del delito, ya que contiene la información disponible en todas las instituciones relacionadas con seguridad pública, es uno de los ejes centrales en la Estrategia. Junto a esto, cabe destacar otras metas comprometidas en favor del mejoramiento de la gestión del control, tales como: la creación de una base de datos unificada de las policías, referente a las órdenes de aprehensión pendientes; la ampliación del uso del Sistema de Información Geográfico Delictual en línea, y el apoyo a la labor investigativa asociada a delitos de connotación sexual. En esta materia es importante hacer una reflexión seria en cuanto al desarrollo de un banco de datos de ADN, tal y como ocurre hoy día en algunos países desarrollados (Francia, entre otros).

Se establece la medición periódica de la realidad delictual, así como también de todos aquellos temas relacionados con seguridad, profundizando en la Estrategia las metas comprometidas en la política. De esta manera, además de la Encuesta anual Nacional de Victimización, se comprometen diversos estudios y encuestas respecto a tipos de violencia, consumo de drogas, evaluación de políticas, VIF, entre otras.

En síntesis, se puede señalar que aquellas metas comprometidas en la PNSC fueron profundizadas en la ENSP, ante la existencia de un fuerte consenso respecto a la necesidad de información homologable, estandarizada y certera del fenómeno de la delincuencia. La información es comprendida como una herramienta fundamental para un abordaje certero de las problemática delictual en Chile.

Tabla 9. Metas comprometidas en Información

Política Nacional de Seguridad Ciudadana	Estrategia Nacional de Seguridad Pública
1. Crear un sistema Unificado de estadísticas Delictuales	1. Sistema unificado de información estadística de seguridad pública.
2. Crear un sistema de información criminal (SINICRIM)	2. Información para la gestión de control
3. Establecer bases de datos y registros históricos de Información criminal.	3. Medición periódica de la realidad delictual criminal.
	4. Medición periódica de temas de seguridad

Fuente: Elaboración propia.

1.3. Control y Sanción

La creación del Sistema de Justicia Penal adolescente es uno de los objetivos centrales tanto en la PNSC como en la ENSP. La coordinación institucional del Ministerio de Justicia y SENAME, como actores fundamentales para la puesta en marcha de esta ley, son las metas centrales comprometidas en la Estrategia; situación que ya se esbozaba desde la política. Es así como la capacitación, la adecuación de la oferta programática, la evaluación, el control de gestión y el monitoreo son las herramientas claves para poner en marcha la nueva ley.

En la PNSC la tenencia y el porte de armas era presentada como un eje del ámbito de control, referido al aumento de las exigencias para porte de armas y municiones, así como también, para el control de su comercialización. Sin embargo, al observar las metas comprometidas en la ENSP este eje desaparece a nivel de compromiso, o no es explicitado en el documento de la Estrategia.

Sin duda, el perfeccionamiento del sistema de penas privativas y no privativas de libertad es uno de los ejes centrales tanto en la Política como en la Estrategia, sin embargo se observa un cambio en el énfasis de las metas comprometidas. Si bien en la Estrategia se enuncia el perfeccionamiento de las penas no privativas, no se observa profundización en los compromisos. La estrategia enuncia la existencia de 10 complejos penitenciarios funcionando al 2010, 3 recintos penitenciarios en las regiones I, IV y VI y un proyecto de ley para fomentar la contratación laboral de sujetos que hayan cumplido condena. Se observa que, a diferencia de la Política, el perfeccionamiento de penas privativas y no privativas responde a objetivos separados. Segundo, se omite la creación de centros comunitarios, la reinserción laboral, la indagación de nuevas medidas alternativas, la reinserción social, etc., como acciones contempladas dentro del perfeccionamiento del sistema de penas.

La omisión de estas metas dice relación con la creación del eje de la Rehabilitación, el cual tiene puesto entre sus metas este énfasis, como se verá más adelante.

Así, el mejoramiento de las condiciones en que se cumplen las penas privativas de libertad no queda explicitado en la Estrategia, ya que esta sólo es expresada en términos de mejoramiento de la infraestructura en cuanto a la cobertura, y no de mejoramiento de condiciones, tales como reinserción social, educación, apoyo psicosocial, tratamiento de adicciones, entre otras.

La proporción de delitos resueltos es una meta comprometida tanto en la Política como en la Estrategia, donde el aumento en la proporción de salidas judiciales que compromete institucionalmente al Ministerio Público, es una meta comprometida en ambos documentos. Una segunda meta comprometida en la ENSP es el aumento de las órdenes de investigar resueltas, situación que es una variante del compromiso de un sistema de registro y un control del tiempo de tramitación; explicitadas como metas en la PNSC.

El perfeccionamiento del sistema de justicia local no se explicita como eje en la Estrategia. Sin embargo, la implementación de los Planes Regionales antidelinuencia tienen un rol central en la Estrategia, profundizando las implicancias de un abordaje focalizado territorialmente de la problemática. Mientras en la Política se compromete la implementación de los planes territoriales, en la Estrategia se explicita las metas asociadas a dicha implementación, como lo es: comprometer el vínculo operativo entre el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva con las unidades vecinales, la incorporación de la VIF en el Plan Cuadrante, el aumento en la cobertura del fono familia y el aumento de la cobertura del fono denuncia de violencia infantil.

Así, repotenciar el Plan Cuadrante de Seguridad, meta comprometida en la PNSC, es también una de las metas comprometidas en la ENSP. Se compromete, entonces, la extensión del “Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva” a 100 comunas para el año 2010, además de profundizar su rol en el trabajo de prevención territorial.

Respecto al mejoramiento de la gestión operativa de Carabineros de Chile, meta comprometida en la PNSC, se puede señalar que esta se planteaba en términos de mejoramiento de recursos policiales, donde la implementación del sistema de información geográfico delictual y la incorporación de especialistas en análisis estadísticos, eran metas que formaban parte del ámbito de control. En la Estrategia, estas metas son más bien parte del eje de la Información y el mejoramiento de la gestión operativa de las policías son metas más bien referidas al aumento de la dotación policial, a la reducción de funciones administrativas, definición de metas, diseño de un modelo de gestión, entre otras. Respecto al mejoramiento de la gestión operativa de la Policía de Investigaciones, las metas comprometidas en la PNSC no se visualizan específicamente en la Estrategia.

En la ENSP se explicita el reforzamiento del control de Fronteras como un eje central en los compromisos adquiridos por el Ministerio del Interior, así se establece como meta la modernización de infraestructura, tecnología y administración de los controles de frontera, la construcción de un Complejo Fronterizo en la I Región, más el diseño para la construcción de 3 nuevos complejos Fronterizos en la II, I y VIII región.

Por último, la creación de una agenda legislativa de seguridad Pública es un eje central de la Estrategia, que implica agenda corta de Seguridad Ciudadana, Reducción de funciones administrativas a Carabineros, Nueva Institucionalidad de Seguridad Pública, Normas sobre orden Público, Ley de seguridad privada, entre otras.

Se puede señalar que el paso desde la Política a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito del Control, presenta diferencias de acuerdo a las metas que enfatiza. Sin duda, la creación del eje de rehabilitación, desplaza del sistema de

control penal su compromiso en la reinserción social. Por otra parte, existe una reconceptualización de lo que implica el mejoramiento de la gestión policial, poniendo énfasis en su estructura organizativa más que en el manejo de recursos priorizados en la Política.

Tabla 10. Metas Comprometidas Control

Política Nacional de Seguridad Ciudadana	Estrategia Nacional de Seguridad Pública
1. Crear e instalar un Sistema de Justicia Penal Adolescente.	1. Poner en marcha el sistema de Justicia Penal Adolescente
2. Implementar un control efectivo sobre tenencia y porte de armas con las modificaciones a la ley 17.798	2. Agenda legislativa de seguridad pública
3. Perfeccionar el sistema de medidas no privativas de libertad.	3. Perfeccionar el sistema de penas privativo y no privativo de libertad.
4. Mejorar las condiciones en que se cumplen las penas privativas de libertad.	
5. Aumentar la proporción de delitos resueltos.	4. Aumentar la proporción de delitos resueltos.
6. Desarrollar estrategias de persecución penal focalizadas en tipo de delitos, lugares o hechos reiterados.	5. Implementar tribunales de tratamiento para infractores en proceso judicial
7. Perfeccionar el sistema de justicia local.	6. Reforzamiento por los controles de frontera
8. Implementar Planes regionales antidelinuencia.	7. Coordinar la acción policial con los planes territoriales de prevención del delito
9. Repotenciar el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva	
10. Mejorar la gestión operativa de Carabineros de Chile.	8. Mejorar la presencia policial preventiva

11. Mejorar la gestión operativa de la Policía de Investigaciones
Fuente: Elaboración propia.

1.4. Institucionalidad

El definir y fortalecer una institución central de gobierno planteada como meta en la PNSC, es uno de los consensos más recurrentes en los actores involucrados en la construcción de la Política, así como también aquellos involucrados en la construcción de la Estrategia. La creación de una nueva institucionalidad en materia de Seguridad Pública, encargada de definir, coordinar, conducir y ejecutar la PNSC, es una meta común en ambos documentos. A esto se suma la creación de una nueva institucionalidad tanto para la prevención y rehabilitación del consumo de drogas como en materia de seguridad privada.

La creación de un marco de trabajo intersectorial establecido como meta en la PNSC, es un eje central en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Así, se establece la coordinación 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. Junto con esto está la medición de la gestión de la política pública, la determinación de un presupuesto intersectorial y el establecimiento de un sistema integrado telefónico de emergencias; profundizando las metas comprometidas en la Política, donde recién se enunciaba la intersectorialidad.

En la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana se profundiza institucionalmente el ámbito territorial. Así, la constitución de Consejos Regionales de Seguridad, la constitución de Consejos Comunales de Seguridad y una nueva institucionalidad en el MINT para el monitoreo y seguimiento a nivel local, marcan la diferencia en cuanto a profundidad y énfasis respecto a las metas comprometidas en la Política en términos de institucionalidad. En términos generales, se mantienen y profundizan las metas comprometidas desde la PNSC hacia la ENSP, situación que se sustenta en la importancia brindada por los diversos actores involucrados a la necesidad de una institucionalidad encargada de conducir una política de esta magnitud.

Tabla 11. Metas Comprometidas en Institucionalidad

Política Nacional de Seguridad Ciudadana	Estrategia Nacional de Seguridad Pública
1. Fortalecer las instituciones responsables de la Seguridad Ciudadana.	1. Fortalecer la institucionalidad responsable de la seguridad Pública.
2. Definir y fortalecer una institución central de Gobierno.	2. Diseñar un sistema integrado de Seguridad Pública con responsabilidades y metas comprometidas
3. Crear marcos de trabajo Intersectoriales Fuente: Elaboración propia.	3. Implementar desde el nivel central una estructura territorial.

1.5. Dos nuevos ejes: Rehabilitación y Asistencia a Víctimas

Uno de los hechos más significativos en el paso desde la Política Nacional de Seguridad Ciudadana a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública es la reclasificación de metas comprometidas en la Política, que no destacaban la relevancia de estos dos ejes en una Política de Seguridad Pública.

El eje de la rehabilitación concentra muchas metas que se encontraban en el ámbito de la prevención en una primera instancia. Así, la relevancia de la reinserción social y laboral de infractores de ley; el tratamiento de las adicciones, ya no desde la línea preventiva sino como una iniciativa gubernamental destinada a reparar la problemática.

La integralidad de una política de estas características no podía obviar la importancia de las acciones de reparación para aquellos que han sido víctimas de delitos, más cuando en Chile la violencia Intrafamiliar es uno de los DMCS con más altos índices. Se presenta la asistencia a víctimas desde dos ámbitos: Judicial y Social. El ámbito judicial contiene metas tales como la creación de un anteproyecto de ley de protección a víctimas y testigos, como la creación de centros de mediación para facilitar los procesos judiciales.

El ámbito social, contiene la creación de Centros de atención a Víctimas de delitos violentos, de violencia intrafamiliar y centros especializados en maltrato y abuso de niños, niñas y jóvenes.

Tabla 12. Metas comprometidas en Rehabilitación y Asistencia a Víctimas

Rehabilitación	Asistencias a Víctimas
1. Reinsertar socialmente a las personas infractoras de ley penal (18 y más años)	1. Dar asistencia a víctimas de delitos violentos en el ámbito del proceso judicial y social: ámbito judicial y ámbito social.
2. Diseñar e Implementar estrategias de intervención jóvenes infractores afectos a la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.	
3. Tratamiento de Rehabilitación en consumo de drogas a personas infractoras de ley penal	
4. Tratamiento de Rehabilitación de drogas para jóvenes infractores afectos a la ley de responsabilidad penal adolescente.	

Fuente: Elaboración propia.

VIII. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Luego del análisis realizado sobre el desarrollo de la PNSC y el diseño de la ENSP, es posible identificar áreas que requieren ser fortalecidas:

1. Institucionalidad

Coordinación

La Coordinación es un aspecto que aparece como **esencial** para el logro de los objetivos propuestos, y **debe ser considerada tanto horizontal como verticalmente**, entre agencias del Estado, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. El desafío de la coordinación apareció recurrentemente entre los entrevistados como un aspecto clave sobre el cual poner atención ya que su éxito depende de la calidad de su capacidad integradora, transparencia y claridad sobre las vías y conductos de comunicación, así como de la fluidez en las comunicaciones. Los distintos organismos comprometidos en la ENSP deberán comprender y compartir un sentido único, una misma lógica, respecto de las tareas sectoriales asumidas en forma independiente.

La diversidad de compromisos, áreas de intervención, lógicas de trabajo, niveles y ámbitos de intervención, objetivos y metas en las cuales participa cada órgano, requieren de una coordinación consistente y claramente definida y consensuada. Para ello, será necesario definir la orgánica de trabajo y considerarse las demandas y propuestas provenientes del ámbito local.

Es necesario, en este sentido, **definir las facultades, atribuciones y rol del Consejo Nacional de Seguridad Pública**, determinando si este tiene como propósito convertirse en la instancia que reúne a todos sus integrantes para instruirlos sobre la marcha de la ENSP, solicitarles rendición de cuentas así como oír sus dificultades y obstáculos a fin de darles solución, o sea, si es la instancia básica de coordinación informativa y seguimiento. Otra alternativa es que este Consejo tenga carácter consultivo, de tal forma que sus apreciaciones, opiniones y propuestas en torno a la ENSP puedan ser oídas cuando se les convoque. Será también necesario determinar con claridad si este Consejo podrá adoptar acuerdos y -en este caso- si ellos serán vinculantes.

Liderazgo

Para la mayoría de los entrevistados el tema del liderazgo es un **factor clave** en el éxito de la ENSP. Pero no sólo vinculado con la cabeza que coordina y es responsable de la ejecución y marcha de la Estrategia, sino también a quienes lideren la participación de cada ministerio o servicio. Esto quiere decir que se requiere de

líderes efectivos que definan las decisiones. Por lo tanto, no es conveniente que este rol sea ejercido por mandos medios, sino que debe tratarse de jefaturas de primer nivel.

El liderazgo dice **relación directa con la calidad y efectividad de la coordinación**

Es necesario **definir la estructura orgánica del ente responsable de coordinar y monitorear el cumplimiento de las metas de la ENSP**. Esto implica definir con claridad la estructura jerárquica, los roles y funciones, así como los perfiles profesionales requeridos para asumirlos y las facultades y atribuciones concretas con que cuenta el responsable político y técnico en el tema. La cadena para la toma de decisiones debe ser clara, tanto a nivel horizontal como vertical, así como los canales de comunicación.

Recomendaciones específicas

- a) Retomar el mandato del D.S. 954 hasta la creación de la nueva institucionalidad encargada de la seguridad pública.
- b) Debe ser un objetivo clave de la ENSP el que se desarrolle una acción integrada entre las instancias gubernamentales y no gubernamentales.
- c) Definir un sistema de auditoria de carácter externo; ello asegura la transparencia y la rendición de cuentas.
- d) Definir un sistema de consulta interna (instancias del gobierno central, regional y provincial), así como externa (gobiernos locales, ONGs, academia), sobre la marcha de la ENSP, las prioridades fijadas y la coherencia y consideración de las necesidades territoriales.
- e) Se requiere de una estrategia comunicacional que informe a la ciudadanía sobre la marcha de la ENSP y el comportamiento del fenómeno delictual, destacando el rol que le compete a la comunidad en el control social informal. La Estrategia debe ser un recurso útil para la promoción del concepto de la prevención del crimen a través del desarrollo social.
- f) Debe haber un énfasis en la coordinación en el territorio, con personal especializado y capaz de entregar las informaciones necesarias en forma oportuna a los socios de la ENSP, en el territorio, así como de informar a la autoridad sobre las demandas y necesidades territoriales.
- g) El logro de la meta final propuesta por la ENSP al 2010, debe planificarse considerando las especificidades locales, de tal forma que se evalúe donde es necesario focalizar (zona y/o tipo penal) para lograr un mayor impacto en el fenómeno. Así, es posible pensar que, por ejemplo, en las regiones de Arica y

Antofagasta el mayor impacto puede lograrse concentrando los recursos en el control del narcotráfico y micrográfico, para lo cual se requeriría de una focalización en el control de fronteras y, por lo tanto, se hace necesaria una mejor o nueva estrategia de colaboración internacional. En comunas de la Región Metropolitana, por otro lado, hay una alta concentración de delitos violentos, por lo que la Estrategia puede requerir una concentración de los esfuerzos y recursos en desarrollo social.

- h) Incorporar aspectos centrales de los ejes de acción (y metas pertinentes) en los objetivos estratégicos definidos por los servicios públicos en su planificación. La seguridad es un derecho esencial al que concurre el cumplimiento y resguardo del ejercicio de otros derechos fundamentales consagrados universalmente, como son la educación, el trabajo, la salud, la vida, entre otros. Todos los cuales se traducen en la calidad de vida de los ciudadanos: Esta situación da cuenta del grado de profundización de nuestra democracia, así como de la capacidad de las instituciones para resguardar esos derechos y libertades esenciales, lo que determina el grado de confianza que las personas tienen en ellas. En este sentido, la incorporación del concepto de seguridad - como calidad de vida- en los objetivos estratégicos de los servicios, lejos de alterar o distorsionar sus objetivos, los enriquece y agrega valor a los mismos.

También es posible que, en caso de no ser factible la incorporación de temas de seguridad en los objetivos estratégicos, esto se haga en los productos estratégicos.

Indicadores:

- Servicios que incorporan temas de seguridad en sus **objetivos estratégicos** (número de servicios que incorporan temas de seguridad en sus objetivos estratégicos / número de servicios comprometidos en la ENSP);
 - Servicios que incorporan metas de seguridad en sus **productos estratégicos** (número de servicios que incorporan metas de seguridad en sus productos estratégicos / número de servicios comprometidos con metas en la ENSP)
- i) Es importante que -paralelamente a la definición de los objetivos estratégicos- el ente coordinador de la Estrategia participe en el/los proceso(s) de definición presupuestaria de los ministerios y servicios involucrados. Previo a lo cual, será necesario haber desarrollado el plan que contemple las acciones o metas que se considere prioritarias de incluir en las planificaciones 2008 de los años consecutivos. Para ello, es necesario determinar las posibles áreas críticas de la Estrategia y/o los ámbitos que es necesario reforzar en aras del logro de sus objetivos.

De esta forma, el acento tiene que ponerse en aquellos ámbitos en que las metas y acciones comprometidas por los servicios son poco pertinentes o de bajo impacto. Algunos factores a considerar son: los recursos invertidos v/s

la población beneficiaria y los resultados esperados; la dispersión en la localización de las metas propuestas, caso en el cual puede ser necesario concentrar, en un mismo territorio, aquellas que son complementarias y se mejora su impacto cuando concurren simultáneamente³⁰.

Indicadores:

- Metas (o productos) nuevas comprometidas en la ENSP para el nuevo año presupuestario (número de metas-productos comprometidos en la ENSP 2008/número de metas-productos comprometidos en la ENSP 2007);
 - Recursos nuevos comprometidos en metas y/o acciones de la ENSP (cantidad de recursos comprometidos en la ENSP 2008/cantidad de recursos comprometidos en la ENSP 2007);
- j) Incorporar metas de la ENSP en algunos de los sistemas - PMG. Uno de los sistemas en que puede velarse por la incorporación de metas de la ENSP es el de Gestión Territorial Integrada. Esto fortalece la idea planteada en materia de estudios (evitar duplicidades, considerar la realidad territorial, identificar a los órganos asociados a su gestión y promover la coordinación con los mismos), y va en la dirección de generar sinergias. Además, el que los sistemas PMG estén asociados a incentivos económicos permite asegurar cierto nivel de logro.

En este caso, el equipo responsable de la ENSP tendría que mantener contacto para coordinar informaciones con el responsable del sistema GTI (esto es la SUBDERE), con la finalidad de poder entregar apoyo y asesoría oportuna a las entidades que enfrenten dificultades para avanzar en el logro de sus compromisos, así como también velar porque la ejecución de metas en la materia, no sea instrumentalizada, limitándose su cumplimiento a las exigencias formales del sistema-GTI.

Indicadores:

- Servicios que incorporan metas de la ENSP en el Sistema-GTI (número de servicios que incorporan metas ENSP en el sistema-GTI /número de servicios comprometidos en la ENSP);
 - Metas de la ENSP incluidas en el Sistema-GTI cumplidas (número de metas ENSP cumplidas en el sistema GTI /número de metas de la ENSP comprometidas en el GTI).
- k) La experiencia indica que es necesario que el equipo responsable de la coordinación de la ENSP trabaje conjuntamente con los servicios

³⁰ Esto ocurre en el caso de las acciones de rehabilitación o reinserción de quienes cumplen condena en el sistema penitenciario, cuando acciones de diversa índole se distribuyen en grupos distintos de beneficiarios a objeto de alcanzar un mayor número de ellos. Sin embargo, el efecto de dichas acciones se diluye y su impacto es muy bajo o nulo, lo que podría revertirse si se desarrollaran programas (integrales) de reinserción social o rehabilitación.

involucrados en esta a objeto de proponer y consensuar con los ministerios y servicios, tanto los productos, como los indicadores y sus fórmulas de cálculo, así como los medios de verificación. Esto, porque –como se vio en el seguimiento de metas 2005 de la PNSC- es posible que se produzcan errores en algunas de estas definiciones, lo que dificulta el trabajo, su seguimiento y evaluación.

- 1) Reflexionar en torno a la necesidad de concentrar las iniciativas de la ENSP en algunas ciudades o comunas, a fin de poder establecer una línea de base respecto al fenómeno de la violencia y delincuencia, para luego –una vez puesto en marcha el cúmulo de iniciativas que contempla la PNSC -poder hacer el seguimiento y evaluar su impacto periódicamente. Estos resultados pueden ser comparados con otras comunas que sirvan de grupo de control. Es necesario intentar un ejercicio de este tipo por cuanto es sabido que las conductas violentas y delictuales no se producen de la misma forma e intensidad en las distintas ciudades y comunas. La territorialización de las acciones va más allá de las regiones e incluso de las comunas, en especial cuando se trata de comunas tan heterogéneas como algunas de la R.M. Incluso en pequeñas comunas hay zonas en que el comportamiento de la criminalidad difiere entre uno y otro sector, en razón de ciertos factores. Se propone, que –al menos- los programas de mayor trascendencia y directamente enfocados a la delincuencia: plan cuadrante, prevención de violencia en los colegios, prevención y rehabilitación CONACE, programa 24 horas, centros de violencia de SERNAM y sus casas de acogida, por ejemplo, estén instalados en comunas con ciertas características, elegidas en base a criterios de: densidad poblacional, urbano-rural, alta densidad de delitos, etc., estableciéndose una comuna control para cada una de ellas a fin de poder evaluar el impacto de la presencia de estos programas.

2. Estudios e investigaciones

- a) Centro de documentación en materia de seguridad ciudadana en el marco de la ENSP. Hacer un catastro de todos los estudios desarrollados por los organismos públicos y privados en los últimos años, para clasificarlos y, una vez evaluada su calidad, pertinencia y oportunidad, generar un centro de documentación, en especial considerando aquellos que aportan a la comprensión del fenómeno o constituyen una línea base para continuar investigaciones en etapas más avanzadas y de interés para la ENSP.

Es necesario conocer el estado del arte en materia de investigación en los temas de seguridad ciudadana en nuestro país, a fin de clasificar el tipo de estudios realizados, las entidades que los encargan y aquellas que los realizan. Así como evaluar la calidad de las entidades investigadoras (centros de estudios, fundaciones, universidades, etc.) para tener un mejor diagnóstico acerca de sus niveles de experticia en las distintas áreas temáticas, y en el

manejo o especialización en las distintas herramientas metodológicas (capacidad de innovar). Por otra parte, se puede conocer el nivel de recursos que los órganos públicos destinan a investigaciones, así como el uso que hacen de sus resultados y la utilidad que estos tienen para el mejor cumplimiento de sus funciones y la toma de decisiones.

- b) Coordinar, proponer y consensuar con los servicios involucrados en la ENSP, las materias que requieren ser objeto de estudios en las distintas materias.

La información resultante de la acción anterior, permitirá también conocer si la demanda de estudios por parte de los órganos públicos obedece a una planificación y a criterios de pertinencia y oportunidad. De esta forma, sería posible elaborar una propuesta que permita al área encargada de coordinar la marcha de la ENSP (en el Ministerio del Interior), diseñar un plan de estudios a corto y mediano plazo, considerando el estado del arte y las necesidades de información científica para el logro de las metas contenidas en la ENSP. Dicho plan, tendría que considerar a cada una de las instituciones involucradas y sus compromisos en la Estrategia, establecer las prioridades temáticas y sectoriales, las áreas críticas por falta de información, y coordinar los acuerdos necesarios con las instituciones, sobre la base de la conveniencia de evitar la duplicidad de estudios, así como potenciar la calidad de sus resultados al aplicar criterios de economía de escala, al desarrollarse las propuestas de investigación con la concurrencia de los organismos directamente involucrados en la temática de que se trate. Como se señala en los países desarrollados (y como es la práctica, en Canadá, Inglaterra, Francia) es necesario el desarrollo de estudios longitudinales, dirigidos a obtener información sobre el comportamiento criminal (sean etiológicos o etológicos), así como, además de aquellos que abordan el contencioso global.

La planificación de los estudios -la propuesta- debe considerar las necesidades locales de conocimiento, atendidas las prioridades según el comportamiento específico del fenómeno criminal y la violencia. La importancia de incorporar las necesidades de los territorios en la lógica de trabajo del equipo responsable de la ENSP, puede tener incidencia no sólo en la legitimidad que les asignen o reconozcan desde los territorios (región, provincia, comuna), sino que puede ser determinante para el logro de las metas propuestas.

Este tipo de acciones genera sinergias, acercando intereses entre los sectores, constituyendo espacios de intercambio y evidenciando la complementariedad entre sus funciones.

Algunos indicadores propuestos:

- Entidades que participan en la instancia de discusión de la propuesta (entidades participantes /entidades invitadas);
- Estudios realizados (número de estudios realizados /número de estudios planificados);
- Entidades beneficiadas con los estudios realizados (número de entidades que utilizan los estudios /número de estudios realizados);
- Estudios desarrollados en los territorios (número de estudios realizados /número de demandas de estudios desde los territorios)

c) Difusión de los estudios

Es necesario mantener un plan de difusión de los estudios, tanto entre las autoridades y técnicos de los órganos involucrados en el nivel central, como en los niveles regional, provincial y local. En la consulta desarrollada en Canadá fue altamente valorado el desarrollo y a difusión de conocimiento, el que debe alcanzar los niveles regionales, locales y provinciales. El nivel central debe mantener a los territorios con información actualizada, de manera de promover una visión común basada en estudios nacionales y comparados.

3. Sistema nacional de información criminal

El sistema de información criminal nacional tendría que fijar una planificación de corto, mediano y largo plazo respecto a metas de información y su sistematización. A partir de los análisis realizados en base a las informaciones que alimenten este sistema, el equipo coordinador de la ENSP podrá detectar necesidades de estudios, áreas críticas en el sistema criminal (judicial, policial, penitenciario, etc.) y desarrollar propuestas de solución y vías de acción para poner a disposición de la autoridad política y legislativa. La información contenida en este sistema tiene un valor político-estratégico en la medida que exista un equipo experto en aspectos sustantivos sobre el fenómeno delictual, así como conocimientos sobre el sistema de administración de la justicia criminal (sin perjuicio de las experticias de carácter metodológico).

El manejo de este sistema de información, sumado a los conocimientos sobre el estado del arte en materia de estudios, constituyen la base para legitimar las propuestas y coordinación que surjan del equipo responsable de la ENSP. Dos productos básicos del sistema son: reportes periódicos y publicaciones anuales con información consolidada.

Algunos indicadores de gestión del sistema de información:

- Cantidad de información entregada por las instituciones participantes (cantidad entregada/cantidad solicitada);
- Oportunidad en la entrega de la información (número de solicitudes cumplidas en el plazo/ número de solicitudes realizadas);
- Reportes generados (número de reportes realizados /número de reportes comprometidos);
- Publicaciones anuales

En todo caso, un sistema estadístico de información debe cumplir ciertos requisitos para dar cuenta, efectivamente, de aquello que pretende y servir al propósito de informar válidamente la política criminal general y las específicas. Esto, es posible si el sistema es capaz de entregar una visión completa de aquella parte de la realidad que le interesa, mostrando las relaciones y articulaciones existentes entre sus distintas partes. Así, un sistema integrado de estadísticas criminales deberá estarlo en cuatro niveles, a saber:

- ◆ Integración interna, en que al interior de una misma instancia se trata de uniformar las cifras, detectando y eliminando las contradicciones que presentan, tales como el doble conteo, lagunas temporales, agrupaciones bajo nomenclaturas que contienen incoherencias. Esta integración se realiza mediante la revisión y análisis crítico de las fuentes.
- ◆ Integración horizontal, en este nivel se consideran los servicios que tratan datos de la misma naturaleza en diversas etapas del sistema de administración de justicia penal, a fin de establecer un canal expedito de información entre ellos entregándoles una metodología común para la recolección, registro y tratamiento de los datos, adecuado a su nivel de información estadística.
- ◆ Integración vertical, aquí ya no se trata de articular información en cada sector, sino que, articularla entre las etapas sucesivas del Sistema de Administración de Justicia Penal (policías, tribunales y gendarmería), a fin de permitir el análisis cuantitativo del funcionamiento del sistema en su totalidad (flujo de personas que lo atraviesan y sus recorridos).
- ◆ Integración contextual, se trata aquí de integrar otros datos estadísticos que permiten a las estadísticas criminales entregar información significativa y válida sobre el funcionamiento de la justicia penal en tanto sistema de control social formal; estos, pueden ser datos demográficos, sobre contingente institucional, medios de que disponen los órganos del sistema, datos cualitativos sobre las actividades delictuales y las actividades de los órganos de control, etc.

Bajo determinadas condiciones de recolección, registro, presentación, análisis y publicación de una serie conectada de datos y cifras estadísticas sobre

criminalidad y sistema de justicia penal, se puede obtener una herramienta esencial para la política criminal. Actualmente las decisiones están orientadas por informaciones parceladas, que no dan cuenta o no consideran la diversidad de factores o decisiones que inciden más o menos directamente en el comportamiento del fenómeno criminal.

La posibilidad de apreciar la forma en que se articulan los resultados de las decisiones adoptadas tanto en el nivel legislativo, judicial, penitenciario, como en el ámbito de la operativa policial, permitiría la construcción de indicadores para evaluar la eficiencia y eficacia de los planes, programas y medidas puestos en marcha para controlar, prevenir y reprimir el fenómeno delictual. De esta forma, se podrían corregir los errores y desaciertos, tanto a nivel de la política criminal, como de aquellas áreas de la política social que se pretende tengan un efecto de prevención en su nivel primario y secundario. La integración de “información contextual” -como la sociodemográfica-, permitiría dar un sustento a la focalización de las políticas sociales, fortaleciendo el carácter preventivo de las mismas.

4. Ámbito legislativo

Establecer un sistema de seguimiento de los proyectos de ley y mociones parlamentarias que se presenten en materia de seguridad pública, a fin de planificar y promover la coherencia y articulación entre ellas, logrando de esta forma la participación en la gestación de las propuestas (especialmente las mociones parlamentarias), y evitando el desgaste en la presentación de iniciativas dispersas y desarticuladas (hasta contradictorias).

Para ello, es importante monitorear la agenda legislativa desde el órgano responsable de la ENSP, analizar la actividad y trayectoria de los parlamentarios en este tipo de propuestas y desarrollar una actividad que tienda a aunar criterios e instalar ciertos conceptos y prioridades desde la perspectiva de la gestión y consecución de las metas de la ENSP.

Esta actividad debe considerar la visión y realidad de las regiones, así como la actividad de los parlamentarios en iniciativas regionales de seguridad ciudadana.

Es importante tomar y analizar todas las propuestas de ley actualmente en tramitación, evaluar las posibilidades de fusión y su conveniencia. En esta materia será necesario trabajar coordinadamente con la SEGPRES a fin de mantener actualizada las prioridades de la agenda en seguridad ciudadana, previa evaluación de las posibles reacciones y consecuencias políticas de las iniciativas priorizadas.

En este punto, conviene mantener un registro diario de las opiniones políticas (ejecutivo, legislativo, judicial y gobiernos regionales), para actuar oportunamente y diseñar el discurso adecuado, que de soporte a las iniciativas de Interior en la materia.

En cuanto a las normas penales sustantivas (reforma Código Penal)

Es necesaria una estrategia de apertura en la discusión del Ante-proyecto de Ley de reforma al Código Penal. Es importante promover una discusión más amplia, en razón de la trascendencia de las normas penales sustantivas, y especialmente, porque ello implica una revisión de la parte general esto es, estructura del Código Penal (títulos), el sistema de penas, elementos de la responsabilidad penal: agravantes, atenuantes y eximentes, etc.

Por otra parte, es lógico que se produzca una discusión en torno a la incorporación al código penal de las normas contenidas en leyes especiales, o su mantención en estas.

5. Instituciones policiales

- a) Es necesaria una revisión exhaustiva de las **acciones policiales** comprometidas en la ENSP a fin de evaluar la posibilidad de diseñar algunas intervenciones piloto, en la filosofía de la policía orientada a la **resolución de conflictos**.

En cuanto al rol de la policía en la prevención y reducción del crimen, instituciones reconocidas (tales como el Servicio General de Inspección de la Policía Británica y el Consejo Nacional de Investigaciones de U.S.A.)³¹, concuerdan en que existen pocos datos que permitan demostrar que el aumento de efectivos policiales adscritos a actividades de tipo tradicional reduzcan la criminalidad; sin embargo, la acción de la policía puede contribuir a reducir el crimen cuando se inscribe en la filosofía de la resolución de problemas, y si permite o es capaz de generar alianzas (asociaciones) con las entidades dirigidas a atacar los múltiples factores de riesgo de la criminalidad³². En relación a este punto, es dable promover y diseñar estrategias policiales específicas -en el marco de la metodología de resolución de problemas- en las metas (ENSP) que abordan la violencia intrafamiliar, en las que puede producirse una relación de asociación con otras agencias involucradas en el problema (escuelas, consultorios, COSAM, comunidad organizada, municipio, OPD del SENAME), fortaleciendo -

³¹ www.socialsciences.uotawa.ca - British inspectorate of policing - HMIC 1998-2000; <http://inspectors.homeoffice.gov.uk> (calling time on crime, Beating crime. London:Home office). www.nap.edu/catalog - U.S. National Research Council, 2004.

³² Op. Cit. U.S. Nacional Research Council.

además- la capacitación de la policía en esta misma óptica y promoviendo la idea de que se trata de resolver un problema de la comunidad.

Acciones orientadas a la resolución de problemas requieren de un análisis profundo de los problemas locales así como de los recursos con que cuenta la comunidad; establecer las prioridades en forma clara y las acciones a emprender para atacar los factores de riesgo; la puesta en marcha de intervenciones fundadas sobre el conocimiento que permita reconocerlas como medios idóneos para reducir o controlar el problema (o la criminalidad); finalmente, debe ponerse en marcha un sistema de evaluación de impacto de las medidas adoptadas³³.

Este ejercicio, podría permitir abrir la actividad policial a la comunidad, la que tendría conocimiento de la planificación de su acción en la materia y constituirse en una posibilidad de transparentar el cumplimiento de la propuesta de acción y sus resultados en las distintas etapas. El impacto que puede tener en la comunidad una estrategia preventiva con una acción policial orientada a la resolución de problemas en el ámbito familiar, puede ser de gran utilidad, tanto en el control y prevención de la VIF, como en términos de la conducta de los niños y jóvenes en el sistema escolar y la calidad de vida en la comunidad.

- b) **Plan Cuadrante:** es necesario evaluar y priorizar las necesidades para poner en marcha al 100% los Planes Cuadrantes en los lugares en que están implementándose. Evaluar las razones de que en algunas comunas estén funcionando a más del 100% y en otras cuenten con un bajo porcentaje de asignación de los recursos necesarios para la vigilancia. Sería también conveniente solicitar una revisión de la fórmula para definir las necesidades de vigilancia de los distintos sectores y comunas.

Es clave diseñar un sistema de evaluación del Plan Cuadrante, haciendo un análisis de la situación ex-ante (determinando una línea base según cifras delictuales: denuncias, detenciones, condenas). En los análisis convendría conocer la inversión social existente antes de la instalación del Plan Cuadrante en la comuna, y el nivel y tipo de inversión social durante el período en que es implementado (programas de ayuda social; programas de reinserción laboral; programas de violencia intrafamiliar; nivel de desempleo por comuna; COSAM; programas puente; programas de tratamiento para el consumo de alcohol y drogas; programa plan comuna segura; oficina de atención a la infancia; servicio de seguridad comunal; oficinas de la infancia; asesoría jurídica; programas de apoyo social).

³³ www.socialsciences.uotawa.ca

Se estima primordial determinar si son estas políticas sociales a nivel comunal y/o el Plan Cuadrante los que inciden significativamente en el aumento o disminución de la criminalidad y en la percepción de inseguridad ciudadana (temor). Se requiere de una evaluación de resultados e impacto del Plan Cuadrante en aquellas comunas en que ha sido implementado al 100% (o más) buscando comparar la situación con comunas en que su implementación es deficiente o no existe. En el documento presentado en la reunión preparatoria del World Crime and Justice Report, en el año 2003, se señala que: “Con aumentar la policía en más de un 50%, y la población penitenciaria en más de un 300%, como hizo EEUU entre 1980 y 2000, se logró un impacto acumulativo de reducción del delito en un 35% (Waller, 2003). Sin embargo, este análisis omite que, en la reducción, intervinieron también otras variables macro externas a la justicia penal: un notable crecimiento de la economía; una situación de casi pleno empleo y una reducción notable del número de jóvenes, población cuyo volumen tiene correlación directa con las tasas de criminalidad en todos los países”³⁴. La evaluación, entonces, debe dirigirse a dos ámbitos centrales: la reducción efectiva de la delincuencia y el sentimiento de in/seguridad en la población, a fin de contar con información válida para diseñar estrategias específicas de acción policial, que permitan potenciar ambos resultados a la vez.

En el ámbito estrictamente policial, se hace necesario comparar el tipo de actividades que muestran aquellas dotaciones que desarrollan su trabajo en el contexto del Plan Cuadrante y aquellas dotaciones que no cuentan con dicho plan. Esto es: número de detenciones por flagrancia y número total de detenciones, tiempos de respuesta a un llamado, variación de los distintos tipos de las denuncias por tipo penal. Es recomendable analizar el comportamiento de la criminalidad (denuncias, detenciones) en las comunas aledañas a aquellas que cuentan con plan cuadrante, a fin de conocer si existen desplazamientos y medirlos.

³⁴ Waller Irvin: << Key Themes and Issues for Chapter on Crime Prevention>>, documento presentado en la reunión preparatoria del World Crime and Justice Report 2004 - 2005, Turin, Junio de 2003. Además de observar que durante el último quinquenio se vive una situación similar en Estados Unidos y Canadá, así como en otros países de Europa. En estos países la variable en común es que el ingreso económico per. cápita es alto y ha existido un desarrollo económico sostenido y en alza. En América Latina la frecuencia delictiva es más amplia, está en ascenso y se ha agravado a partir de los 80, y una variable en común es que los países que la conforman tienen medianos y bajos ingresos per cápita, empeorando con ello la situación delictiva.

6. La acción integrada de la ENSP debe ser objetivo clave para los organismos gubernamentales y no gubernamentales

Para promover esta **asociación público-privada** se pueden desarrollar iniciativas (como se ha hecho en Canadá, Francia y otros³⁵) que mantengan a los “asociados” interesados a partir de la valoración de su participación en la Estrategia:

- ◆ Instalar un sistema de consulta interna (gobierno central, regional y local) y externa: comunidad organizada, empresa privada, academia, ONGs, centros de estudios.
- ◆ Definir una estrategia de carácter pedagógico dirigida a mantener informada a la comunidad sobre el rol que le compete en tanto sistema de control social informal, su responsabilización sobre las agresiones privadas y públicas que sufren los niños, jóvenes, mujeres y la tercera edad (mecanismo probado en la estrategia canadiense).
- ◆ Promover el desarrollo de una red de protección de escolares

7. Profundizar de manera progresiva en el énfasis en la prevención de factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia

Existe evidencia -producto del examen riguroso y sistemático de programas de intervención- respecto al tipo de abordajes que se han mostrado eficaces en la reducción de la criminalidad, de lo cual han dado cuenta instituciones prestigiosas (entre otras, la Organización Mundial de la Salud, el U.S National Research Council). Las conclusiones de sus análisis indican que es posible reducir la criminalidad atacando los factores de riesgo, especialmente cuando la acción se dirige a aquellos que afectan a los niños y jóvenes. Por ejemplo, desarrollando programas de “control del niño sano” en los domicilios de madres en riesgo (adolescentes, jefas de hogar pobres, etc.), por parte de la red pública de salud; esto permite entregar un servicio necesario por parte del Estado y, a la vez, detectar oportunamente el abandono emocional y/o físico, el maltrato y/o abuso de los niños (drogadicción, alcoholismo) y movilizar la red de atención a tiempo. En sectores de alto riesgo (barrios vulnerables), La red de salud pública debe comprometerse de manera más directa y permanente con nuevas metodologías y programas específicos de atención e intervención destinada a las poblaciones vulnerables. Su presencia en la ENSP es limitada, en especial considerando los problemas de salud mental que se observan en las poblaciones vulnerables (stress, agresividad, trastornos emocionales, baja autoestima, depresión, etc.), todos los cuales se asocian a la violencia.

³⁵ Información sobre este punto en la matriz adjunta en Anexos.

REFERENCIAS

1. ANDER-EGG E. El Desafío de la Reconceptualización. Editorial Humanitas, Buenos Aires, Argentina, 1984.
2. ARMIJO M. (2003). Evaluación de Resultados Para una Gestión Pública Moderna y Democrática. Experiencias latinoamericanas. Pp. 48. Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo (CLAD). Edit Texto. Caracas, Venezuela.
3. BARRE L. y ESCARD E. (2001). Violences et victimes: quelle place pour l'hôpital ? Revue internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique. Vol. LIV, N° 3. Edit. Marcel Meichtry. Genève.
4. BROCHU S. *et al.* (2001). Estimation statistiques de liens entre alcool/drogues et crimes chez des détenus fédéraux canadiens. Revue internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique. Vol. LIV, N° 3. Edit. Marcel Meichtry. Genève.
5. CHALOM M. (2001). Sentiment de sécurité et police de proximité : un rendez-vous manqué? Revue internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique. Vol. LIV, N° 1. Edit. Marcel Meichtry. Genève.
6. COHEN E. Y FRANCO R. (1997). Evaluación de Proyectos Sociales; pp. 73. Siglo Veintiuno Editores. México.
7. DAVID B. Racism, self-esteem and violence in South Africa: Gaps in the NCPS (National Crime Prevention Strategy) explanation? Centre for the Study of Violence and Reconciliation.
8. DEVRESSE M. S. (2000). Police, Usage de Drogues et Nouvelles Politiques Sociopénales: un Impossible Ménage à Trois. En : Réponses à l'insécurité, des discours aux pratiques. Ed. Labor. Bruxelles.
9. MINISTERIO DEL INTERIOR. CHILE. Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
10. FAJNZYLBER P., LEDERMAN D. y LOAYZA N. (1998). Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. World Bank
11. GUBA E. y LINCOLN Y. (1981) Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches. Ed. Jossey-Bass, San Francisco.
12. KAMINSKY D. Y DIGNEFFE F. (2000). Les Relations des Forces de l'Ordre avec les Populations *menaçants* et *menacées*. En : Réponses à l'insécurité, des discours aux pratiques. Ed. Labor. Bruxelles.
13. LAGRANGE H., La civilité à l'épreuve, crime et sentiment d'insécurité, Paris, PUF, 1995.
14. LEDERMAN, D. *et al.* (2001). "Reflexiones sobre agendas de investigación y políticas públicas." En: Pablo Fajnzylber *et al.*, ed., *Crimen y violencia en América Latina*. México: Banco Mundial y Alfaomega, pp. 237-252.
15. LLORENTE M. V. y RIVAS A. La Caída de l Crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana. BID.
16. LOUBET DEL BAYLE J. L. (2002). Une approche du sentiment d'insécurité en France. Les cas de l'agglomération toulousaine. Revue internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique. Vol. LV, N° 2. Edit. Marcel Meichtry. Genève
17. MICHEL B., ROBERT C.N., SOUBIRAN F., Voyage à travers l'insécurité ; des discours aux représentations, Genève, Université de Genève, 1984.
18. MONNIER E. Evaluations de l'actions des pouvoirs publics, *Económica*, 2e ed., Paris.
19. MORENO L. (). Evaluación y optimización de políticas públicas: El caso de la formación del profesorado. Documento de Trabajo 91-03. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC). Madrid. <http://www.iesam.csic.es/doctrab1/dt-9103.pdf>

20. NORMANDEAU A. (2001). Politiques et Pratiques en matière de droits et de services aux victimes d'actes criminels au Canada. *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*. Vol. LIV, N° 1. Ed Marcel Meichtry. Genève.
21. MINISTERIO DEL INTERIOR. CHILE. Política Nacional de Seguridad Ciudadana.
22. Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina (2004). BID, Ministerio del Interior, UAH. DM impresos Chile. Santiago.
23. RICO J. M. y CHINCHILLA L. (2002). Seguridad ciudadana en América Latina. Siglo XXI editores. México
24. ROBERT,P.(2003). WW.COE.INT/T/E/SOCIAL_COHESION/SOCIAL_POLICIES/FORUM 2003. COHESION SOCIALE OU SECURITE PUBLIQUE : comment l'Europe peut-elle répondre au sentiment d'insécurité collective?
25. SHADISH JR., WILLIAM R.; COOK T.D. Y LEVITON L.C. (1991): *Foundation of Program Evaluation: Theory and Practice*. Ed. Sage, Londres.
26. SHORTELL S. M. y RICHARDSON W. C. (1978). *Health Program Evaluation*. C.V. Mosby and Company, St. Louis, Missouri.
27. VAN CAMPENHOUDT L. *et al.* (2000). Les effets des Politiques de Sécurité. En : *Réponses á l'insécurité, des discours aux pratiques*. Ed. Labor. Bruxelles.
28. VEDUNG E. (1997): *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*, pp. 19 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO). Madrid. El autor cita que para Scriven (1991) los seis grandes campos de la evaluación tendrían que ser: la evaluación del producto, del personal, del rendimiento, de las propuestas (ofertas), del programa y de la política.
29. WEISS C. (1977). *Using Social Research in Policy Making*. Lexington, MA: D.C. Heath.

Sitios visitados: Información comparada (políticas y estrategias).

Inglaterra y Gales

1. <http://www.homeoffice.gov.uk/>
Responsable del Servicio de Policía, el Sistema de Justicia la Seguridad Nacional y la Inmigración de Inglaterra y Gales.
2. <http://security.homeoffice.gov.uk/>
Departamento del Gobierno encargado de la seguridad en Inglaterra, dedicada exclusivamente al tema de seguridad nacional, lucha contra el terrorismo.
3. <http://www.homeoffice.gov.uk/anti-social-behaviour/>
Departamento del Gobierno encargado de la seguridad en Inglaterra, del "comportamiento antisocial".
4. <http://www.crimereduction.gov.uk/>
Este sitio se encarga de proveer información y recursos a las personas que trabajan reducción del crimen en áreas locales.
5. <http://www.crimereduction.gov.uk/communitysafety01.htm>
En esta página –perteneciente a la página de crimereduction website, se encuentra el **Plan Nacional de Seguridad de la Comunidad**. Y además, está la sección de Preguntas frecuentes acerca del plan. En: <http://www.crimereduction.gov.uk/communitysafety02.htm>
6. <http://www.crimereduction.gov.uk/crimereductioncentre01.htm>
Centro de Reducción del Crimen del departamento del Gobierno encargado de la seguridad en Inglaterra. Partnerships and others could tap into resources to support their delivery of Home Office Key Aim 1, reduction of crime and the fear of crime.

7. <http://www.direct.gov.uk/CrimeJusticeAndTheLaw/fs/en>
Información en línea de asuntos del Gobierno, relacionados con el crimen y la justicia en Inglaterra y Gales.
8. <http://www.neighbourhoodwatch.uk.com/>
Información del programa "Neighbourhood Watch".
9. <http://www.met.police.uk>
Policía Metropolitana de Londres.
10. <http://www.respect.gov.uk>
Información de la estrategia gubernamental de mejorar el comportamiento antisocial y fomentar la cultura del respeto.
11. <http://www.audit-commission.gov.uk>
Cuerpo independiente del gobierno, que supervigila que los dineros públicos en las áreas del gobierno local, salud, vivienda, justicia criminal y servicios de bomberos y rescate, se gasten de manera eficiente y efectiva.
12. <http://www.audit-commission.gov.uk/nationalstudies/publishedstudies-communitysafety.asp>
Informe de 2006 que la auditoria realizó sobre el Plan nacional de seguridad ciudadana.
13. www.nap.edu/catalog
14. <http://inspectrates.homeoffice.gov.uk> (calling time on crime, Beating crime. London:Home office).

Francia

1. http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/defense_et_securite_civiles/presentation
Página oficial del Gobierno Francés - Ministerio del Interior donde se encuentra la información relativa a la seguridad ciudadana.
2. http://www.premier-ministre.gouv.fr/thematique/securite_m112/protection_civile_m115/
Página oficial del primer ministro francés que se encarga de seguridad de los civiles.
3. http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/defense_et_securite_civiles/presentation
Dirección de Defensa y de la Seguridad Civil.
4. <http://www.cls.interieur.gouv.fr/>
Consejos Locales de Seguridad y de Prevención de la Delincuencia. Los Contratos de Seguridad.
5. <http://www.CLS.interieur.gouv.fr>
Organización Interministerial encargada de CLS.
6. <http://www.ihesi.interieur.gouv.fr>
Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior de Francia.
7. <http://www.ffsu.org>
Foro Francés para la Seguridad urbana.
8. <http://www.urbansecurity.org>
Foro Europeo para la Seguridad Urbana.
9. <http://www.justice.gouv.fr>
Ministerio de la justicia.
10. <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta01/FREC1531.htm>

Argentina

1. <http://www.fupomi.com.ar/>
Organización no gubernamental que se encarga de realizar estudios políticos para Argentina.
2. <http://www.fundacion-fundar.org.ar/>

Brasil

1. <https://www.presidenciadarepublica.gov.br>
Presidencia de la República
2. http://www.mj.gov.br/se_nasp/SUSP/SUSP.pdf
Ministerio de Justicia de Brasil.
3. www.iciudadania.org.br
Instituto Ciudadanía, Organización de la sociedad civil vinculados con la seguridad ciudadana.

Canadá

1. http://www.msp.gouv.qc.ca/police/index_en.asp
Datos actualizados sobre la política pública de seguridad en Québec.
2. http://www.pcobcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_e.pdf
Plan de seguridad nacional
3. www.socialsciences.uotawa.ca

Estados Unidos

1. <http://www.ojp.usdoj.gov/BJA>
Office of Justice Program - Department of Justice.
2. http://www.ncpc.org/publications/En_Espanol.php
National Crime Prevention Council

Sudáfrica

1. <http://www.info.gov.za/links/legal.htm>
<http://www.info.gov.za/aboutsa/safety.htm>
Portal oficial del gobierno de Sudáfrica.
2. <http://www.pmg.org.za/briefings/ncps.htm#1.%20INTRODUCTION>
Parliamentary Monitoring group
3. <http://www.polity.org.za/html/govdocs/policy/crime1.html>
Institución de la sociedad civil
4. http://www.issafrica.org/index.php?link_id=3&slink_id=3749&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3
Institute for Security Studies (críticas al plan nacional - NCPS)

Estrategia Nacional de Seguridad Pública



SÚMATE
por un Chile  seguro



GOBIERNO DE CHILE