FUNDACION

PAZ CIUDADANA

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

Patricio Tudela (Ph.D. /MS.)

Objetivos

- Describir logros y desafíos en la experiencia chilena, empleando un enfoque centrado en la «gestión de la seguridad»

- Reconocer lecciones

- **Contenidos:**
    1. Introducción
    2. Aproximación a una respuesta
    3. Sobre la gestión de la seguridad
    4. Que enseña la experiencia chilena en la última década?
    5. Conclusiones.

Conceptos centrales

- Hay procesos político-sociales que inciden en las expectativas y en torno a la "oferta pública" en torno a la seguridad y la justicia.

- El escenario sociopolítico e institucional en algunos países perfila una transición que plantea diversos retos, tales como la adecuación de la actuación de las instituciones al desarrollo democrático de la sociedad y la modernización de sus instituciones (eficacia, calidad, accountability).

  1. ¿Qué atributos y prácticas deben adquirir las instituciones para adecuarse a las nuevas exigencias y responder adecuadamente a su entorno?
  2. ¿Qué atributos son fundamentales en una política pública de seguridad ?
  3. ¿Qué rasgos y prácticas sociopolíticas son propias y fundamentales para la construcción de la seguridad?

Introducción

1. Mirar más allá de las pocas cifras confiables y establecer parámetros y/o marco de referencia sobre la naturaleza de los problemas y, luego, desarrollar un modelo interpretativo e hipótesis que deberán testearse.
2. Los “problemas de delincuencia” no son sólo aquellos directamente asociados a la existencia del crimen en la sociedad, sino también a otros como la violencia y el temor.
3. La inseguridad debe abordarse enfocándose tanto en los hechos reales como en el clima de opinión.
4. La inseguridad es la variable dependiente, que depende de varios factores, entre estos, de la capacidad gestora o de la acción del Estado

Aproximación a una respuesta

- Qué puede estar en el «backstage», marcando una diferencia significativa entre uno y otro país y que se traduce en “menos problemas” de delincuencia y violencia?

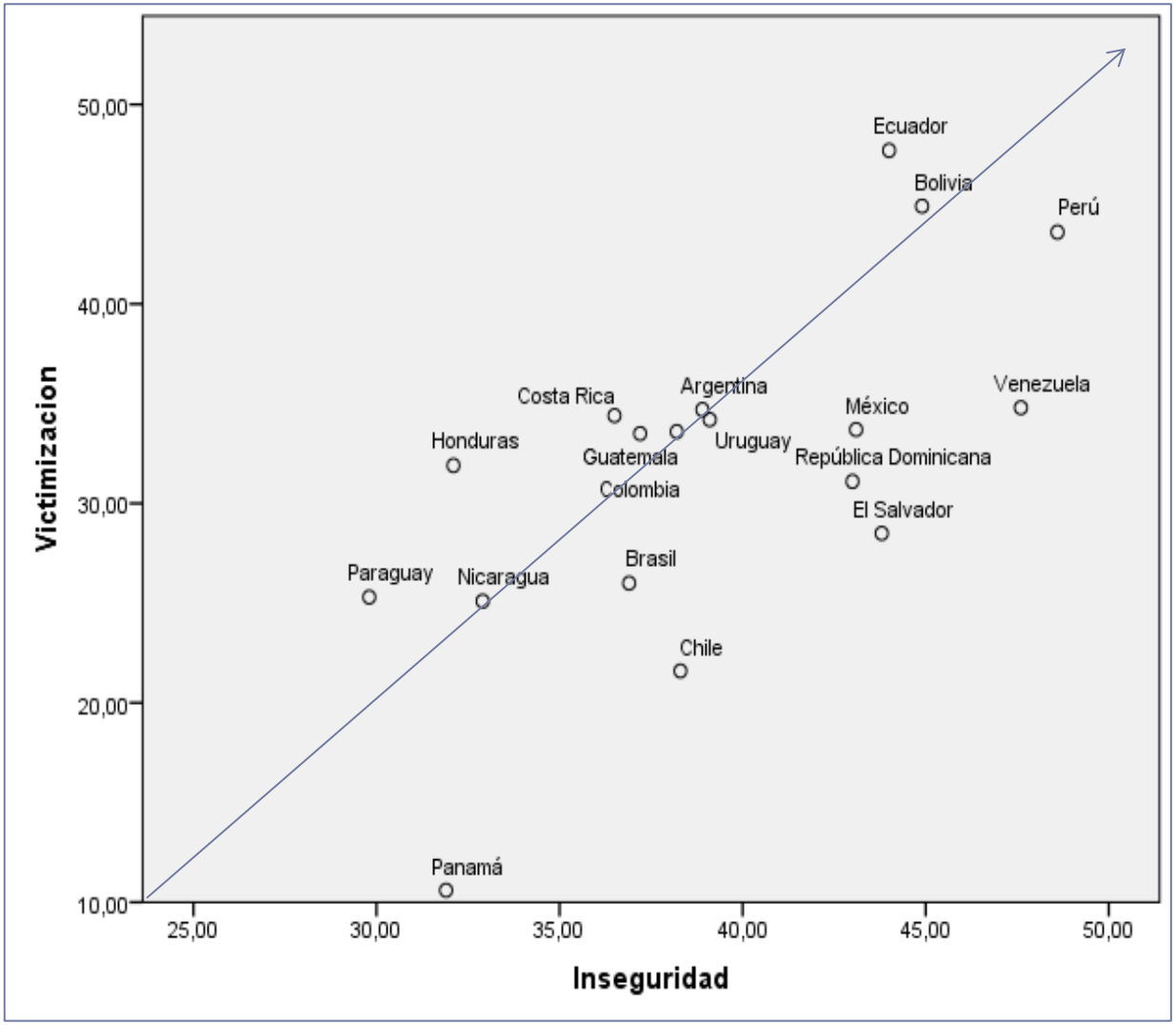
- La interrogante invita a analizar casos “exitosos”, indagando sobre los elementos sistémicos que generan oportunidades, reduciendo los focos de inseguridad (crimen, violencia, etc.) y que “crean valor” en los servicios y la gestión del aparato público.

- Examinar la “etiología” de la ineficiencia, de la poca eficacia y de la escasa calidad de los servicios del aparato público , es decir, cómo la gestión de la seguridad puede ser una variable calificada como “independiente” que explica lo que se logra y también los fracasos.

- El Índice de Estado Fallido o “Index of Failled State”, en particular en sus componentes “Servicios Públicos” y “Aparato de Seguridad”, de FFP ayuda a comprender mejor la situación y a generar algunas pistas o hipótesis.

Falta consolidar y validar sistemas de información que permitan emplear cifras válidas; generar indicadores e índices, que faciliten la comparación entre casos; realizar investigación científica enfocada en estos tópicos y un sistema regional de evaluaciones de programas o intervenciones.

LAPOP 2012



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

- En rojo: Correlación directa "alta o fuerte" (más de 0,61); en verde Correlación directa "mediana" (entre 0,40 y 0,60)
* Esta correlación es alta, pues aun cuando describen situaciones diferentes, son 2 de los 12 componentes del Index of Failled State (10).
Fuente: Estimación a partir de cálculos propios, empleando la última información disponible en fuentes públicas de organismos internacionales

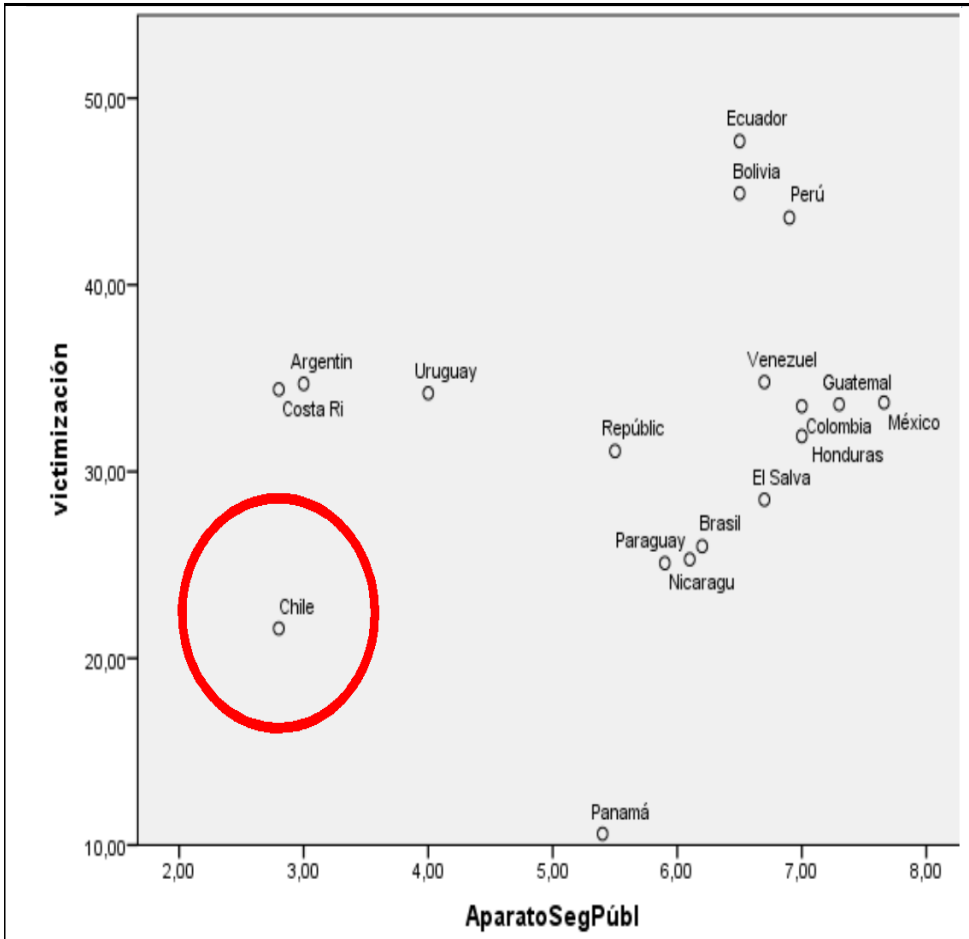
	% Victimización Hogar 2012 (1)	% Inseguridad 2012 (2)	% Pobreza e Indigencia Urbana (3) / CEPAL	Tasa de Policía C/ 100 Mil Hbts. OAS 2013 (4)	Gini (5)	IDH 2012 (6)	Tasa de Homicidios C/ 100 Mil Hbts. UNODC (7)	% Apoyo al Estado de Derecho (8)	% Apoyo a la democracia (9)	Estado Fallido 2012 (10) Rango 1-120 pts	Public Services 2012 (11) Rango 1-10 pts	Public Security Aparatus 2012 (12) Rango 1-10 pts	Tasa de Población Penal Recluida C/ 100 Mil Hbts. (13)
Argentina	34,7	38,9	7,6	196	44,49	0,811	3,4	60,8	83,2	46,48	3,80	3,00	151
Bolivia	44,9	44,9	44,5	359	56,29	0,675	8,9	53,3	61,8	82,08	6,82	6,50	87
Brasil	26	36,9	22,7	267	54,69	0,73	21,0	70,7	70,5	64,12	5,54	6,20	253
Chile	21,6	38,3	14,3	237	52,1	0,819	3,7	65,0	74,0	43,51	4,47	2,80	305
Colombia	33,5	37,2	37,6	349	55,91	0,719	31,4	71,8	68,3	84,44	5,88	7,00	181
Costa Rica	34,4	36,5	24,3	255	50,73	0,773	10,0	63,3	75,1	49,71	4,49	2,80	249
Ecuador	47,7	44	42,5	293	49,26	0,724	18,2	54,8	64,2	80,08	7,20	6,50	86
El Salvador	28,5	43,8	53,8	343	48,33	0,68	69,2	59,7	65,6	74,43	6,60	6,70	391
Guatemala	33,6	38,2	56,8	162	55	0,581	38,5	66,4	61,7	79,40	6,69	7,30	77
Honduras	31,9	32,1	82,3	187	56,95	0,632	91,6	61,3	52,6	78,53	6,70	7,00	154
México	33,7	43,1	40,8	376	48,28	0,775	23,7	62,1	68,0	73,55	6,10	7,66	200
Nicaragua	25,1	32,9	73,8	167	40,47	0,599	12,6	66,1	73,8	79,55	7,04	5,90	119
Panamá	10,6	31,9	20,2	352	51,92	0,78	21,6	74,0	73,9	56,13	5,09	5,40	349
Paraguay	25,3	29,8	61,1	341	52,42	0,669	11,5	60,5	69,1	70,93	5,76	6,10	97
Perú	43,6	48,6	19,4	340	48,14	0,741	10,3	57,7	63,6	73,48	6,60	6,90	159
República Dominicana	31,1	43	59	296	47,2	0,702	25,0	72,9	70,0	74,15	6,50	5,50	213
Uruguay	34,2	39,1	7,8	508	45,32	0,792	5,9	58,9	86,5	40,52	3,39	4,00	261
Venezuela	34,8	47,6	41,2	429	44,77	0,748	45,1	74,2	85,3	77,30	6,30	6,70	149

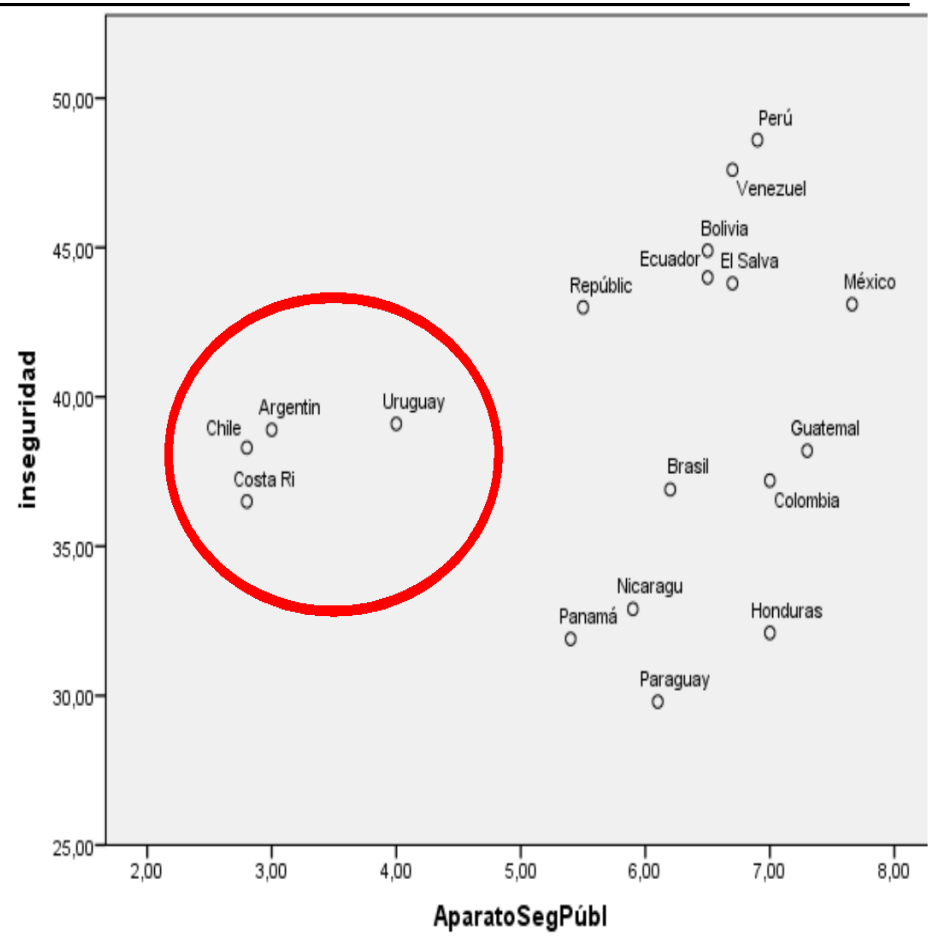
- Así, de las 12 variables en análisis y de las 28 relaciones que van desde “alta” a “dudosa” y el “Index of Failled State”, en particular en sus componentes “Servicios Públicos” y “Aparato de Seguridad”, se relacionan en la mayoría de los casos con variables tales como: el porcentaje de Pobreza e Indigencia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

- Parece razonable asociar los problemas de delincuencia, sus causas y efectos, con situaciones socio-políticas y económicas que tienden a generar opacidad sobre los países, destacando una u otra faceta como problemas agudos o graves.

- Cuando el Index of Failled State es mayor, entonces, hay más problemas de inseguridad

Relación victimización e inseguridad con Index of Failled State (Aparato de Seguridad)





En el 2012 Chile destinó cerca de US$ 277 per capita anual en seguridad y justicia

Sobre la gestión de la seguridad

- ¿Qué elementos son claves?. Dos:
  - el correcto y oportuno dimensionamiento de la naturaleza de los problemas de inseguridad y
  - la gestión asociada a las políticas, las estrategias y las acciones que deberían emprender el aparato público y los órganos gubernamentales, sumando los medios y las capacidades necesarias para aquello.

- Una de las principales dificultades de la gestión de la seguridad es, precisamente, la calidad de la gestión, es decir, no hay agregación de valor en un actuar no alineado y descoordinado entre las instituciones, cuando no hay orientación a resultados y noción de mejora continua.

Que enseña la experiencia chilena en la última década?

- Chile enfrenta hoy la misma necesidad: *contar con un conjunto de organismos públicos y privados, nacionales y locales, que se relacionen entre sí actuando concertada y ordenadamente, alineados, coordinados por una ley, una política y principios o normas de actuación, con la función de anticipar y reaccionar ante los problemas de inseguridad pública y ciudadana, con el objeto de reducir sus causas y sus efectos a través de instrumentos (estrategias, planes y/o programas, recursos técnicos y humanos, logísticos y materiales), para proveer prestaciones suficientes y efectivas ante los estados de necesidad social e individual, formando parte del sistema de protección.*

- «Línea de base» (estudio del 2005): No se trata tan sólo de la asignación de recursos (económicos, humanos, tecnología u otros medios), sino que de una asignación pertinente y de un adecuado empleo de ellos en función de metas y resultados.

- Se presentan 18 características sobre el estado del arte, enfocadas en como funciona:

  - la política de seguridad ciudadana
  - los mecanismos, el sistema, su impacto y su eficacia.
  - el control y la evaluación.

Síntesis

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

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

Cambios positivos en campos tales como:

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

La matriz de análisis relaciona el enfoque de la gestión de la seguridad y del "estado fallido", para determinar la real capacidad del Estado y sus órganos para responder a los desafíos de la seguridad

1) **Gestión de la información:** Es una práctica todavía muy limitada?

2) **Desarrollo de sistema en el sector**: Hay una institucionalidad suficiente que facilite la co-gestión intergubernamental e inter-agencias?

3) **Doctrina, enfoque y política:** Hay una regulación y orientación clara en la "oferta publica"?.

4) **Disponibilidad de recursos humanos, técnicos y económicos:** Está "comprometida" o en riesgo la capacidad de planificar y ejecutar políticas eficaces, coherentes e integrales?

5) **Marco de referencia institucional:** Hay suficiente coordinación y socios estratégicos?.

6) **Participación ciudadana:** Es fructífero el tránsito desde un trabajo comunitario (organización de la comunidad) hacia la protección de la comunidad (defensa de la comunidad) y el desarrollo de comunidades fuertes (generación de capital social, redes y capacidades permanentes)?.

7) **Gestión por resultados:** Hay capacidades institucionales y habilidades técnicas claves?, especialmente en la conducción de procesos estratégicos vinculados a la ejecución y evaluación de políticas públicas e intervenciones?.

Conclusiones

- Recomendación: Estudiar la etiología de la ineficacia en políticas de prevención del delito y la violencia y avanzar en una generación de políticas que se hacen cargo del déficit de capacidades. Estados "fallidos" tienen menos probabilidades de gestionar bien la seguridad de las personas.

- Acciones:

1. Desarrollo institucionalidad;
2. Asignación de los recursos, mecanismos y facultades para innovador en la acción;
3. Consolidación de la capacidad gestora de los gobiernos locales (inclusión y participación);
4. Interacción entre justicia y seguridad, con otros órganos del aparato del Estado, armonizando política criminal, políticas de seguridad y políticas sociales eficaces, ocupadas de factores de riesgo y grupos vulnerables;
5. Modernización del Estado (capacidades para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en seguridad y justicia);
6. Creación de condiciones jurídico-institucionales y tecnológicas para una gestión de información oportuna, ocupándose de medir la evolución de la inseguridad y la calidad –en términos de costo-eficacia, resultados e impactos.
7. Promoción de la prevención basada en el conocimiento y de políticas basadas en evidencias.