

**Economía Política
de la Seguridad Ciudadana**

Fernando Carrión y Manuel Dammert G., compiladores

Economía Política de la Seguridad Ciudadana



Entidades gestoras

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

© de la presente edición:

FLACSO, sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: 593 2 323 8888

Fax: 593 2 323 7960

www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-196-2

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin O.

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador

1ª edición: febrero de 2009

Índice

Presentación	7
--------------------	---

Introducción

Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad	9
--	---

Fernando Carrión M.

I. PRESUPUESTO

Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa y la lucha contra la violencia y el crimen	39
---	----

Alejo Vargas Velásquez y Viviana García Pinzón

El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile	59
--	----

Felipe Salazar Tobar y Guillermo Fernández

Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú	81
---	----

Alejandra Muñoz Gonzáles

Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México	111
--	-----

Benjamín Méndez Bahena

II. COSTOS DE LA VIOLENCIA

Los costos económicos de la violencia en El Salvador	135
<i>Carlos Acevedo</i>	
El costo de la violencia contra las mujeres en Panamá	159
<i>Mariblanca Staff Wilson</i>	
La violencia y sus costos en Guatemala	179
<i>Jorge Lavarreda</i>	

III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias	205
<i>Andreina Torres</i>	
Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional	237
<i>Nathalie Pabón Ayala y Felipe Ortega Gómez</i>	

IV. SEGURIDAD PRIVADA

Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación	269
<i>Adam Abelson</i>	
Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil	283
<i>Carolina de Mattos Ricardo</i>	
La seguridad privada en Venezuela: control estatal y participación civil	307
<i>Roberto Briceño-León</i>	
Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad	327
<i>Gustavo A. Lalama y Lautaro Ojeda</i>	

El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile

Felipe Salazar Tobar¹

Guillermo Fernández²

Introducción

Durante la última década en Chile, la delincuencia y sus consecuencias constituyen un tema que ha alcanzado un lugar preponderante dentro de las preocupaciones ciudadanas, lo cual se ve reafirmado por una serie de estudios de opinión³ y el diagnóstico que entregan los principales indicadores relativos a la seguridad. A partir del año 2000, aumentó la delincuencia en el país, lo que se reflejó en las tasas de denuncia de actos violentos y delictuales como en algunas encuestas de victimización. Estos indicadores han tendido a estabilizarse desde 2007, aunque, desde el juicio ciudadano, esta situación no se percibe a cabalidad.

En este contexto, la problemática de la seguridad ha copado la agenda pública y la preocupación ciudadana, con lo cual ha aumentado considerablemente tanto el gasto público como privado en materias de seguridad

1 Sociólogo. Investigador asistente del programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO, sede Chile. Correo electrónico: fsalazar@flacso.cl

2 Sociólogo. Magíster en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Unidad de Asesoría Parlamentaria. Correo electrónico: gfernandez@bcn.cl

3 Ver: Centro de Estudios Públicos (CEP). *Estudio nacional de opinión pública*. Documento electrónico: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3940.html (Consulta: mayo de 2008), y ver: Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta nacional de seguridad urbana*. Documento electrónico: <http://www.seguridadciudadana.gob.cl>

para dar respuesta a los problemas que plantea el delito y la percepción de inseguridad. De este modo, el gasto en seguridad privada en 2007 fue de \$ 930 millones (Leemira Consultores, 2008).

Una de las aristas de análisis corresponde a los costos del delito que pretenden indagar en “la pérdida de bienestar que sufren las víctimas y la sociedad, como consecuencia de la actividad criminal, y que son susceptibles de ser valoradas económicamente” (Olavarría Gambi, 2005: 21), y también en cuanto a los “perniciosos efectos sobre la actividad económica y, más generalmente, sobre la calidad de vida de las personas” (Fajnzyliber, Lederman y Loayza, 2001: 3); respecto a las pérdidas directas e indirectas provocadas por la criminalidad (años de vida perdidos, lesiones, entre otros). Existen diversos enfoques que consideran el costo privado y gasto público. Este último punto es enfocado en el presente artículo, que pretende revisar el gasto público, en materia de seguridad ciudadana, en el que ha incurrido el Estado chileno durante los últimos diez años.

En la primera parte del trabajo, se entregarán elementos en torno a la situación de la criminalidad en el país con el propósito de contextualizar el problema y su relevancia en la agenda pública. Mientras que, posteriormente, se dará cuenta del gasto público en materia de seguridad ciudadana, con base en la información contenida en la Ley de Presupuestos del Sector Público, de acuerdo con una propuesta de análisis.

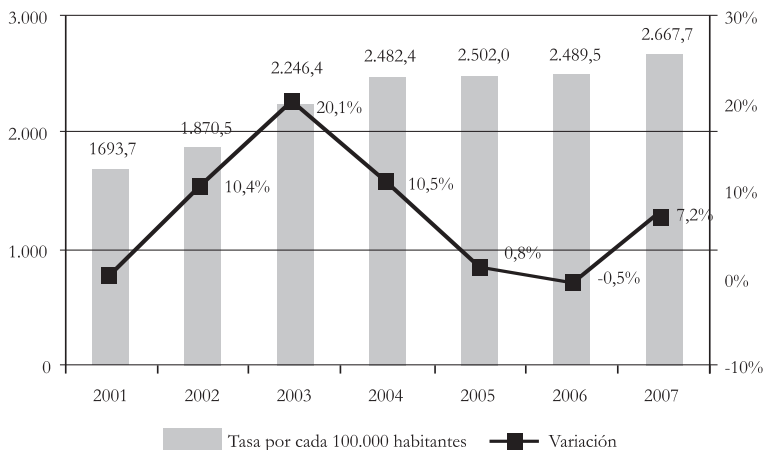
La situación del delito: elementos de agenda pública y políticas

Sobre la evolución reciente del fenómeno ligado a la violencia y al delito en Chile, un primer elemento de medición se refiere a las tasas de denuncia de delitos por cada 100 mil habitantes. Respecto a las escalas asociadas a este indicador, si bien en los últimos años la tasa de crecimiento anual ha tendido a estabilizarse –e incluso presenta una disminución entre 2004 y 2005–, el fenómeno ha presentado una tendencia al alza, la cual fue más pronunciada entre 2000 y 2003. Una posible explicación en torno a este indicador tiene relación con la confianza en las instituciones policiales del país, principalmente Carabineros de Chile. Del mismo modo, para un grupo particular de delitos –principalmente robos y hurtos–

en forma creciente las víctimas deben acudir a denunciar debido a que han contratado seguros para sus bienes que exigen este proceso para que las compañías entreguen respuestas.

Gráfico 1

Evolución de tasas de denuncia por Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y variación anual (2001-2007)



Fuente: Elaboración propia con base en denuncias por DMCS, Ministerio del Interior.

Respecto a la composición de las denuncias, es importante señalar que ellas hacen referencia solo a ciertas categorías de delitos como atentados contra la propiedad y la integridad física y sexual. Estos han sido denominados Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y están compuestos por los siguientes ilícitos: robo con violencia e intimidación; robo con fuerza en las cosas; hurto; lesiones; homicidio, y violación. De forma complementaria, se registran también hechos de violencia intrafamiliar y acciones policiales por infracción a la ley de drogas. Debido a la clasificación, debe considerarse que dicha cifra no refleja fielmente la realidad nacional, debido a que no toma en cuenta una serie de ilícitos correspondientes a otros tipos penales, como por ejemplo los delitos económicos.

Respecto al tipo de delincuencia imperante en el país, al sustentarse en las estadísticas de DMCS resulta importante notar que ellas se concentran básicamente en delitos contra la propiedad. Por ejemplo, como se aprecia en la tabla 1, para el año 2007 un 78% de las denuncias correspondieron a los distintos tipos de robo (robo con fuerza, robo con violencia, robo con intimidación, robo por sorpresa y hurto), todos ellos atentatorios del bien jurídico de la propiedad.

Tabla 1 Tasas de denuncia de DMCS por cada 100 mil habitantes, año 2007	
Delitos de Mayor Connotación Social	Tasa
Robo con fuerza	1.018,9
Hurto	562,9
Robo con intimidación	243,5
Robo por sorpresa	143,3
Robo con violencia	113,2
Lesiones	567,9
Violación	16,1
Homicidio	1,9

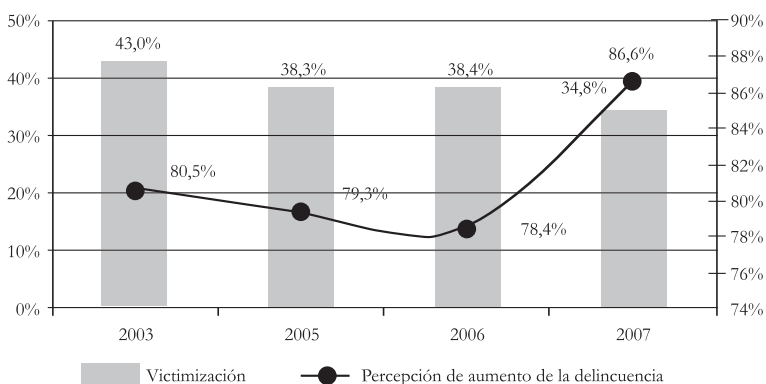
Fuente: Elaboración propia con base en denuncias por DMCS, Ministerio del Interior.

Asimismo, al momento de evaluar el grado de violencia imperante en la criminalidad a escala nacional, resulta sumamente relevante constatar las bajas tasas de denuncia que se presentan para el delito de homicidio. A su vez, es comparativamente menor en relación con todos los países de la región y se encuentra al otro extremo, al considerar a Colombia, México o Brasil, ya sea mediante denuncias o por la clasificación de muerte por causas externas (Dammert, 2008).

Respecto a los índices de victimización, la información de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENUSC), desarrollada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Ministerio del Interior, entrega una serie de antecedentes relevantes a la hora de describir la situación delictual

del país. De este modo, la encuesta de victimización señala como tendencia general una reducción en los hogares victimizados en el período 2003 al 2007, desde el 43,0% al 34,8% para este último año. La disociación entre la tasa de victimización declarada por la población y la percepción de aumento de la delincuencia se presenta en el gráfico 2, el cual muestra la evolución de los resultados para ambos indicadores.

Gráfico 2
Victimización y percepción de inseguridad según ENUSC (%)
(2003-2007)⁴



Fuente: Elaboración propia con base en ENUSC, INE y Ministerio del Interior.

Tal como ha sido constatado en diversos países de la región (Lapop, 2006) los índices de percepción de inseguridad que presenta la población chilena son altos y sobrepasan los indicadores de criminalidad. De esta manera, se verifica el hecho de que el miedo de la población a ser víctima de un delito es notoriamente mayor que la probabilidad real de ser víctima de ellos (Lunecke, 2004). Esta apreciación de las personas respecto a la posibilidad de ser víctima del delito, de acuerdo con algunos autores (Dammert, 2007; Jaramillo, 2002; Tudela, 2001), ha producido que la

4 Durante los últimos doce meses, ¿usted o algún miembro de su hogar fue víctima de algún delito?, (hogares victimizados). Durante los últimos doce meses, ¿usted diría que la delincuencia en el país aumentó, disminuyó o se mantuvo?

inseguridad ciudadana se transforme en un objeto autónomo, es decir, un fenómeno relativamente independiente del delito, que no necesita exclusivamente la presencia de victimización para ser vivido. Por ello, la sensación de inseguridad se ha convertido en uno de los problemas de política pública más trascendentes en el país.

En el caso de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, se destaca el alza de la percepción de inseguridad a escala nacional entre los años 2006 y 2007, en los distintos niveles territoriales estudiados: país, comuna y barrio, que presentan diferencias entre cada uno de ellos.

Tabla 2 Relación entre victimización y percepción de aumento de la delincuencia (2003-2007)				
Año	Tasa de victimización (% de hogares)	Percepción de aumento de la delincuencia (%) de personas		
		País	Comuna	Barrio
2003	43,0	80,5	64,3	44,6
2005	38,3	79,3	64,3	46,4
2006	38,4	78,4	65,1	46,6
2007	34,8	86,6	71,9	53,5

Fuente: Elaboración propia con base en ENUSC 2003-2007.

De este modo, mientras se observa una fuerte caída en la tasa de victimización para el mismo período, la percepción de la ciudadanía sobre el aumento de la delincuencia, por contrapartida, se ve fuertemente aumentada. Una explicación plausible para esta brecha sería el hecho de que el temor no es solo una experiencia personal –también opera la victimización vicaria–, sino que se transmite de sujeto en sujeto, proceso en el que los medios de comunicación cobran una importancia capital. Este elemento permite entender que muchas veces sean los grupos de población que presentan menores tasas de victimización quienes presenten mayores

grados de inseguridad, apreciándose una falta de correspondencia entre lo objetivo y subjetivo.

La percepción de inseguridad, la victimización y el incremento en las tasas de denuncia contextualizan la problemática y, con ello, la discusión que deriva en la instalación en la esfera pública. La preocupación ciudadana, sumada al interés político acerca de la criminalidad, deriva en que el Estado genere la respectiva oferta pública que intenta hacer frente al delito y sus consecuencias en la sociedad. Así, el gasto público en seguridad refleja las orientaciones de la política pública y la oferta existente.

El gasto en seguridad pública: tendencias e instituciones

La seguridad es sin duda un bien público por el cual el Estado debe velar y, además, debe poner a disposición de los ciudadanos una oferta básica que entregue condiciones para un adecuado desarrollo social. Siguiendo a Stiglitz (2000), la provisión de seguridad pública corresponde a un “bien público puro” debido a que no es posible excluir a nadie de la prestación del servicio –ya sea en el caso de un operativo policial o de someter a la justicia a un imputado–. En este sentido, el Estado debe velar por la existencia de una “provisión uniforme” que corresponde a “suministrar la misma cantidad del bien a todo el mundo” (Stiglitz, 2000: 162). Una de las principales características de los bienes públicos es que no pueden adaptarse a la gran diversidad de necesidades existentes, por lo que se requieren complementos. En este sentido, la necesidad de algunos grupos de contar con mayores niveles de seguridad –ya sea por victimización directa, vicaria o alta percepción de inseguridad– ha derivado en la búsqueda de provisión privada que pueda satisfacer la creciente demanda y como mecanismo que busca reducir la inseguridad y el riesgo de ser potencial víctima.

Como se mencionó en la primera parte del artículo, la situación de la criminalidad sumada a la preocupación que vive la ciudadanía con respecto al tema, ha derivado en la necesidad de desarrollar políticas públicas orientadas a afrontar la problemática. Al igual que en otros aspectos del desarrollo, el Estado debe entregar recursos a través del Presupuesto de la

Nación, con lo cual es factible financiar políticas, programas y la gestión de una serie de instituciones responsables de la seguridad pública.

Desde este enfoque, la seguridad ciudadana aglutina a múltiples instituciones públicas que abordan la temática en el país; por ello, se debe revisar el gasto público para afrontar la criminalidad, por lo que se hace necesario generar un marco de clasificación que permita sistematizar los antecedentes presupuestarios. Conforme a esto, se ha definido una serie de categorías que permitirán abordar la configuración del presupuesto; ellas son: i) Interior;⁵ ii) Justicia; iii) Fuerzas de Orden y Seguridad; iv) Sistema Penitenciario, y v) Sistema para jóvenes infractores. Si bien las categorías propuestas no necesariamente responden al orden de las partidas presupuestarias, intentan mostrar los diversos componentes del sector Seguridad Pública en Chile.

En la categoría Interior se ha considerado, de manera exclusiva, la partida denominada Programa de Participación y Seguridad Ciudadana que, de manera formal, corresponde a la División de Seguridad Pública (DSP), entidad dependiente del Ministerio del Interior cuya función es coordinar las políticas públicas relativas a este tema. Mientras que la dimensión Justicia esta integrada por el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y el Poder Judicial son las instituciones responsables de esta función en el país.

Por su parte, las Fuerzas de Orden y Seguridad están integradas por las policías, en este caso Carabineros de Chile y la Policía de Investigación (PDI). Para efectos del análisis, se han incorporado también dos entidades de coordinación y asesoría entre las Fuerzas y el Ministerio de Defensa –con quien tienen dependencia administrativa– la Subsecretaría de Carabineros y la Subsecretaría de Investigaciones.

La entidad responsable del Sistema Penitenciario en el país es la Gendarmería de Chile, que tiene como misión hacer cumplir las penas privativas de libertad y desarrollar programas de reinserción social entre los infractores de ley que tengan como objetivo reducir la reincidencia. Por esta razón, también se ha incorporado el componente Programa de Rehabilitación y Reinserción Social, el cual contiene una serie de iniciati-

5 Se refiere al Ministerio del Interior.

vas relativas a beneficios penitenciarios, educación y trabajo, aplicación de penas alternativas, entre otros aspectos.

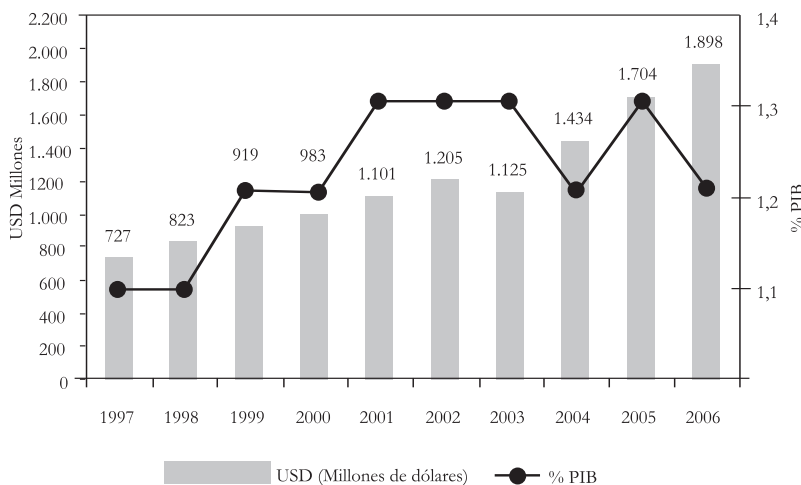
Se ha incorporado, asimismo, el Servicio Nacional de Menores (SENAME), cuyo objetivo es promover la protección de niños y niñas, sumado a la responsabilización de los adolescentes infractores de ley. La partida presupuestaria de esta institución no está desagregada de acuerdo con los diferentes programas; de este modo, no es factible separar los componentes para seleccionar al ámbito de infractores, por lo que se ha considerado el presupuesto asignado a la entidad en su conjunto.

Un elemento importante corresponde al gasto del Gobierno central según el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Si bien en el gasto total han existido variaciones en el período 1996-2007, se observa que el ítem Orden Público y Seguridad –que está integrado por servicios de Policía, tribunales de Justicia, prisiones y servicio de protección contra incendios– se ha mantenido relativamente estable con una cifra promedio del 1,2% del PIB para dicho período. Al revisar este monto de gasto de manera comparada, resulta similar a los que efectúa el país en el ámbito de la Defensa y está muy por debajo de otras áreas como Salud, Educación o Protección Social. Mientras que, a escala internacional, el gasto del Estado para un grupo de países europeos y Estados Unidos asciende al 1,13% del PIB (Olavarría Gambi, 2004), donde sin duda existen diferencias significativas en torno al presupuesto asignado y la magnitud de la problemática delictual.

En cuanto al valor real, sí se observa un incremento significativo entre 1997 y 2006. Al inicio del período, el gasto público alcanzaba a \$ 727 millones, mientras que al año 2007 el total fue de \$ 1.898 millones, por lo que el incremento en diez años fue de un 161,7%. Los factores que explican este hecho están asociados al período en donde existió un auge en las denuncias de hechos delictivos, mientras que, desde la perspectiva de las políticas públicas, se implementó el aumento de la dotación policial y se apreció mayor inversión pública en cuanto a planes y programas para hacer frente al delito y la violencia.

Gráfico 3

Gasto del Gobierno central en Orden y Seguridad, según valor real y % del PIB (1997-2006)⁶



Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2007). *Informe de finanzas públicas 2007*.

Paralelo al Ministerio del Interior, se han efectuado diversos cambios institucionales que corresponden a una serie de funciones ligadas a la seguridad, tanto en prevención como en control del delito, las cuales buscan configurar políticas para velar por la seguridad ciudadana como un bien público. En la actualidad, estas son coordinadas por la División de Seguridad Pública y sus principales lineamientos están dados por la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010 que contempla una serie de medidas en materia de institucionalidad, manejo de la información, control, prevención, rehabilitación y tratamiento para las víctimas de delitos a través de las diversas coordinaciones y trabajo intersectorial que permite cumplir las metas propuestas.⁷

6 El cambio de moneda a \$ se efectuó según el tipo de cambio al 1 de agosto de 2008 (\$ 1=507 CLP), el cual se replica para todas las cifras en dólares.

Existe la necesidad de modernizar la actual estructura pública en materia de seguridad, dotándola de una institucionalidad especializada para la conducción de la política pública, por lo que algunos componentes de este proceso han sido plasmados en leyes de la República y otras tantas se encuentran aún en discusión al interior del Parlamento.

En materia de prevención, con la finalidad de intervenir en las condiciones sociales y ambientales para disminuir y evitar el aumento de la violencia y delitos, desde la creación de esta entidad se han implementado diversos programas en materia preventiva, tales como Barrio Seguro y Comuna Segura, cuyo objetivo fue fortalecer la asociatividad comunitaria y la gestión local de la seguridad como mecanismos de prevención del delito. En la actualidad, ambos programas han derivado en el Plan Comunal de Seguridad Pública que en 2007 cubrió a 82 comunas del país, donde se han conformado consejos comunales de seguridad ciudadana liderados por las autoridades locales y que a su vez están integrados por diversos actores (sociedad civil, iglesias, Policía, entre otros) para responder a los problemas de la criminalidad desde una óptica comunitaria. El instrumento definido por el Ministerio del Interior para financiar este plan es el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), el cual es complementado con aportes de cada gobierno local (23%) y otros recursos de terceros (3,4%). La inversión ha sido de \$ 12,9 millones para un total de 238 proyectos (Ministerio del Interior, 2008) que cubren aspectos de maltrato infantil, niños y adolescentes, prevención situacional, violencia contra la mujer, violencia escolar, entre otros.

En cuanto al control y sanción, el país ha mostrado mayores avances en lo que se refiere a la concreción de reformas del sistema penal y la modernización de las policías. Uno de los hitos más relevantes en este punto corresponde a la paulatina implementación de la Reforma Procesal Penal que, a partir del año 2000 hasta su entrada en vigencia en todo el territorio nacional durante 2005, cambió la forma de persecución de la justicia a un mecanismo oral acusatorio. Mientras que las fuerzas de Policía han

7 Para mayor detalle, revisar: Ministerio del Interior (2006). *Estrategia nacional de seguridad pública 2006-2010*. Disponible en: <http://www.interior.cl/>

tenido procesos de modernización orientados a las mejoras en torno al equipamiento para cumplir con sus labores, principalmente.

Por último, las líneas de rehabilitación y asistencia a víctimas son la que menores grados de avances presentan y donde mayores desafíos se vislumbran, pues, en materia de cobertura, para ambas instancias existe una gran atomización de proyectos, los cuales son ejecutados desde distintas instancias gubernamentales sin que haya claridad sobre su impacto.

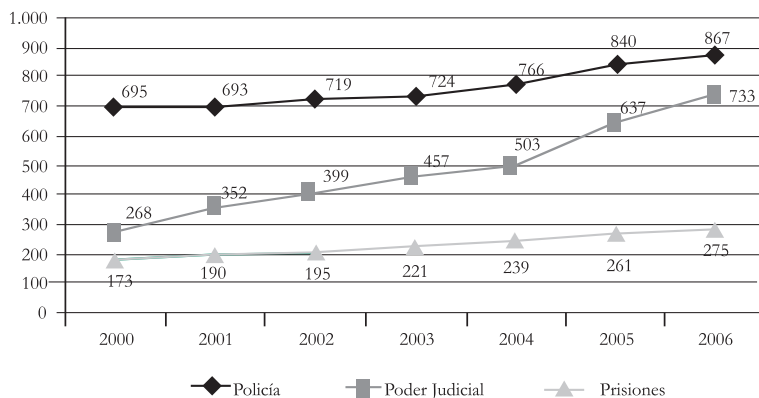
La evidencia muestra que el presupuesto de la seguridad ciudadana en el país durante los últimos diez años ha tendido al alza, aunque no ha variado significativamente en relación al PIB. Sin duda, uno de los aspectos centrales en torno al gasto público corresponde a la distribución del presupuesto dentro de las instituciones que conforman el sector. Al revisar los ámbitos de Policía, Poder Judicial y Sistema Penitenciario, se aprecian ciertos énfasis en los que el presupuesto para las fuerzas policiales es más significativo debido al incremento entre 2000 y 2006 en un 124,8%. Por su parte, si bien en términos absolutos las asignaciones del Gobierno central al Poder Judicial son comparativamente menores en relación con la Policía, su presupuesto crece en un 273,9% para el mismo período. Finalmente, el Sistema Penitenciario concentra el menor grado de recursos públicos; aunque su presupuesto creció en un 159,2%, ha conservado cierta estabilidad y no muestra los niveles de inyección de financiamiento público como en los casos mencionados anteriormente. Estos elementos reflejan la atención que ha puesto el Estado en materia de seguridad pública, en donde el tema carcelario sigue siendo un aspecto pendiente, no solo en cuanto a recursos, sino también en una oferta pública efectiva y realista.

De este modo, el grueso de la partida fue destinado a las Fuerzas de Orden y Seguridad; para el año 2008, un 37,6% correspondió a Carabineros de Chile, mientras que un 11,4% fue asignado a la Policía de Investigaciones. Un porcentaje poco significativo del presupuesto del sector fue para las subsecretarías de las respectivas instituciones que tienen funciones de coordinación, principalmente, entre las instituciones y el Poder Ejecutivo.

Sin duda, el mayor porcentaje del gasto público en las instituciones policiales corresponde al gasto en personal, en donde si bien en términos

Gráfico 4

Presupuesto de Policía, Poder Judicial y Prisiones (2000-2006), en millones de \$



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIPRES (2007). *Informe de finanzas públicas 2007*.

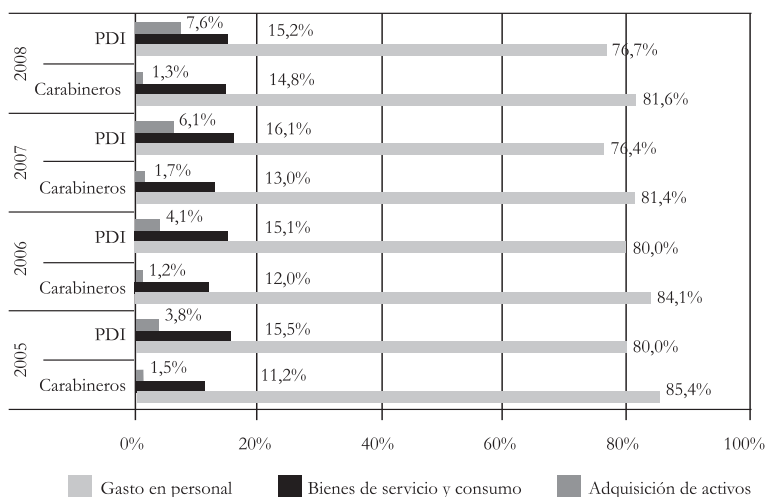
relativos no existen grandes diferencias entre Carabineros y la Policía de Investigaciones, se aprecian cifras muy distintas. Por ejemplo, según el presupuesto para el año 2008, el ítem Personal en la Policía uniformada correspondió a más de \$ 647,5 millones para un personal de 40.964 efectivos, mientras que para la PDI el presupuesto destinado fue de \$ 185 millones de dólares para una fuerza total de 7.824 funcionarios. A manera de estimación, se podría definir que un efectivo de la PDI tiene un costo anual de \$ 23.645 para el Estado; por su parte, cada carabinero asciende a \$ 15.806. Esto podría explicarse debido a las diferentes funciones y especializaciones de ambas Fuerzas de Orden y Seguridad o también por la “economía de escala” en la formación de efectivos uniformados. Los datos del presupuesto no permiten conocer los costos de formación en ambas instituciones, aspecto que sería interesante indagar en cuanto a conocer la inversión que se realiza en los efectivos de Orden y Seguridad en el país, sobre todo cuando se incrementa la dotación.

Otro punto interesante en torno al presupuesto de Carabineros de Chile es lo que tiene que ver con los aportes entregados por el Gobierno central para la “adquisición de activos no financieros”. En este ámbito,

durante el período 2000-2006 se han destinado \$ 29,3 millones para la construcción y reposición de cuarteles policiales a través de todo el país, en donde el 20,6% ha sido invertido en la Región Metropolitana, específicamente en la Zona Metropolitana de acuerdo con la división territorial policial, lo que da cuenta del centralismo de las políticas y también de la concentración de la prevalencia delictiva en la capital.

Gráfico 5

Porcentaje de gasto entre policías (2005-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIPRES (2008).

Uno de los planes emblemáticos de la Policía uniformada es el Plan Cuadrante que, básicamente, consiste en establecer canales y estrategias de comunicación entre el personal policial y la comunidad, con el objetivo de responder, de manera mancomunada, a las problemáticas delictivas y de inseguridad presentes en el sector, para así reducir la victimización y la inseguridad. Al año 2007, esta iniciativa cubría 78 comunas en total, lo que representa al 82% de la población del país, mientras que la inversión pública destinada al Plan entre 1999 y 2006 fue de \$ 49,9 millones, lo

que cubrió principalmente infraestructura, dotación, vehículos y tecnología (SUBSECAR, 2008). En un alto porcentaje, fue realizado mediante la reasignación de recursos al interior de la institución, y solo un 20% del financiamiento lo entregó el Presupuesto de la Nación.

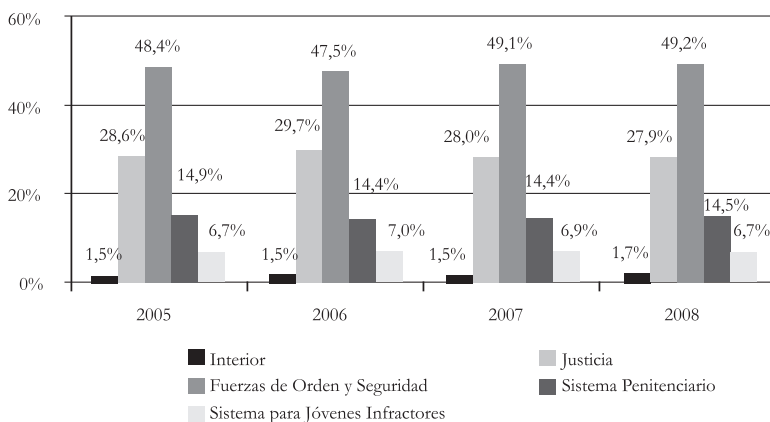
La Dirección de Presupuesto ha impulsado una serie de evaluaciones de diversos sectores y políticas públicas que buscan indagar en su efectividad o impacto del financiamiento público. El Plan Cuadrante (DIPRES, 2007) también fue sometido a este proceso para el período de ejecución 2003-2006; de acuerdo con este informe, una de sus principales debilidades es la carencia de un diagnóstico sistemático de los problemas, de acuerdo con los factores que están incidiendo en la seguridad. Por otra parte, se señala que el programa no posee un enfoque de policía comunitaria, tal como fue diseñado, y no posee mecanismos directos de participación ciudadana, sino que sus componentes enfatizan aspectos de orden público (patrullajes, procedimientos, fiscalizaciones, ordenes judiciales y servicios extraordinarios); por lo tanto, ha derivado en un mecanismo para la obtención de mayores recursos en las zonas en las que se implementa. Las recomendaciones están orientadas a fortalecer la vinculación comunitaria: generar mejoras en la gestión –en cuanto a depurar indicadores, aspectos financieros y sistemas de información–, y también aplicar metodologías de sistematización que puedan dar cuenta de las experiencias y estado del Plan en todos sus niveles.

Tabla 3				
Plan Cuadrante: gasto de producción estimado promedio (\$) 2007				
	2003	2004	2005	2006
Por comuna	2.530.980	2.805.799	3.143.976	3.295.499
Por cuadrante	428.201	459.706	514.757	536.822
Por carabinero	13.915	14.085	15.325	15.087
Por beneficiario (per cápita)	19	20	23	24
Fuente: DIPRES (2007).				

La paulatina incorporación de nuevas comunas –y con ello nuevos beneficiarios– ha incrementado el gasto de la institución en la implementación del Plan. Al año 2007, un 75% del total de comunas (72) que ingresaron al programa se encontraban en situación de déficit, por lo que el aumento fue de un 23%, a la par que por cuadrante ascendió a un 20%; mientras que la inversión per cápita se incrementó en aquellos sectores donde aún existen falencias para llevar a cabo el programa y se asignó personal policial de manera prioritaria a las comunas donde el Plan estaba activo.

Gráfico 6

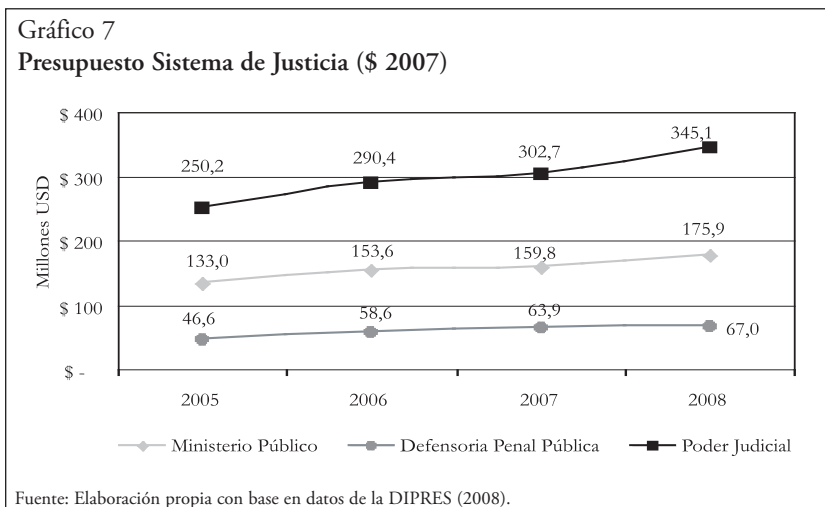
Distribución del presupuesto de seguridad ciudadana (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIPRES (2008).

El Sistema de Justicia obtiene cerca de un tercio del presupuesto del sector para el período analizado. De esta manera, el Poder Judicial tiene mayores ingresos para sus respectivas funciones, las que son destinadas fundamentalmente a gastos en personal. Existen diferencias importantes en la asignación presupuestaria entre el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública; a modo de ejemplo, del presupuesto total de seguridad ciudadana para el año 2008 la Fiscalía tiene un 8,3% –equivalente a \$ 175,9 millones– en contraste, para la Defensoría asciende a un 3,2% (\$ 67 millones). El diseño de la reforma procesal penal contempló el Programa de

Licitaciones de Defensa Penal, mecanismo que otorga defensa a los imputados mediante prestación privada, para lo cual se destina el 34,2% de la partida de la institución.

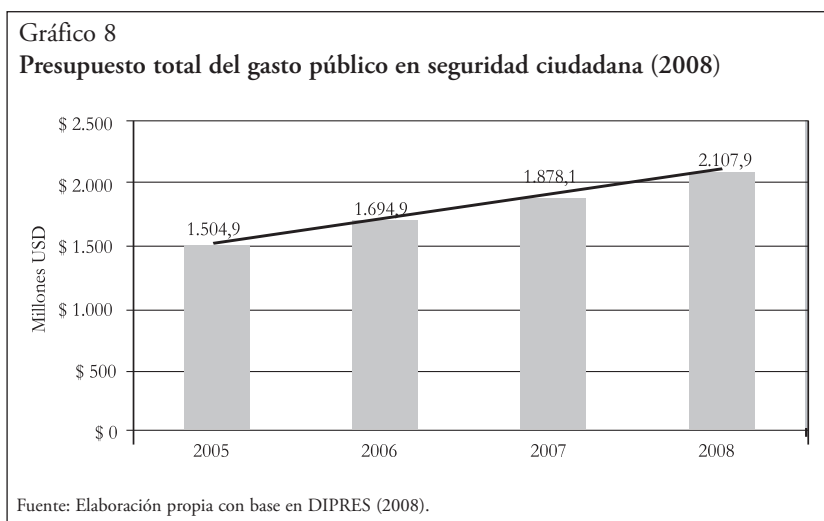


De acuerdo con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, una de las metas principales de las políticas del sector es reinserir socialmente a los infractores de ley y generar estrategias de intervención para los jóvenes infractores. En el primer caso, el programa cubre a 225 personas privadas de libertad, lo que está muy por debajo del total de población penitenciaria del país durante el año 2006, que ascendió a 39.417 reclusos (Dammert y Zúñiga, 2008); así, la entidad responsable de ejecutar la política penitenciaria es Gendarmería, a la cual, para cumplir sus funciones durante 2008, se le asignó un monto de \$ 298,6 millones, de los cuales destina el 1,9% para la reinserción social.

Sumado a lo anterior, a partir de 2006 y coincidente con el comienzo de la implementación de la estrategia nacional, se creó el Programa de Rehabilitación y Reinserción Social, que entre 2006 y 2008, tuvo solo el 0,2% promedio del total del presupuesto del sector. De acuerdo con la Cuenta Pública del Ministerio del Interior, este programa benefició a 553 personas en dos regiones del país –Metropolitana y del Bío Bío– (Minis-

terio del Interior, 2008). Al considerar la población penitenciaria del país y los montos asignados al financiamiento de reinserción social, es evidente que este ámbito es sin duda el que requiere con urgencia mayor focalización y atención por parte de las políticas públicas.

La situación no es muy distinta en cuanto a los jóvenes infractores de ley. Durante el año 2005, la ley 20.084 estableció que la edad de imputabilidad penal para los adolescentes es a partir de los 14 años de edad y menores de 18, para lo cual define al Servicio Nacional de Menores (SENAME) como la entidad responsable de velar por el cumplimiento de las diversas sanciones o medidas impuestas por la Justicia. Al revisar la distribución del presupuesto asignado a este ámbito, corresponde en promedio al 6,8%, pero se ha incrementado a partir del año 2005 en un 72% que asciende a \$ 140,5 millones, con lo cual el sistema debe gestionar sus respectivos programas y centros (cerrados, semicerrados e internación provisorio). Debido a la forma en que está presentada la partida de la institución, no es factible especificar las asignaciones de acuerdo con las áreas de trabajo de la entidad: protección de la infancia, protección de derechos y responsabilidad penal juvenil.



De acuerdo con las categorías revisadas, el gasto público de seguridad ciudadana varió al alza entre 2005 al 2008, incrementándose en un 71,4% en este período, llegando a los \$ 2.107,9 millones de dólares. Uno de los principales factores que puede explicar esta tendencia es el proceso de implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la cual requiere financiamiento, gestión y coordinación para cumplir las 100 metas que se ha propuesto el Gobierno para 2010. Estas cifras están en una tendencia muy similar a la que entregan los datos oficiales de las finanzas públicas, en donde se incorporan otras partidas, aunque, de manera coincidente, el ítem de Orden Público concentra el grueso del financiamiento del Estado en estas funciones.

Consideraciones finales

Sin información de calidad es muy difícil gestionar y liderar procesos de política pública, lo cual se hace mucho más radical en el complejo tema de la criminalidad y la seguridad ciudadana. En este escenario, tanto las políticas públicas como los sistemas de información delictual en Chile gozan de legitimidad y, a pesar de sus limitaciones o debilidades, han podido afrontar la mayoría de los aspectos que la problemática plantea, aunque aún no se tenga certeza acerca sus impactos en la sociedad.

A pesar de lo anterior, el gasto público en seguridad ciudadana es un aspecto que debe ser revisado desde la óptica de la gestión. En la actualidad, es muy difícil hacer la correlación entre mayor inversión pública y reducción de la criminalidad en el país —con base en la victimización—, no solo porque existen diversos factores que intervienen y que sin duda requieren de un modelo explicativo capaz de abordar esta complejidad, sino también porque no existen los debidos mecanismos de evaluación que permitan establecer, de manera fidedigna, si los objetivos planteados se han alcanzado y de qué manera; sin duda, este es un paso clave en el proceso de las políticas públicas.

En este punto, la gestión de las políticas públicas debería centrarse en generar mecanismos de retroalimentación de resultados con base en tres aspectos: eficiencia (relación resultados medios); eficacia (logros de los

objetivos), y efectividad (los efectos alcanzados conforme recursos destinados), siempre bajo la premisa de la transparencia. Quizás este punto parece demasiado elemental, pero no por ello menos relevante en cuanto a que los tomadores de decisión y las correspondientes políticas públicas puedan responder con la dinámica que el problema del delito y la inseguridad impone. A modo de ejemplo, desde la perspectiva del gasto público, hasta el presente año la Dirección de Presupuesto ha realizado evaluaciones de programas de la División de Seguridad Pública en 2003, el SENAME y Plan Cuadrante en 2007, a lo que hay que agregar algunas iniciativas que lleva a cabo en el Ministerio del Interior.

La securitización de los programas sociales es un factor a considerar en el análisis de la oferta y gasto público. Si bien la revisión se llevó a cabo con base en las instituciones vinculadas al sector, crecientemente otros planes y programas han incorporado componentes relativos a seguridad ciudadana, principalmente en el aspecto de la prevención. Uno de los elementos a considerar es reemplazar las orientaciones asociadas a la vulnerabilidad por una primacía de la prevención del delito, lo que puede derivar en continuar la estigmatización de ciertos grupos en condición de riesgo social que se ven más afectados por la criminalidad. A su vez, esto incrementaría el gasto público indirecto en seguridad ciudadana.

En relación con la distribución del gasto en el plano institucional, se reafirma que uno de los puntos críticos corresponde al Sistema Penitenciario, no solo en términos de gestión sino de las divergencias entre el “discurso” de la readaptación social y reducir la reincidencia contra el financiamiento público efectivo a programas en esta línea y a la cantidad de beneficiarios, considerando el grueso de la población penal. Situación que, en parte, se replica con los adolescentes infractores de ley.

Si bien el mayor porcentaje del presupuesto de la seguridad ciudadana está dado por las Fuerzas de Orden y Seguridad, sobre todo en lo respectivo al gasto en personal, no existen antecedentes sobre el costo de formación de los efectivos o sobre cuánto debe invertir el Estado por cada policía adicional. Ambos factores podrían ser indagados desde la perspectiva de la efectividad.

No cabe duda de que sin la existencia de evaluaciones de las políticas y programas existentes, no solo en el aspecto presupuestario sino también

de gestión y de impacto –ya sea público o privado– no es factible esgrimir argumentos que expliquen el hecho de que la victimización se ha mantenido en el país. Para consolidar la seguridad como bien público, es necesario tener claridad sobre los focos de acción de las políticas, las necesidades institucionales existentes y el efecto que esto tiene en la criminalidad y la ciudadanía en un contexto democrático.

Bibliografía utilizada y recomendada

- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1997). *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI, cuarta edición.
- Dammert, Lucía (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador / Municipio Metropolitano de Quito.
- Dammert, Lucía y Liza Zúñiga (2008). *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Santiago: FLACSO, sede Chile.
- Dammert, Lucía y Liza Zúñiga (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Santiago: FLACSO, sede Chile.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES) (junio de 2007). *Informe final de evaluación Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva*. Santiago: Ministerio de Defensa / Subsecretaría de Carabineros.
- Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel y Norman Loaiza (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Colombia: Banco Mundial / Alfaomega.
- Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) (2006). *Barómetro de las Américas 2006*. Vanderbilt University. Documento electrónico: <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME>
- Lee Mira Consultores (2008). *IV Estudio sobre la oferta de seguridad privada en Chile*. Santiago.
- Lunecke, Alejandra (2004). “La prevención del delito en América Latina”, en: *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina*. Santiago: Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana, Serie Libros.

- Jaramillo, Andrés (2002). *Percepción social de la delincuencia y seguridad ciudadana*. Santiago: Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana, Serie Análisis, número 2.
- Ministerio del Interior de Chile (2006). *Estrategia nacional de seguridad pública 2006-2010*. Santiago.
- Ministerio del Interior de Chile (2008). *Estrategia nacional de seguridad pública: cuenta pública anual 2007*. Santiago.
- Olavarria Gambi, Mauricio (2005). *Costos económicos del delito en Chile*. Santiago: Ministerio del Interior, División de Seguridad Pública / Universidad de Chile, Departamento de Políticas Públicas.
- Stiglitz, Joseph (2000). *Economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch, tercera edición.
- Tudela, Patricio (2001). “Seguridad y políticas públicas”, en: *Revista Política y Estrategia*, número 83, junio. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Páginas web:

Dirección de Presupuestos (DIPRES)

<http://www.dipres.cl/>

Carabineros de Chile

<http://www.carabineros.cl/>

Subsecretaría de Carabineros (SUBSECAR)

<http://www.subsecar.cl/>

Policía de Investigaciones (PDI)

<http://www.investigaciones.cl/>

Ministerio del Interior

<http://www.interior.cl/>

Gendarmería de Chile

<http://www.gendarmeria.cl/>

SENAME

<http://www.sename.cl/wsename/index.php>