



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**DESAFÍOS PARA LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

CATALINA DELPIANO TRONCOSO

**PROFESORA GUÍA:
MARÍA JOSÉ PÉREZ BRAVO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
JAVIERA BLANCO SUÁREZ
PABLO GONZÁLEZ SOTO**

**SANTIAGO DE CHILE
AÑO 2011**

Se agradece el financiamiento del proyecto ANILLO SOC-08 "Implementación e instrumentación de políticas públicas en su dimensión regional y local" que hizo posible en parte este trabajo.

AGRADECIMIENTOS

En sus manos tienen este estudio de caso, que da cuenta de un largo y arduo trabajo de análisis y reflexión, que me permitió conocer y profundizar una temática tan relevante y apasionante como es la Seguridad Pública. Agradezco la confianza y oportunidad que me dio mi profesora guía, la Sra. *María José Pérez* para participar de esta investigación, sumándome a sus esfuerzos y a los de la universidad por relevar la seguridad pública como una temática crucial en políticas públicas. Sus preguntas, orientaciones y apoyo fueron fundamentales para hacer de esta investigación un producto innovador respecto de su marco teórico ecléctico sobre la coordinación; y contingente al analizar la nueva institucionalidad en seguridad pública mientras estaba en el calor de su discusión parlamentaria.

Agradezco también a los miembros de comisión. A la Sra. *Javiera Blanco*, quien desde su expertiz en el ámbito de la seguridad pública y su experiencia como Subsecretaria de Carabineros y Directora Ejecutiva de Paz Ciudadana, siempre estuvo dispuesta y disponible para plantearle mis inquietudes y aportarme con sus reflexiones y conocimientos. Al Profesor *Pablo González*, quien desde sus clases me hizo comprender la relevancia de las teorías económicas en políticas públicas, y cómo contribuyen a comprender los procesos sociales que de ellas se desencadenan. A la Profesora *María Angélica Pavéz*, que me ayudó y orientó en los aspectos metodológicos de la investigación. También quiero agradecer al Profesor *Cristián Binimelis*, quien desde el enfoque de liderazgo situacional, me permitió visualizar la coordinación como un proceso centrado en las personas y la importancia que tienen en ellas los desafíos y motivaciones en su quehacer.

Al equipo del Magister en Gestión de Políticas Públicas, liderados por las profesoras *Alejandra Mizala* y *Gabriela Rubilar*; a *Francisca Irrázaval* y a *Inés Navarro*, quienes siempre estuvieron dispuestas para apoyarme durante mis estudios y me facilitaron cofinanciar el Magister con aportes de la universidad.

A los *entrevistados*, quienes durante la investigación me permitieron comprender y ahondar en los problemas y desafíos en torno a la seguridad. Más de alguno vivió mi insistencia y tozudez para obtener la entrevista, que fueron cruciales para comprender la genealogía de la ley.

Finalmente agradecer a mi familia, a *Claudio* mi marido, a *Cristina* y a *Javiera* mis hijas, por su cariño, apoyo y paciencia durante estos meses de estudio y trabajo. A mi *madre* y a mi *suegra* que me ayudaron en el cuidado de mi familia y contribuyeron financieramente para estudiar el Magister.

A todos y a todas mis sinceros agradecimientos por cumplir este sueño y llegar a la meta. Espero contribuir como una mejor profesional, que se quiere dedicar al ámbito de lo público como también al académico.

RESUMEN DESAFÍOS PARA LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

La gestión de políticas públicas requiere muchas veces que Ministerios y Servicios Públicos deban coordinarse para entregar una respuesta eficiente y coherente a problemas complejos y multidimensionales. Sin embargo, la realidad muestra lo contrario: duplicidad de funciones, incoherencia de acciones e irracionalidad en el uso de recursos. En seguridad ciudadana la situación no es muy distinta, y desde el 2006 al 2011 se discutió en el Congreso una propuesta que introduce cambios al marco institucional vigente.

Para analizar esta propuesta, esta investigación comenzó desarrollando a nivel teórico una sistematización e integración de la discusión teórica formulada desde distintas disciplinas respecto de la coordinación, definiéndola como una práctica circunscrita a un marco institucional, organizacional e individual; y de la cual se propone la caracterización de al menos 16 fallas, agrupadas en dos vertientes: cuando existen problemas en sus marcos referenciales o bien cuando estos son insuficientemente compartidos.

Un segundo elemento a destacar, es que este estudio aprovechó la contingencia de la discusión de la ley y la relevancia de la seguridad pública para construir un análisis durante el proceso mismo, profundizando en los problemas de coordinación del nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública desde la perspectiva de su marco institucional. Para ello, se utilizó un enfoque analítico crítico y una metodología de investigación cualitativa, con la cual se analizó la discusión legislativa desde la perspectiva de las fallas de coordinación y se entrevistó a parlamentarios y expertos protagonistas del debate. A partir de estos insumos, utilizando el análisis genealógico de las diversas propuestas de marco institucional y su redefinición, se fueron discutiendo y caracterizando los nuevos problemas de coordinación que surgían de cada rediseño.

El análisis develó que la nueva institucionalidad en materia de seguridad pública resolvió algunas fallas pero también puede hacer surgir nuevas trabas. Los principales avances se lograron a partir de la creación de una norma exclusiva; se explicitaron roles y funciones; se institucionalizó la coordinación y un propósito estratégico, la Política Nacional de Seguridad Pública; y se incorporaron mecanismos de "governance" para cumplirla mediante el Consejo Nacional, los Consejos Regionales de Seguridad y las dos Subsecretarías (de Interior y Prevención del Delito). También se incorporó la autorización de planes y programas como un mecanismo para concretar la coordinación; sin embargo su gestión queda poco clara y puede originar nuevas trabas burocráticas que dificulten su concreción.

Otras dificultades también pueden surgir con la delimitación de problemas complejos y multidimensionales, producto de la agencialización de las drogas y el alcohol en el nuevo Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol; o bien en el ámbito de la seguridad donde convive la prevención, el control, la sanción y la rehabilitación, porque participan múltiples servicios y entidades públicas y privadas. También se evidenciaron fallas propias de la seguridad pública, producto de las diferencias de culturas entre el mundo uniformado con el civil y el político. Todo lo cual permite afirmar que mejorar la coordinación, es un proceso que sin duda requiere introducir mejoras en sus tres marcos referenciales (institucional, organizacional y personal), de modo de avanzar desde la coordinación a la concertación. En este sentido, el principal desafío para el nuevo Ministerio, es lograr darle sentido a la acción de los sujetos para que implementen esta nueva institucionalidad, dada la envergadura del cambio y la complejidad de la coordinación entre actores en el ámbito de la seguridad pública.

ABSTRACT

La gestión de políticas públicas requiere que Ministerios y Servicios Públicos deban coordinarse para entregar una respuesta eficiente y coherente. Sin embargo, la realidad muestra lo contrario: incoherencia de acciones e irracionalidad en el uso de recursos. En seguridad ciudadana la situación no es distinta, y desde el 2006 al 2011 se discutió en el Congreso una propuesta que introduce cambios al marco institucional vigente.

Para analizar esta propuesta, se desarrolló a nivel teórico una sistematización e integración de la discusión teórica respecto de la coordinación, definiéndola como una práctica circunscrita a un marco institucional, organizacional e individual; y desde la cual se caracterizan 16 fallas que se originan cuando existen problemas en sus marcos referenciales o bien cuando son insuficientemente compartidos.

Luego, este estudio aprovechó la contingencia de la discusión de la ley y la relevancia de la seguridad pública para construir un análisis durante el proceso mismo, profundizando en los problemas de coordinación del nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública desde la perspectiva de su marco institucional. Para ello, analizó la discusión legislativa desde la perspectiva de las fallas de coordinación y realizó un análisis genealógico de las diversas propuestas de marco institucional.

El análisis develó que la nueva institucionalidad en materia de seguridad pública resolvió algunas fallas pero también puede hacer surgir nuevas trabas. Se avanzó con la creación de una norma exclusiva; se explicitaron roles y funciones; se institucionalizó la coordinación y una Política Nacional de Seguridad Pública. También se incorporó la autorización de planes y programas para concretar la coordinación; sin embargo su gestión puede originar nuevas trabas. Otras dificultades pueden surgir de las diferencias de culturas entre el mundo uniformado con el civil y el político. Todo lo cual permite afirmar que mejorar la coordinación, es un proceso que requiere introducir mejoras en sus marcos institucional, organizacional y personal, de modo de avanzar desde la coordinación a la concertación.

CONTENIDOS

| | |
|---|------------------|
| Introducción | Página 7 |
| Capítulo I. Marco Teórico | Página 9 |
| 1.1 ¿Es necesaria la coordinación? | Página 9 |
| 1.2 ¿Qué es la coordinación? | Página 11 |
| 1.3 Fallas de coordinación miradas desde las prácticas | Página 23 |
| Capítulo II. Genealogía de la Ley N° 20.502 que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública | Página 29 |
| 2.1 Primera etapa: Un Ministerio exclusivo para la Seguridad Pública | Página 30 |
| 2.2 Segunda etapa: una Subsecretaría de Seguridad Pública sin suficiente jerarquía | Página 37 |
| 2.3 Tercera etapa: Ministerio del Interior y Seguridad Pública con unidad y jerarquía | Página 41 |
| Capítulo III. Análisis de la nueva institucionalidad del Ministerio del Interior y Seguridad Pública | Página 49 |
| 3.1 El Mandato: concentrado y jerárquico | Página 50 |
| 3.2 El Contrato: La Política Nacional de Seguridad Pública | Página 51 |
| 3.3 Los Consejos: mecanismos de “governance” y construcción de sintonía política | Página 53 |
| 3.4 Las Subsecretarías: mecanismos de “governance” que ordenan la estructura | Página 55 |
| 3.5 El Servicio Nacional: deslindes institucionales a un problema intersectorial | Página 59 |
| 3.6 Mecanismos para la coordinación: incentivos y control | Página 62 |
| 3.7 Nueva Institucionalidad: síntesis de mejoras, nuevas fallas y propuestas para gestionar la coordinación | Página 69 |
| Capítulo IV. Conclusiones | Página 73 |
| Bibliografía | Página 78 |
| Anexo N° 1 Metodología del Estudio de Caso | Página 82 |
| Anexo N° 2 Marco Legal de la Coordinación | Página 84 |
| Anexo N° 3 Comparación organigramas antes y después de la Ley | Página 88 |

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas tienen que abordar cada vez más problemas y realidades complejas, multidimensionales y multicausales, para lo cual ya no basta la intervención de un Ministerio y/o Servicio Público en particular, sino que requiere la acción concertada de entidades públicas y privadas. Así, la coordinación y la articulación de actores pasan a ser prácticas fundamentales, puesto que articulan tres dimensiones básicas de las políticas públicas, esto es, su integración, coherencia y gestión (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005).

Es decir, una manera particular de hacer las cosas, una práctica en la cual la coordinación se construye y recrea sobre tres pilares fundamentales, el marco institucional, el organizacional y el individual. Por ello, más que concebir la coordinación como una práctica acotada y restringida a los deslindes impuestos por estos tres marcos referenciales, la coordinación es un proceso colectivo y creativo, que se logra a partir de los márgenes de maniobra que se generan en las intersecciones e interacciones entre el plano institucional, organizacional e individual.

Así, conceptualizada la coordinación como una práctica, está expuesta a múltiples factores que pueden influenciar su éxito o fracaso. Entonces, es relevante poder distinguir cuáles son las situaciones, elementos o prácticas, que estando presentes en el marco institucional, organizacional o personal, pueden provocar fallas o deficiencias en la coordinación. En la medida en que se observan y analizan esas fallas, es posible intervenirlas para propiciar una mejor coordinación.

En ese contexto, este estudio quiere realizar un análisis a los cambios institucionales que se realizan para resolver fallas de coordinación. Específicamente, se utiliza como estudio de caso la nueva institucionalidad del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con el propósito de estudiar cuáles son los problemas de coordinación de este nuevo Ministerio desde la perspectiva de su marco institucional, discusión parlamentaria y visión de "stakeholders", con el propósito de identificar cuáles son las mejoras que se introducen y los desafíos que surgen.

Es un estudio que no parte de un modelo ideal que se contrasta en la realidad, o realiza un análisis politológico de los actores y sus posiciones en la discusión de la nueva institucionalidad. Su opción es utilizar un enfoque analítico crítico para analizar el proceso genealógico de la Ley N° 20.502 que crea al nuevo Ministerio desde la perspectiva de las fallas de coordinación, e identificar en su rediseño institucional las soluciones que se introducen y las falencias que surgen en materia de coordinación.

Metodológicamente, es un estudio de caso de tipo exploratorio, puesto que existen pocos trabajos sobre el tema de la Coordinación interinstitucional y más aún enfocados en fallas de coordinación y alternativas de solución. La metodología de investigación es cualitativa,

por ello recurre a información documental¹ proveniente de los informes emitidos por las Comisiones del Congreso, con la cual se analizó la genealogía de la Ley N° 20.502. Así como también utiliza información primaria extraída de entrevistas semiestructuradas² que se realizaron a parlamentarios y expertos que participaron activamente en la discusión parlamentaria de la Ley, para analizar su versión definitiva y las fallas de coordinación que en este nuevo marco pueden surgir. Se complementó el trabajo con bibliografía relativa a la seguridad ciudadana y a la coordinación. Mayores antecedentes sobre la metodología de este estudio se encuentran en el Anexo N° 1.

Un elemento importante a considerar es la contingencia en la que esta investigación se realizó, entre Mayo del 2010 a Marzo del 2011, siendo contemporánea a las últimas etapas de tramitación parlamentaria de la Ley; por lo cual tuvo la ventaja de ir recogiendo in situ los comentarios y reflexiones de quienes estaban participando en la discusión en el Congreso; pero también la limitación de que algunos entrevistados opinaron sólo de algunos contenidos, porque el texto definitivo de la Ley no estaba aprobado.

Este estudio se estructura en cuatro capítulos y tres anexos. En el primer capítulo se desarrolla un marco conceptual – teórico, con un enfoque ecléctico en las fuentes y teorías consultadas para abordar la temática de la coordinación, justificando las razones que la origina, su conceptualización y fallas que se pueden observar. En complemento, un marco legal sobre este tema se encuentra en el Anexo N° 2.

El segundo capítulo está orientado a entregar un análisis de la genealogía de la Ley N° 20.502 que crea al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol. Reflexión que se realiza desde el enfoque de las fallas de coordinación, a fin de identificar situaciones y prácticas que ocasionaban problemas de coordinación y que la nueva institucionalidad busca resolver. En el Anexo N° 3 se puede apreciar una comparación entre los organigramas del Ministerio del Interior antes y después de la Ley.

En el tercer capítulo se realiza un análisis de cuáles son los problemas de coordinación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública desde la perspectiva de su marco institucional, discusión parlamentaria y visión de “stakeholders”, con el propósito de identificar cuáles son las mejoras que se introducen y los desafíos que surgen. También se entrega un conjunto de propuestas para gestionar la coordinación, que articulan sus tres dimensiones institucional, organizacional y personal. El cuarto y último capítulo da cuenta de las conclusiones que arroja este estudio para el ámbito de la coordinación, y particularmente en materia de seguridad pública.

¹ La información documental utilizada en este estudio son principalmente los Informes emanados de las Comisiones del Congreso donde se discutió la Ley N° 20.502. Al ser estos informes de carácter público, cuando se han utilizado se citan la fuente y nombre de las personas mencionadas.

² En el caso de las entrevistas como fueron realizadas con carácter confidencial, en el cuerpo principal del estudio se ha omitido el nombre de los entrevistados, reemplazándolos por categorías que hacen referencia a su procedencia, como son académico, diputado, senador, funcionario público, investigador, entre otros. La nómina de los entrevistados se puede consultar en el Anexo N° 1.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

El propósito de esta sección es ofrecer un marco teórico - conceptual sobre coordinación institucional, la cual ha sido conceptualizada como una práctica circunscrita a tres pilares fundamentales, el marco institucional, el organizacional y el personal. Una práctica que es colectiva y creativa, en permanente movimiento y expuesta a situaciones que pueden provocar fallas en la coordinación. Es por ello, que este capítulo se adentra en estos temas, entregando elementos que permitan comprender por qué es necesaria la coordinación en el Estado; qué significa; cuáles son sus elementos constitutivos; y cuáles son las posibles fallas de coordinación que se derivan de situaciones o prácticas que alteran los marcos institucionales, organizacionales y personales que la circunscribe. Complementa estos contenidos, una aproximación al marco jurídico que existe en Chile sobre esta materia, que se encuentra en el Anexo N° 2 de este estudio.

1.1 ¿ES NECESARIA LA COORDINACIÓN?

La reflexión contemporánea acerca de las políticas públicas, la conceptualiza –entre otras acepciones – como aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (Lahera, 2004, p.8). Por lo tanto, pone el énfasis en al menos un aspecto fundamental, la forma en cómo se lleva a cabo esa intervención, porque parece no dar lo mismo si frente a un problema, el Estado actúa desde un ámbito en particular (económico, social, cultural, entre otros) o mas bien requiere de una acción interdisciplinaria, en la cual intervengan distintos sectores y servicios del aparato público.

Hoy no cabe duda que mientras más difíciles, multidimensionales y multicausales son los problemas públicos, más compleja e integral debe ser la intervención del Estado. Sin embargo, la aparición de nuevas demandas sociales y/o políticas públicas que buscan dar respuesta a esas demandas, no son necesariamente parte de la misión o competencia de una sola institución, sino que por el contrario, requieren que concurren distintas instituciones en su solución (Serra, 2005, p.1). Y si estas demandas se observan a nivel comunal, requerirán de una intervención estatal capaz de integrar las distintas disciplinas y especializaciones de los servicios públicos que actúan a nivel local, a fin de abordar transversalmente la solución a la problemática social (Echevarria, 1998).

Desde ahí, se desprenden tres conceptos básicos que tensionan la gestión gubernamental: las complejidades y multidimensionalidad de la realidad social; la capacidad técnica y

expertiz para abordar temáticas sociales; y las estructuras institucionales con que se cuenta para actuar. Respecto de ellos, algunos aspectos importantes de analizar:

La realidad no es simple y no se ajusta a una sola interpretación. Por el contrario, es compleja y multidimensional, pidiéndole a las organizaciones y a las políticas públicas que sean capaces de percibir esta multidimensionalidad y por lo tanto que puedan intervenir en aquellas facetas de la realidad donde tienen mayores competencias para hacerlo (Serra, 2005).

Entonces se requiere de una acción lo suficientemente especializada, capaz de identificar las particularidades de los problemas a resolver y ofrecer soluciones pertinentes y oportunas. Especialización que desde el enfoque organizacional está plasmado en la división del trabajo, el cual permite aprovechar las ventajas competitivas de grupos e individuos.

Sin embargo, la otra cara de esta moneda, es que la especialización requiere la integración, es decir que los aportes especializados se deben articular de tal modo que generen un producto o servicio final, que sea capaz de intervenir en la compleja realidad.

Por lo tanto, se genera una interdependencia entre la especialización y la integración, por cuanto cada disciplina, actor u organización que actúa desde su especialización, requiere de los otros. Los necesita porque comparten un espacio común de intervención, la realidad; y un propósito común, intervenirla, adecuarla a condiciones que sean más favorables y valiosas para las personas y su comunidad.

No obstante, el talón de Aquiles de esta ecuación, es la estructura organizacional, por cuanto al observar al Estado y a sus organizaciones, uno observa la predominancia de un Estado weberiano, en el cual parafraseando a Max Weber (1985, p.9) se cumplen tres requisitos fundamentales: existen unidades o departamentos regulados por normas administrativas en las cuales se han definido actividades que deben ser cumplidas regularmente; bajo una estructura jerárquica, en la cual existe una autoridad que da órdenes y define tareas; y se adoptan medidas para asegurar el cumplimiento regular y continuo de esos deberes. Así también, se observa una limitación de las competencias del Estado y de sus funcionarios, donde se impone la separación del cargo respecto de la persona que lo ocupa, mediante normas que definen el quehacer y ámbito de acción de ese cargo, por lo cual cuando se accede a él, "se considera como la aceptación de una obligación específica de administración a cambio de una existencia segura" (Weber, 1985, p. 15).

En ese contexto, la coordinación interinstitucional surge como una respuesta a la complejidad del entorno social en el cual el Estado quiere intervenir y a las restricciones propias que tiene por su estructura organizacional. Así, la coordinación es una práctica que busca fomentar una acción conjunta, ordenada y coherente de las reparticiones públicas que pueden aportar desde su especificidad a la solución del problema a resolver.

1.2 ¿QUÉ ES LA COORDINACIÓN?

El primer recurso que se puede utilizar para responder la pregunta acerca de lo que es la Coordinación, es recurrir a la definición que entrega la Real Academia de la Lengua Española, la cual la define como la disposición metódica de las cosas y la concertación de medios, esfuerzos, entre otros, para una acción común.

Por su parte, Koldo Echeverría la define como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido (Echeverría citado en Losada y Morrodán, 1999).

Reglas de decisión o de actuación que reducen la incertidumbre respecto del comportamiento que tendrán los individuos, mediante el establecimiento de pautas de decisión continuas, estables y perdurables (Chisholm, 1989).

Pautas que también buscan la colaboración, mediante las actividades que realizan en conjunto dos o más organizaciones, puesto que se considera que trabajando juntas incrementan el valor público que generan, en lugar de separarlas (Bardach, 1998, p. 8).

Es así que la coordinación es una forma en la cual diversos actores y organismos estatales, tanto a nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan de modo coherente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas a favor de cumplir los objetivos públicos previstos. (Roffer, 2008, p. 4)

Por lo tanto, además de tener un alto componente técnico, también es un proceso político, donde lo que se trata es coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto (Garnier, 1996 citado en Roffer, 2008, p.4).

Recogiendo los aportes de estas definiciones y otras encontradas en la literatura sobre este tema, es posible conceptualizar **la Coordinación como una práctica**, es decir una manera particular de cómo se hacen las cosas, que citando el planteamiento del PNUD, "son los modos de actuar y de relacionarse que las personas despliegan en sus espacios concretos de acción" (PNUD, 2009, p.15).

Así, la Coordinación es una práctica que está amparada y circunscrita a un marco institucional, organizacional e individual que orienta de manera coherente la acción conjunta de los individuos y sus organizaciones en la producción de bienes y servicios.

A continuación, un esquema gráfico que da cuenta de esta definición.



Entonces, lo que corresponde es precisar qué se entenderá por cada uno de estos elementos constitutivos de la "práctica" de la coordinación.

1.2.1. MARCO INSTITUCIONAL



Desde la economía institucional, con los aportes de Douglass North en su búsqueda por explicar cómo las instituciones influyen en el desempeño de la economía, estableció algunas sentencias que sin lugar a dudas, hoy cuentan con un amplio respaldo y reconocimiento. La primera de ellas, es la definición de las instituciones como **reglas del juego** que son creadas por el hombre para delimitar su interacción

humana (North, 1993, p.13). De esta manera, las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, y como dice North, permiten a las personas saber cómo comportarse frente a ciertas situaciones recurrentes: cómo saludarse, cómo manejar un automóvil, cómo comprar naranjas. Por tanto además, son instituciones creadas en el marco de una cultura que se adhiere a ellas y las va modificando y reinventando. Por eso él dirá que no es lo mismo cómo se realizan las acciones antes mencionadas en un país diferente, como por ejemplo Bangladesh.

Instituciones que son formales (aquellas escritas y consagradas en un cuerpo normativo, como son las leyes y los contratos) e informales (los acuerdos, códigos de conducta y normas de comportamiento); las cuales limitan lo que pueden hacer las personas como lo que no pueden hacer. Delimitación de la acción que es análogo a lo que ocurre en un juego competitivo, dirá North, puesto que en los juegos existen un conjunto de normas formales escritas y un código de conducta, generalmente no escrito, que subyace y complementa las normas escritas. Entonces, los jugadores organizados en equipos, buscan ganar el juego actuando conforme a esas reglas del juego o trasgrediéndolas.

En la sociedad, los equipos son las organizaciones o grupos sociales, las cuales incluyen los cuerpos políticos, económicos, sociales, educativos, entre otros, en los cuales los individuos se reúnen por alguna identidad común para cumplir ciertos objetivos.

Un segundo aporte de este autor, fue relevar la importancia de los costos de transacción en el intercambio entre agentes económicos o entre agentes económicos y políticos. Costos de transacción entendidos como los costos de obtener información para comprar en el mercado, costos de proteger los derechos (por ejemplo los de propiedad), de supervisarlos y hacerlos cumplir. Así también son los costos de medición y exigibilidad al interior de las instituciones económicas, sociales y políticas. (Coase, 1932 y North, 1993)

Entonces, North dirá que los individuos, que buscan maximizar sus riquezas, hallarán formas de cooperar con otros jugadores cuando el juego es repetido, poseen información completa sobre los actos anteriores de los jugadores y si el número de jugadores es pequeño. Como esas condiciones no suelen darse en la realidad, es necesario buscar otras formas que resuelvan el problema de la cooperación, mediante el cual los individuos conocen sus preferencias recíprocas y su conducta similar. (North, 1993, p. 27)

Una solución a este dilema, es el establecimiento de **contratos**, mediante los cuales se introduce un orden, se mitiga el conflicto y se asegura un beneficio mutuo. Contratos que desde esta teoría económica tienen una estructura de "governance", que sería la empresa o institución que se hace parte en el contrato y por lo tanto le aporta legitimidad y seriedad al cumplimiento del acuerdo convenido mediante el contrato. Además, se establecen salvaguardias o multas que se aplican en caso de incumplimiento del contrato y por lo tanto restringen su desobediencia. Dicho en palabras del economista Oliver Williamson (1998), los agentes económicos cuando realizan transacciones, buscan incorporar mecanismos de "governance" (o gobierno) que permitan mitigar los riesgos y sus efectos asociados a los costos de transacción.

Al respecto, el trabajo de Keith G Provan (2007) profundiza el enfoque de "Governance" en su estudio sobre el funcionamiento de las redes, donde señala que un enfoque de gobernanza implica el uso de instituciones y estructuras de autoridad, que orienten la colaboración para asignar recursos, coordinar y controlar la acción conjunta a través de la red como un todo, donde finalmente la forma de gobierno que la red adopte dependerá de cuatro contingencias estructurales y relacionales claves: la confianza entre sus miembros³, el tamaño (número de participantes), el consenso en la meta u objetivos de la red, y la naturaleza de la tarea (cuán necesaria es la red y su nivel de competencias)⁴.

³ Al igual que Provan, Moynihan (2009) en su estudio sobre mecanismos de "governance" en redes, destaca dos elementos centrales: el fomento de modelos mentales compartidos entre los miembros de una red para dar coherencia a sus comportamientos y la confianza en la cooperación y en la resolución de problemas, lo que reduce los conflictos entre la autoridad y los políticos, facilitando la asignación de responsabilidades, el intercambio de información y el seguimiento de órdenes al interior de la red.

⁴ Entonces, este autor propone tres estructuras de gobernanza: el *gobierno compartido* donde la colectividad es quien toma las decisiones y gestiona las actividades de la red; una *organización líder* que actúa como intermediaria de la red mediante una gestión centralizada sobre los asuntos relevantes para la red; y

Estructura de "governance", que para Donald Moynihan (2009) cambia cuando las redes de actores deben trabajar en situaciones de crisis. Este autor plantea que en circunstancias extremas, como lo ocurrido con el Huracán Katrina o lo que puede ocurrir en un operativo de control de drogas, es fundamental el establecimiento de redes de trabajo donde se concentra y se reconoce un mando único, que ordena qué hacer y quién lo debe hacer. Por tanto requieren de un líder que cuente con habilidades para gestionar una red, puesto que tendrá que articular en muy poco tiempo y con alta efectividad a un gran contingente de organizaciones y personas; y hacerlo de manera tal, que se vayan construyendo relaciones de trabajo positivas y cimentadas en la confianza, para que reduzcan las incertidumbres y los posibles conflictos sobre la autoridad y las políticas que se estén adoptando.

Así, los mecanismos de "governance" son parte de los esfuerzos por formalizar lo informal y hacer más eficientes los marcos institucionales, en tanto permiten asegurar que los actores se involucren en una acción colectiva y solidaria, facilitando la resolución de conflictos y permitiendo la utilización de los recursos de manera eficiente y eficaz (Provan, 2007).

Contextualizando esta reflexión teórica a lo que ocurre en la actualidad, observamos como en los procesos de modernización del Estado, se incentiva el uso de contratos para regular la relación entre el Principal y el Agente, como puede ser la relación entre el Presidente y los directivos públicos de ministerios, departamentos y/o agencias. Longo en su trabajo sobre Burocracia y Postburocracia en el diseño organizativo en 1999, señala que los contratos que se utilizan para el modelo divisional del Estado, tienen al menos seis apartados: i) el mandato político que incluye la misión de la unidad, las líneas de orientación estratégica y los criterios, valores y principios básicos de comportamiento; ii) el marco de responsabilidad, es decir ante quien se responde y qué relaciones se establecen; iii) los objetivos para el ejercicio, tales como de rendimiento y metas; iv) los recursos disponibles; v) los sistemas de información de gestión; y vi) los márgenes de gestión autónoma que se le dota a la división.

Desde una reflexión más vigente, como la planteada por la Premio Nobel de Economía del 2009, Elinor Ostrom en su libro "El gobierno de los bienes comunes", ella se plantea la pregunta ¿Cómo un grupo que se encuentra en una situación de interdependencia puede organizarse y gobernarse así mismo para obtener beneficios conjuntos ininterrumpidos, a pesar de la tentación del gorroneo (free-ride) en la utilización y control de los recursos de

finalmente mediante una *organización externa*, creada especialmente para gobernar la red y sus actividades. Así, mientras más alta es la confianza entre los miembros y en el consenso sobre sus metas, con bajos niveles de competencia y pocos integrantes de la red, el gobierno compartido es una buena forma de "governance". Por el contrario, si los integrantes son muchos, con altas necesidades de especialización y competencias, con un consenso de la meta moderado, así como la confianza entre sus miembros, contar con una organización administrativa de la red que sea externa a ella resulta una excelente decisión. Y en términos medios, cuando hay un moderado número de miembros, así como del consenso en las metas, de las competencias específicas y una baja confianza entre los miembros, entonces se prefiere adoptar una forma de gobernanza radicada en una organización líder.

uso común?. Responde a esta inquietud señalando que es necesario establecer contratos vinculantes entre todos los jugadores y que los obligue a cumplir de manera infalible con los acuerdos iniciales y estrategias de cooperación firmadas por ellos mismos. Pero aquí lo interesante de su planteamiento, es que releva la importancia de que los contratos sean establecidos por acuerdo entre los involucrados y será, según la autora, este mutuo interés lo que conducirá a que los agentes se supervicen mutuamente y reporten infracciones observadas, de modo de hacer cumplir el contrato. (Ostrom, 2000, p.44-45 citada en Lara, 2002).

Por lo tanto, no cabe duda que el establecimiento de un contrato es un mecanismo adecuado y pertinente para conciliar los intereses y perspectivas entre dos o más agentes que deben coordinarse, el Principal que otorga el mandato, como puede ser el Presidente o un Ministro, y el Agente que debe cumplirlo, como una subsecretaría o un servicio vinculado al ministerio. Sin embargo, recogiendo los planteamientos de Ostrom, una condición esencial para que se cumpla el contrato y no existan tentaciones de trasgredirlo, es que sea acordado mutuamente entre las partes, y no impuesto, por ejemplo desde una jefatura (el Principal) hacia el subordinado (el Agente).

Otra manera de reducir estos costos de transacción y asimetrías de información que el análisis económico describe entre el Principal y el Agente, son las **convenciones**. Desde la teoría de las decisiones racionales, la convención, tal como es definida por Lewis, da cuenta de una coordinación entre individuos dotados de una racionalidad perfecta, sin recurrir a una autoridad externa, donde lo que se busca es seleccionar una solución del juego económico (Batifoulier, P. y otros, 2002, p.2) pero que se puede extrapolar a cualquier situación donde se debe acordar una decisión.

Dicho esto en otras palabras, como lo expresa Chisholm (1989), Lewis lo que plantea es que en las convenciones, las personas se ajustan a un comportamiento regular cuando participan de una situación recurrente, donde existe un conocimiento común acerca de cómo se debe actuar y por lo tanto proceden de esa manera, que es común y conocida por todos.

Sin embargo, el mismo North refuta lo anterior, al señalar que los individuos hacen sus elecciones basados en modelos subjetivos, que divergen entre las personas porque la información que cada uno recibe es incompleta y por lo tanto moldea sus estructuras de pensamiento.

Crítica a la teoría racional que también hacen los teóricos de la corriente interpretativa de las convenciones, quienes señalan que una convención no obedece únicamente a una lógica instrumental, sino que seguir una regla, requiere sentimientos y valores compartidos. Esta afirmación introduce un elemento colectivo que está presente implícitamente en la convención, puesto que detrás de las convenciones no están solo dos sujetos, sino que también una comunidad que ha definido ciertos valores y principios y que los inculca entre sus miembros. Recordando a Searle (1995) citado en Batifoulier, p. 2, señala:

"el elemento decisivo de la intencionalidad colectiva es el sentimiento que tenemos de hacer (querer, creer, etc.) cualquier cosa en conjunto, y la intencionalidad individual que cada uno puede tener se deriva de la intencionalidad colectiva que se comparte".

A partir de este aspecto colectivo, es que se distingue el enfoque interpretativo de las convenciones. Batifoulier, Biencourt, y Reberieux, en su artículo del 2002 sobre las convenciones en economía, destacan que las reglas que sustentan las convenciones, y por tanto guían la acción del hombre, están sujetas a interpretación. Colocan el caso de los jueces, que al momento de tomar una decisión interpretan las leyes para dar su veredicto. Interpretación que para este enfoque estaría determinado por "modelos de evaluación" que utilizarían los hombres al momento de tomar su decisión.

Los modelos de evaluación estarían constituidos por representaciones, que señalarían al agente los elementos más importantes a tomar en consideración, al tomar su decisión. Modelos que son colectivos y por lo tanto dependerán de la naturaleza de ese colectivo, de sus valores y sus creencias. Una característica central de estos modelos, es que son convencionales, es decir arbitrarios y por lo tanto no son únicos, sino que puede existir una diversidad de modelos desde los cuales los hombres evaluarán las reglas de su actuar.

Entonces, para el enfoque interpretativo de las convenciones se distinguen dos tipos de convención: las reglas que coordinan los comportamientos y los modelos de evaluación que coordinan las representaciones de los comportamientos. Este enfoque busca colocar el acento en la relevancia de los modelos de evaluación, puesto que en general las convenciones son identificadas como las reglas explícitas, pero se olvidan de los marcos culturales y normativos que influyen en los juicios de las personas y determinan su acción.

1.2.2. ORGANIZACIÓN



La organización, según los planteamientos de North, es aquel espacio en el cual los individuos agrupados en colectividades se reúnen por alguna identidad común, objetivos compartidos y la definición de una estrategia de juego, haciendo la analogía con un match. Desde esta conceptualización se pueden extraer tres elementos constitutivos: un espacio común, individuos y un propósito. El espacio, será aquel que está delimitado y normado por un

marco institucional que regula, mediante normas formales e informales, las limitaciones y posibilidades de acción de los individuos.

Por su parte, los individuos serán las personas, que al interior de la organización ocupan distintas posiciones o roles, que conforme a la noción weberiana antes descrita, tienen circunscrito un conjunto de funciones y tareas que deben cumplir.

El **propósito** es la misión de la organización, por cuanto dota de sentido a la institución y a sus personas. Remite a una mirada estratégica de metas o propósitos que se quieren alcanzar, y por lo tanto ofrece un propósito común a las actuaciones individuales que tienen los miembros de la organización. En ella se declara para qué existe la organización, cuál es su foco de atención, qué necesidades políticas o sociales se buscan enfrentar.

Misión que sin lugar a dudas será definida tomando en consideración el marco institucional en la cual se encuentra inserta la institución, así como también será el propósito organizacional que definirá las reglas formales e informales de la institución. Un propósito que en algunos casos será impuesto, como ocurre con la misión de los servicios públicos que está definida formalmente mediante las leyes y reglamentos que dan origen a la institución; o bien es elaborada y acordada voluntariamente entre los directivos de la organización, quienes han incorporado en mayor o menor medida a otros funcionarios en su proceso de formulación.

Sin importar en demasía el origen de esta meta o propósito común, lo relevante será transmitirla, comunicarla y difundirla al interior de la organización, de manera persuasiva y reiterativa. De esta manera, se propiciará que cada uno de sus integrantes la conozca y la adhiera, que la integre en su quehacer, de tal modo que cada acción que se realiza, no sea solo un ladrillo en particular, sino la edificación de un gran castillo donde cada uno contribuye en su construcción.

No obstante a lo anterior, es necesario recordar que si bien en los servicios públicos la misión institución está definida legalmente, esta será precisada, revisada y adecuada conforme a los lineamientos y orientaciones políticas de cada administración de gobierno. Al llegar a la presidencia un nuevo partido o coalición de gobierno, será de su interés analizar las orientaciones estratégicas de los servicios públicos, a objeto de alinearlas con el plan de gobierno de la nueva administración. Situación que constata lo señalado por North, en cuanto a que las reglas del juego institucional son definidas por las personas desde sus marcos normativos y valóricos, y por tanto es esperable que cada gobierno quiera imprimir su sello particular en el marco institucional de los servicios públicos. Si no se logra traspasar a la estructura formal de la institución, se buscará penetrar en las normas de conducta y de orientación en la acción de las personas.

Pero una organización no solo requiere compartir un espacio común, individuos y un propósito, sino que también adopta una forma particular, una **estructura** que da cuenta de las distintas formas en que se puede dividir el trabajo en tareas distintas, para luego ser coordinadas. Henry Mintzberg plantea en su libro "La Estructura de las Organizaciones" de 1984 que el diseño de una organización y por consiguiente su estructura, se inicia por el conocimiento de las necesidades globales de la organización (su misión, objetivos y sistema para cumplirla). A partir de ellas el diseñador perfila las tareas que se deberán realizar, las cuales son combinadas en puestos de trabajo según el nivel de especialización deseado, se determina el grado de formalización de cada una, así como también el tipo de preparación y adoctrinamiento de los individuos que trabajan en cada una de ellas.

1.2.3. PERSONAS



Las organizaciones están constituidas por personas, quienes de una u otra manera se interrelacionan a fin de lograr la producción de bienes y servicios que han sido previamente definidos. Particularmente, en el ámbito de las políticas y programas sociales, los actores involucrados en su implementación, tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción, pero que no necesariamente coinciden con los del programa en ejecución (Cortázar, 2007, p. 9). Por

eso para algunos, los problemas de implementación, se originan cuando los operadores se apartan de los valores y visiones de sus estructuras jerárquicas, guiando su actuar conforme a sus propios intereses y por lo tanto, desviando la dirección que debe tener la ejecución de los programas.

Son los *street-level bureaucrats*, concepto acuñado por Michael Lipsky (1980), la pieza clave en la implementación, pues son aquellos funcionarios públicos los que tienen un trato directo con los ciudadanos desde diversas “ventanillas”. Entre ellos considera a encargados de trámites y servicios públicos, pero también a los maestros, policías, trabajadores sociales, enfermeras, entre otros. Son quienes tiene la posibilidad de decidir, de forma discrecional, cuándo, cómo y por qué aplicar (o no) las reglas públicas. Si bien las funciones y decisiones de este grupo de funcionarios están basadas en complejos conjuntos de reglas, leyes, procedimientos administrativos, rutinas organizacionales, al final del día, siempre existe un margen de discrecionalidad. En consecuencia, la eficacia y justicia con la que se implementan los programas públicos y se aplican las regulaciones del Estado dependen de la habilidad, conocimientos, voluntad e integridad de estos servidores públicos de ventanilla (Dussauge, 2008).

Pero no son solamente estos conocimientos y habilidades las que se ponen en juego en el actuar de los funcionarios públicos, sino que existe toda una dimensión psicosocial, que quizás en algunos casos puede llegar a ser más influyente. En esta dimensión destacan los **valores**, entendidos como aquellos principios de acción que son considerados importantes de preservar e inculcar en la formación de las personas. Ellos son definidos desde marcos normativos y culturales en los cuales están insertas las personas y por tanto su contenido, su definición, podrá variar entre culturas.

Por ello, las personas en su actuar, en su práctica de coordinación, lo harán desde un marco valórico en el cual coexistirán valores compartidos por la sociedad, pero también particulares a ese individuo producto de su socialización familiar y de aquellos que sean relevantes para la organización en la cual se desempeña como trabajador.

Las **motivaciones** también son relevantes para la dimensión psicosocial, en cuanto son las necesidades, deseos, instintos o impulsos interiores que movilizan a las personas hacia las metas (Hersey, Blanchard y Johnson, 2003). Su estudio e interpretación varía conforme a

las teorías que se utilicen. Desde la economía y particularmente desde los teóricos de la burocracia, la elección racional y la escuela de la elección pública, como Gordon Tullock (1965,1966,1974), William Niskanen (1968,1971, 1976) y Anthony Downs (1957, 1965, 1967), se ocuparon de estudiar la lógica y las motivaciones de las agencias administrativas. Tullock sostiene que las políticas públicas, los servicios públicos y los burócratas se comportan bajo los mismos supuestos que las empresas, empresarios y consumidores, por lo tanto, a nivel de los burócratas, sólo les interesa maximizar su propio interés y no el interés del público. Ello significa que quieren unidades administrativas enormes y con más dinero en el presupuesto de sus departamentos. (Parsons, 2007, p.334)

Niskanen tiene un planteamiento similar, puesto que parte del mismo supuesto: la maximización del propio interés. Por ello, el burócrata – o director de una agencia pública - lo que busca es maximizar su presupuesto y el tamaño de su unidad. Así también quiere maximizar su salario, las ventajas indirectas que recibe del cargo, la reputación pública que el cargo ofrece, el poder, la capacidad de patronazgo que el cargo le ofrece, así como la facilidad para dirigir la agencia. (Beltran, 1985, p. 10)

A diferencia de los dos economistas anteriores, Downs en sus planteamientos recoge ideas de la psicología, con lo cual argumenta que si bien los sujetos actúan conforme a su propio interés, es posible observar distintas motivaciones en los funcionarios, que a su vez permite caracterizarlos en distintos tipos: trepadores (preocupados por su poder, ingresos y prestigio); cautelosos (preocupados por minimizar los cambios); fanáticos (funcionarios muy motivados, comprometidos por impulsar determinada política o programa); defensores de su causa (conciben sus intereses a partir de la maximización de la función y los recursos de su unidad administrativa); y estadistas (tienen un sentido del interés público que podrían defender si su poder creciera lo suficiente como para cumplir sus metas). (Parsons, 2007, p. 336)

En suma, estos autores y quienes insisten en la ineficiencia burocrática, dan cuenta de una suerte de “racionalidad burocrática” que busca la maximización de la propia utilidad personal, en un contexto de carencia o debilidad de control externo y que produce finalmente efectos contrarios al interés público. (Beltran, 1985)

Sin embargo, lo que refutará Miguel Beltran en su trabajo “La Burocracia y la Crisis del Welfare State” de 1985, es que estos autores se olvidan de que no son los burócratas quienes identifican el interés público, sino que son los partidos: los partidos en sus programas electorales, los parlamentarios en las leyes (y sobre todo en el presupuesto), y el Gobierno en sus decisiones, son quienes en arreglo a sus ideologías y planteamientos, definen qué intereses cabe de calificar de públicos; qué necesidades han de ser satisfechas y en qué medida; qué recursos han de asignarse a qué usos alternativos y con qué prioridad; y qué actividades hay que llevar a cabo para dar cumplimiento a todo ello. (Beltran, 1985, p. 14)

Por lo tanto, dado que existe un sistema político que delimita cómo deben actuar los burócratas o jefes de servicio, imponiéndoles el interés público que deben perseguir y le

asigna un cargo en el aparato público, entonces, es esperable que los funcionarios, desde una lógica de la Teoría del Principal y el Agente, se comporten conforme a ese mandato político y sus intereses personales (interés por su carrera profesional, por sus retribuciones y por su status), les lleven a tratar de mantenerse como directores de su organización y a desempeñarse de manera satisfactoria en opinión de sus jefes (el principal). Entonces, el burócrata no es responsable del interés público que le mandatan cumplir y por lo tanto no deben exigirle que se identifique con ese interés público, ni que consagre su actividad con fines altruistas, puesto que el interés público viene dado y su actividad es puramente profesional. (Beltrán, 1985, p. 15)

Desde la psicología, Hersey, Blanchard y Johnson en su libro sobre Administración del Comportamiento Organizacional del 2003, señalan que a veces los motivos se definen como las necesidades, deseos, instintos o impulsos interiores que movilizan a las personas hacia las metas. Son los porqués del comportamiento, son lo que despierta y mantiene la actividad y determinan la dirección general de la conducta del individuo.

Particularmente desde las teorías de la motivación humana y el comportamiento organizacional, se considera relevante destacar tres autores cuyos aportes son relevantes para este estudio de caso: Chester Bernard (1937), Abraham Maslow (1943) y Frederick Herzberg (1966). Bernard afirmaba que las organizaciones estaban formadas por personas con muchas funciones y metas: como esposos o esposas, hijos, hermanos, miembros de un club o una iglesia, por lo tanto es ineludible un conflicto de intereses por esta diversidad de funciones. Por ello, para este autor es crucial el papel del liderazgo para encausar a las personas hacia la cooperación, el sentido de un objetivo común, la comunicación y el no control; todos ellos requisitos fundamentales para la efectividad y eficiencia de la organización.

Maslow fue un fuerte crítico a los planteamientos economicistas que promulgaban la maximización de los intereses como principal motivación de los individuos. Por el contrario, este autor plantea que las personas tienen diversas motivaciones las cuales están moldeadas por cinco tipos de necesidades que están organizadas jerárquicamente. Las primeras son las necesidades fisiológicas, como la alimentación, vestuario, cobijo. Luego está la necesidad de seguridad, el sentirse libre del miedo por un peligro físico. Le siguen las necesidades sociales, de afiliación, el sentirse parte de un grupo y aceptado por él. En cuarto nivel están las necesidades de estima, tanto a nivel personal o autoestima como del reconocimiento social. Por último, están las necesidades de autorrealización, es decir llevar al máximo el potencial de cada persona, cualquiera que este sea. (Hersey y otros, 2003).

En el planteamiento de Maslow, no se requiere que las necesidades de un determinado nivel estén completamente satisfechas para que cobren preponderancia las del siguiente nivel. Lo que si se requiere es que estén al menos satisfechas en cierta medida que permitan pensar en las siguientes. Es así, que Harsey (2003) y otros autores señalan que en las sociedades actuales es posible observar individuos con fuertes necesidades sociales o de afiliación y relativamente fuertes necesidades de estima y seguridad, mientras que

las de autorrealización y las fisiológicas son las menos importantes. (Hersey y otros, 2003, p. 44)

Por último, Herzberg argumenta que las personas al interior de las organizaciones, operan conforme a dos tipos de factores, unos higiénicos y otros de motivación. Los factores higiénicos dicen relación con el contexto laboral en el cual se desenvuelve el individuo, como es el clima organizacional, un nivel aceptable de remuneraciones, sistema de supervisión y relación con los supervisores adecuados y constructivos en la relación. Por su parte, los factores de motivación están asociados al trabajo mismo que desempeña el individuo, a su nivel de exigencia, sentimiento de logro, reconocimiento, responsabilidad, ascenso y retribución por desempeñar sus tareas exitosamente.

Así, al analizar al individuo desde sus motivaciones, abre sin duda otro espacio de análisis a la coordinación, por cuanto ya no está circunscrita exclusivamente a los marcos institucionales y organizacionales desde donde el sujeto interactúa, sino que obliga a cuestionarse en qué medida estos referentes interpelan e incentivan al sujeto a trabajar junto a otros, reconociendo sus necesidades y aspiraciones; pero por sobre todo no reduciendo al individuo racional y maximizador, que orienta de manera unidimensional su desempeño.

En ese sentido, parece relevante recordar que es durante la implementación de las políticas públicas, cuando se observan las distancias que pueden existir entre los valores y motivaciones de los directivos públicos respecto del actuar de sus colaboradores, las cuales conducen a fallas de implementación. Esta situación es aún más compleja, cuando los operadores de un programa se ven obligados a coordinar o cooperar entre sí, puesto que individualmente cada uno controla una parte de los recursos que se requieren para que en conjunto se logren los resultados esperados. Entonces, aumenta el radio de oportunidades en las cuales los operadores están continuamente tomando decisiones que les permitan ocuparse colectivamente del entorno de trabajo que comparten y superar la incertidumbre que acompaña a la necesidad de colaborar con otros (Echeverría 2001 y Chisholm 1989 citado en Cortázar, 2007, p. 9).

Por lo tanto, es fundamental acotar las distancias que se puedan generar entre las decisiones de los operadores y las conductas esperadas por sus superiores, mediante el consentimiento de ciertos valores y visiones comunes, que faciliten que ambos actores se orienten en una misma dirección. Otra forma de resolver estas diferencias, es mediante acuerdos y convenios, tema que fue desarrollado precedentemente.

1.2.4. LA COORDINACIÓN COMO UNA PRÁCTICA REFLEXIVA Y CREATIVA⁵



La coordinación ha sido conceptualizada como una práctica que está amparada y circunscrita a un marco institucional, organizacional e individual que orienta de manera coherente la acción conjunta de los individuos y sus organizaciones en la producción de bienes y servicios.

Por ello, se ha buscado analizarla desde un enfoque integrador e interdisciplinario. Integrador, es decir, con la capacidad de articular y calibrar el peso del marco institucional, organizacional e individual en tanto base y fundamento de la acción. Por lo mismo, es necesario un abordaje interdisciplinario, en el que convivan de manera complementaria los enfoques desarrollados desde la economía, con la ciencia política, la sociología, la psicología y la gestión.

Una práctica, que si bien tiene una raíz sociológica, sus aplicaciones no se restringen exclusivamente a esta disciplina. El concepto de "práctica", que se utiliza, se sustenta en la formulación teórica que de él hizo Pierre Bourdieu, quien la definió como una construcción dialéctica basada en las estructuras sociales y en las disposiciones mentales, estructuradas y estructurantes, es decir, en los modos de percepción de la realidad⁶. Así, las prácticas se sustentan por un lado en un diagnóstico "objetivo" de la realidad, de las condiciones materiales y de la distribución del poder social, definido por el autor como "sentido objetivo"; y por otro lado conviven en ellas una base simbólica que le entrega coherencia a lo que existe, al mismo tiempo que dibuja el escenario de los "probables". En esta base simbólica, conceptualizada como "*sentido práctico*", conviven las dimensiones cognitivas, normativas y culturales.

En ese marco, este concepto de práctica se relaciona con la intención de comprender la coordinación, en tanto práctica concreta, como el resultado o confluencia de aspectos institucionales, organizacionales e individuales; que al conjugarse permiten el desempeño de acciones con sentido, es decir consistentes, tanto para los actores como para la institucionalidad pública vigente. En este sentido, a nivel del marco institucional, la coordinación como una práctica es un tipo de acción histórica, que se desenvuelve enmarcada en condiciones concretas u objetivas que posibilitan y delimitan su desarrollo, sin por ello gobernar a los agentes que las realizan, pues al mismo tiempo ellas se mueven

⁵ El análisis de la coordinación como una práctica reflexiva y creativa se ha extraído del artículo "De la coordinación a la concertación: desafíos y oportunidades desde una perspectiva ecléctica", elaborado por la alumna de Tesis junto a su Profesora Guía, la Sra. María José Pérez, que está pronto a publicarse.

⁶ Pierre Bourdieu conceptualiza la estructura, que en nuestro caso se refiere al marco institucional y organizacional, como la pieza de teatro y donde las prácticas son los "roles", o al comparar las estructuras con una pieza de música, las prácticas son la ejecución de la partitura.

entre los aspectos formales e informales de las instituciones, entre las organizaciones y las ideas.

Recordando a Bourdieu, las prácticas no dependen de las oportunidades medias de beneficio, sino de las oportunidades específica que posee un agente o un grupo de agentes (el autor usa el concepto clase) en función de su dotación de capital o más específicamente de su capital social; donde el margen de maniobra y los recursos que pueden movilizar para desarrollar esta capacidad estratégica, están estrechamente ligados a la posición que el agente o el grupo ocupa dentro de la estructura social. En este sentido, resulta fundamental mirar al individuo, su posición, sus características y posibilidades, para comprender el potencial de sus prácticas.

De esta manera, las prácticas se recrean dentro del encuadre institucional, formal e informal, a partir de una estructura organizativa y una capacidad individual, que se caracteriza por su multidimensionalidad y heterogénea distribución. Por lo mismo, la coordinación como una práctica, se sustenta en una capacidad reflexiva y estratégica, que permite la movilización de los diversos recursos individuales, colectivos e institucionales para la generación de procesos de transformación e innovación.

Es un proceso de construcción y reconstrucción, que se desenvuelve entre los marcos institucionales, organizacionales e individuales. Por ello, más que concebir la coordinación como una práctica acotada y restringida a los deslindes impuestos por estos tres marcos referenciales, la coordinación es un proceso colectivo y creativo, que se recrea a partir de los márgenes de maniobra que se generan en las intersecciones e interacciones entre el plano institucional, organizacional e individual.

1.3 FALLAS DE COORDINACIÓN MIRADAS DESDE LAS PRÁCTICAS

Elaborar una propuesta conceptual para la coordinación tiene al menos dos virtudes relevantes, por una parte logra precisar aquello que es o lo que se espera lograr. Pero también permite identificar o inferir cuando se está ante una situación que evidencia fallas en la coordinación. En este caso, conceptualizada la coordinación como una práctica cuyos pilares son el marco institucional, organizacional y personal, es posible inferir que cuando existen problemas en esos marcos, o bien son insuficientemente compartidos entre los actores, es posible observar y/o prever fallas en la coordinación.

Con fines analíticos se han identificado 16 fallas de coordinación, las cuales se desprenden de problemas, situaciones o prácticas vinculadas a uno de los tres marcos o pilares de la coordinación, y que desde un análisis teórico dicen relación con el predominio de una racionalidad instrumental convergente a las Teorías de la Elección Racional y Public Choice, o más bien a una racionalidad limitada que corresponde a las Teorías Neoinstitucionalista e Interpretativa de las Convenciones.

A continuación se describen las fallas de coordinación, las cuales han sido agrupadas conforme al marco que se ha estimado más influyente para que ellas ocurran. Esta categorización no es exhaustiva y excluyente, sino que busca ser un aporte conceptual que facilite el análisis de la coordinación como una práctica.

1.3.1. FALLAS VINCULADAS AL MARCO INSTITUCIONAL

1. **Rigidez normativa.** En un Estado weberiano, según los planteamientos de Weber (1989) las unidades o departamentos de una organización están regulados por normas administrativas que definen sus atribuciones y actividades. En ese marco, en Chile, la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado establece que los órganos de la Administración del Estado deben someter su acción a la Constitución y las leyes. Por tanto, solo hacen lo que la ley les ordena, y si la coordinación es una acción que no está mandatada por ley, entonces los Ministerios y Servicios Públicos no tienen la obligación expresa de cumplirla. Por lo tanto, la ausencia de la coordinación en el marco institucional de un ente público, puede ocasionar que ésta no ocurra o bien dependa de la voluntad e intereses de las personas y sus organizaciones.
2. **Estructura confusa y desordenada.** La coordinación es una práctica que se desenvuelve entre dos o más actores, cada uno de los cuales puede tener múltiples departamentos o unidades de trabajo. Si no existe claridad desde el marco institucional de cuáles son sus roles y/o funciones, se pueden producir omisiones o duplicaciones que provoquen desorden en la estructura organizacional. Situación que puede llevar a una irracionalidad en la distribución y uso de los recursos así como una incoherencia en las acciones. Confusión y desorden que influye negativamente en la coordinación, porque no existe claridad de quienes deben coordinarse y qué deben hacer.
3. **Altos costos de transacción y asimetrías de información.** La coordinación es una práctica colectiva, que requiere comunicación e intercambio de información entre los actores. Cada uno de ellos, en la medida que explicita y comparte sus metas, actividades y recursos, favorece la transparencia y el conocimiento mutuo. Esto contribuye a reducir los costos de transacción⁷ y las asimetrías de información que pueden existir entre los actores, propiciando la coordinación. Si el marco institucional no provee o no existen espacios para el intercambio de información y transparencia en la gestión de los planes y programas, lo que ocurre es que aumentan los costos de transacción y las asimetrías de información, y con ello se producen fallas en la coordinación.

⁷ Los costos de transacción se definen como aquellos costos de obtener información para comprar en el mercado, costos de proteger los derechos (por ejemplo los de propiedad), de supervisarlos y hacerlos cumplir. Así también son los costos de medición y exigibilidad al interior de las instituciones económicas, sociales y políticas. (Coase, 1932 y North, 1993).

4. **Falta de acuerdos.** Para las teorías económicas, tanto aquellas inspiradas en la racionalidad instrumental como el Public Choice, o bien para aquellas más cercanas a la racionalidad limitada, como el Neoinstitucionalismo, defienden la importancia de que se establezcan acuerdos entre las partes, cuando se requiere que dos o más actores trabajen en forma conjunta. Acuerdos que permiten reducir incertidumbres, acordar obligaciones y especificar productos y/o servicios a realizar. En el ámbito de la coordinación, muchas veces se requiere establecer acuerdos, con mayor o menor formalidad, en donde se explicita qué es lo que cada uno va a realizar y que se compromete a lograr. Ante su ausencia, pueden surgir confusiones respecto al trabajo por hacer o desconocimiento de compromisos, que propician fallas en la coordinación.
5. **Institucionalidad precaria.** El trabajo de coordinación requiere que cada uno de los actores involucrados cuente con ciertas condiciones mínimas para que ella ocurra. Más aún cuando una de las partes tiene por mandato institucional lograrla. Entonces, requiere que su marco institucional incorpore mecanismos, herramientas y condiciones que faciliten y permitan concretar la coordinación. Si no existen estas condiciones o están disponibles en forma precaria e insuficiente, se pueden producir fallas en la implementación de la coordinación.
6. **Insuficientes reglas formales o predominio de las informales.** La coordinación requiere que los actores que interactúan establezcan ciertos acuerdos mínimos respecto de cómo actuar para lograr una efectiva coordinación. Así es posible precisar y anticipar cómo cada uno de ellos va a responder ante una determinada situación, acotando las incertidumbres propias de la interacción entre personas y organizaciones. Si bien estas reglas se van readecuando y recreando a medida que pasa el tiempo, su ausencia puede generar incertidumbre y confusión, provocando fallas en la coordinación.

1.3.2. FALLAS VINCULADAS AL MARCO ORGANIZACIONAL

1. **No existe un propósito común.** Los actores por lo general deciden o se les solicita que trabajen en forma coordinada porque existe un objetivo, un propósito que se requiere cumplir, para lo cual cada uno de ellos debe contribuir desde su especificidad y expertiz. En este proceso, cada actor ve retribuida su colaboración, por cuanto se le reconoce su aporte y contribución. Si este propósito no está suficientemente explicitado, o bien no interpela los intereses y objetivos particulares de cada actor, entonces se pueden provocar fallas en la coordinación, porque no existe claridad acerca de lo que se quiere lograr o ese propósito no tiene sentido para algún actor.

2. **Mandato difuso.** Consecuente con lo anterior, desde una perspectiva racional, es fundamental que exista claridad en cuál es la institución responsable de impulsar la coordinación y quién debe concretarla. La explicitación del organismo y de la persona que tienen por mandato formal o informal la coordinación, contribuyen a que ella se produzca; de lo contrario, la difusión de la responsabilidad entre los actores que interactúan, puede producir fallas en la coordinación.
3. **Insularidad.** Si al interior de las organizaciones que participan en la coordinación, existen áreas, departamentos o unidades que trabajan de manera aislada, autónomas, celosas de la interacción e intercambio con otros, como islas dentro de la institución, lo más probable es que manifiesten resistencias si son convocadas a trabajar en forma coordinada con otras unidades o departamentos intra o inter organizacional. Resistencias que pueden afectar las dinámicas de trabajo, propiciando fallas en la coordinación.
4. **Opacidad.** La falta de transparencia e intercambio de información no contribuyen a establecer relaciones de trabajo cimentadas en la confianza y el apoyo mutuo. En políticas públicas por lo general intervienen múltiples actores que recopilan y analizan información desde sus expertices y disciplinas. Información que en la medida que es compartida e integrada permite diagnosticar e intervenir de manera holística y multidimensional. Por ello la coordinación se sustenta en la transparencia y en el intercambio, porque es una práctica que busca integrar y sumar esfuerzos. Si existe opacidad y recelo en compartir información, entonces se pueden producir fallas en la coordinación.

1.3.3. FALLAS VINCULADAS AL MARCO PERSONAL

1. **Liderazgo insuficiente.** La coordinación requiere que exista una organización y/o una persona con la responsabilidad de impulsarla, promoverla y por lo tanto concretarla. No es un proceso que surja espontáneamente, sino que detrás de ella siempre existe una o más personas que tienen la convicción de que actuar de esa manera contribuye a las políticas públicas. O bien, puede haber un departamento o una organización que tiene el mandato de hacerlo y debe cumplirlo. Si no existe claridad de quien debe asumir el liderazgo para gestionar la coordinación, probablemente surgirán fallas en su implementación.
2. **Conflictos de poder.** La interacción entre actores que suscita la coordinación, puede hacer surgir o develar conflictos, provocados por rivalidades académicas, institucionales, culturales, jerárquicas o de otro tipo, que dan cuenta de la tensión y lucha de algunos por adquirir una posición dominante respecto de otros. En estas circunstancias se hace difícil lograr una coordinación armónica y colaborativa entre las partes. Si bien puede ser una práctica que obligatoriamente haya que realizar, no se estará exento de problemas y por tanto de fallas en la coordinación.

3. **Jerarquía del mando.** Establecida la coordinación entre organizaciones, existen circunstancias que requieren que las instituciones reaccionen rápida y eficientemente, sin espacio para deliberar y alcanzar consensos. Situaciones de crisis o actuación inmediata, que como lo señaló Moynihan (2009), requieren concentrar y reconocer un mando único, que ordena qué hacer y quién lo debe hacer. Así, los actores reconocen ese liderazgo y se subordinan a él. Para que esto ocurra, se requiere un trabajo previo, donde se han acordado roles, designado jerarquías y definido quién mandará bajo qué circunstancias. Más aún, Moynihan señala la importancia de construir lazos de confianza, interacción y trabajo coordinado. De este modo, cuando emerjan situaciones de crisis o de actuación inmediata, la institución y/o persona que tiene la jerarquía de mando, actuará conforme a ello y los demás se subordinarán a él. Si ese rol de autoridad no es conocida, reconocida o respetada, probablemente surgirán resistencias y por ende problemas de coordinación entre los actores.
4. **Individualismo.** La coordinación es una práctica radicada en las personas, son ellas quienes trabajan o no en forma conjunta con otros. Por ello, cuando existen personas que prefieren emprender tareas en forma aislada, reticentes a compartir información y a interactuar con otros, se dificulta la coordinación. Puede ser que sean personas cuyas motivaciones sean de carácter individualista, como el éxito personal, la reputación pública, el poder o el prestigio, las cuales pueden dificultar el trabajo colaborativo.
5. **No se comparten valores y perspectivas.** La coordinación surge como una práctica orientada a intervenir en problemas complejos, multidimensionales y por lo tanto requiere que concurren personas y organizaciones con diversas disciplinas y expertises. Por lo tanto, es un proceso colectivo donde se necesita establecer ciertos mínimos acuerdos acerca del diagnóstico del problema, como también de las medidas para abordarlo. Acuerdos en donde se hace evidente los valores que inspiran a los actores y sus perspectivas teóricas. Mientras más complejo y multidimensional sea el problema, más posibilidades existen de que los valores y perspectivas conceptuales que tienen y utilizan los actores sean diferentes. Por ello, se requiere hacer un esfuerzo especial por encontrar puntos en común, que interpelen a las personas y por lo tanto contribuyan a que el diagnóstico y soluciones que se planteen sean consistentes con los planteamientos de las personas y sus organizaciones. Si no existen concordancias mínimas en cómo describir el problema y solucionarlo, será difícil lograr una acción coordinada entre los actores.

6. **Motivaciones distintas entre directivos y colaboradores.** La implementación de las políticas públicas pone en tensión posibles brechas que puedan existir entre las motivaciones de los directivos respecto de las de sus colaboradores, tal como lo señala Lipsky en su definición de “street level bouocrats”⁸. Entonces, cuando se decide trabajar en forma conjunta con otros, esta puede ser una decisión tomada por el directivo de una institución, pero que no necesariamente interpela lo que piensa la o las personas que deben en el día a día coordinarse. Por ello es crucial para que exista una eficiente coordinación, que los directivos conversen con sus colaboradores acerca de este tema, cuáles son las razones, las motivaciones y los beneficios de ello. Así se busca aproximar las motivaciones e intereses de los involucrados y buscar que el éxito de la coordinación sea un desafío compartido entre directivos y colaboradores.

⁸ Michael Lipsky (1980) define los “street level bouocrats” como la pieza clave en la implementación de las políticas públicas, pues son aquellos funcionarios públicos los que tienen un trato directo con los ciudadanos desde diversas “ventanillas”. Son quienes tienen la posibilidad de decidir, de forma discrecional, cuándo, cómo y por qué aplicar (o no) las reglas públicas. Si bien las funciones y decisiones de este grupo de funcionarios están basadas en complejos conjuntos de reglas, leyes, procedimientos administrativos, rutinas organizacionales, al final del día, siempre existe un margen de discrecionalidad.

CAPÍTULO II GENEALOGÍA DE LA LEY N° 20.502 QUE CREA EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

El 2011 será un año memorable para el Ministerio el Interior, puesto que el 21 de Febrero de ese año dejó de llamarse así y pasó a ser el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, tras la publicación en el Diario Oficial de la Ley N° 20.502 que lo crea. Este proyecto legislativo comenzó a tramitarse en junio del 2006, luego que la reforma constitucional del 2005 estableciera la creación de un Ministerio de Seguridad Pública del cual dependieran las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Durante los cuatro años y medio de tramitación parlamentaria, esta ley sufrió distintos avances y retrocesos, puesto que el tema de la seguridad pública concita la preocupación de la opinión pública, tiene una alta connotación social⁹ y es una prioridad tanto para los gobiernos de la Concertación como del actual Presidente Piñera.

En estos años, el proyecto tuvo tres cambios institucionales relevantes. Primero, la ex Presidenta Bachelet ingresó el Mensaje Presidencial en Junio del 2006 que crea un Ministerio exclusivo en materia de Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas (Boletín N° 4.248-06). Luego, en Noviembre del 2006 ingresó una Indicación sustitutiva del Ejecutivo que crea una Subsecretaría de Seguridad Pública en el Ministerio del Interior (Oficio N° 496-354) y por último en Enero del 2008 ingresó una nueva Indicación sustitutiva que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Mensaje N° 1.264-355)¹⁰, tras un Acuerdo Político Legislativo en materia de Seguridad Ciudadana suscrito entre el Ejecutivo, los Partidos Políticos y Parlamentarios.

¿Cuál es la mejor institucionalidad para la seguridad pública?, ¿cómo coordinar a los entes públicos cuyo actuar incide directamente en la seguridad?, son algunas de las preguntas que estuvieron presentes durante el trámite legislativo de esta nueva Ley, la cual se debatió en las Cámaras de Diputados y Senadores así como también en Comisiones especializadas¹¹, a las cuales asistieron representantes de gobierno, parlamentarios, directivos y profesionales de centros de pensamiento así como de entidades castrenses y de justicia, entre otras.

⁹ En el Mensaje del mes de Junio del 2006, la Jefa de Estado destaca que los temas de seguridad pública desde hace varios años concitan la preocupación de la opinión pública, lo cual se debe, entre otros factores, al aumento de los delitos violentos, la mayor cobertura que realizan los medios de comunicación a los delitos, un cambio en el comportamiento de la delincuencia organizada y la mayor presencia en ciertos barrios urbanos de redes de narcotráfico (Comisión de Constitución, 2007).

¹⁰ En las dos indicaciones sustitutivas se mantiene la creación del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas.

¹¹ El proyecto fue discutido en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado; la Comisión de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados; la Comisión de Seguridad Ciudadana y Drogas de la Cámara de Diputados y en Comisión Mixta.

A continuación se presenta un análisis¹² de la tramitación que tuvo la actual Ley N° 20.502 que crea al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, distinguiendo los tres cambios más relevantes que tuvo la nueva institucionalidad en su desarrollo genealógico. Esta reflexión se realiza utilizando como marco analítico las fallas de coordinación descritas en el marco conceptual de este estudio, con el propósito de identificar situaciones que ocasionaban problemas de coordinación y que esta nueva institucionalidad busca resolver. Por ello, este recuento no da cuenta de todo el contenido de la Ley y los cambios que fueron teniendo, sino que profundiza el análisis sólo en aquellos apartados que se vinculan con las fallas de coordinación en materia de seguridad pública. Se incluye en cada etapa, un esquema que da cuenta del organigrama de la nueva institucionalidad, sus logros y desafíos.

2.1 PRIMERA ETAPA: UN MINISTERIO EXCLUSIVO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

El aumento en la percepción de inseguridad de las personas por sobre el crecimiento de la delincuencia; el incremento de cierto tipo de delitos (como el robo en sus diversas formas); una mayor implantación social del narcotráfico y un cambio en los métodos de acción de las organizaciones delictivas, fueron esgrimidas por el ex Ministro del Interior, Sr. Andrés Zaldívar como algunas de las causas que explican una mayor demanda ciudadana por seguridad pública, así como la exigencia de un desempeño más eficiente de las autoridades que deben contribuir a brindar protección (Comisión de Constitución, 2007).

Eficiencia, que para algunos expertos se vio truncada por una “fragmentación institucional”¹³, dispersión y superposición de competencias¹⁴, que ha dificultado el diseño y ejecución de una política en materia de seguridad ciudadana. Ejemplo de ello, era la doble dependencia que tenían Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, quienes estaban bajo el mando administrativo del Ministerio de Defensa, pero programáticamente dependientes del Ministerio del Interior. Así también ocurrió con la prevención del delito, donde intervenían el Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda y el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, CONACE y los municipios, entre otros. Esto da cuenta de la multiplicidad de actores que participan en

¹² Metodológicamente, el análisis genealógico de la Ley se ha realizado sobre la base de información secundaria, proveniente de los Informes que han sido elaborados por las distintas comisiones donde se discutió la Ley. Debido a que estos documentos son públicos, cuando se han utilizado se citan la fuente y nombre de las personas mencionadas. La nómina de estos informes se encuentra en el Anexo N° 1 de este estudio.

¹³ Frase mencionada por el Sr. Hugo Frühling, académico de la Universidad de Chile durante la presentación que realizó ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, sistematizada en el Primer Informe de dicha comisión con fecha 24 de Octubre del 2007.

¹⁴ Opinión del Senador, Sr. Alberto Espina expresada durante una sesión de la Comisión Mixta.

materia de seguridad pública, y que en muchos casos ocasiona una estructura confusa y desordenada, donde no existe claridad en los roles y funciones, se duplican las funciones y tareas, así como también se provoca irracionalidad en la distribución y uso de recursos. Todas estas situaciones que propician fallas de coordinación que son mencionados por algunos expertos en esta materia¹⁵.

En respuesta a las demandas por mayor seguridad y una mejor institucionalidad, la ex Presidenta Michelle Bachelet, ingresó al Senado un Mensaje Presidencial para crear el *Ministerio de Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas* (Junio 2006, Boletín N° 4.248-06), buscando instituir una autoridad del más alto nivel jerárquico que tenga la seguridad pública como responsabilidad exclusiva y principal, y que los cuerpos policiales (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones) dependan de ella¹⁶. Por lo tanto, ese ministerio sería el responsable de definir la política de prevención y control de la delincuencia, así como también coordinar a los entes públicos cuyo actuar incide en los factores que determinan la seguridad.

Es así, que se buscó resolver los problemas vinculados a un mandato y una estructura confusa, que provocaban fallas en la coordinación y en la actuación del Estado en el ámbito de la seguridad pública. Por ello se creó una institucionalidad específica y exclusiva para abordar la seguridad pública, con una autoridad del más alto nivel, responsable de proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Seguridad Pública, de ahora en adelante la PNSP. De esta manera, la seguridad pública pasó a tener, sin equivocación alguna, un Ministerio y un Ministro exclusivos, con un propósito estratégico que orienta y da coherencia a la actuación del Ministerio y los demás Servicios y Ministerios que intervienen en este ámbito, formalmente institucionalizado, la PNSP.

Para ello se consideró fundamental que las policías emigraran del Ministerio de Defensa y quedaran alojadas, administrativamente, bajo la dirección del Ministerio de Seguridad Pública, a fin de alinear y coordinar de mejor manera su accionar en materia de seguridad.

Por otra parte, el diagnóstico develaba cierta incoherencia en el actuar del aparato público respecto a las acciones de prevención del delito. Si bien el Ministerio del Interior tenía un liderazgo importante en ese ámbito mediante el trabajo de su División de Seguridad Pública, no contaba con el marco institucional adecuado para acrecentar esta labor, como

¹⁵ La Sra. Francisca Werth, ex Directora Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana señala durante una sesión de la Comisión que “no hay una sola institución a cargo del tema, existe una gran dispersión de proyectos y responsabilidades lo que dificulta la articulación de la oferta, la rendición de cuentas y la planificación estratégica del sector”. Por su parte, la Sra. Lucía Dammer, cuando era la Coordinadora del Área de Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en el 2007 señaló durante una sesión de la Comisión que “la participación de Carabineros de Chile en más del 48% de las órdenes de investigar presenta una realidad compleja donde se cuenta con dos instituciones que realizan una misma tarea, incluso en similares territorios... duplicación de funciones que debería ser atendida mediante mecanismos más efectivos e institucionales de coordinación” (Comisión de Constitución, 2007, p. 55).

¹⁶ En la Reforma Constitucional del año 2005 se estableció mediante los artículos transitorios 101 y 107 de la Constitución Política del Estado, que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependan del Ministerio de Seguridad Pública.

tampoco incentivar a que otros ministerios, como era el caso de Salud y Educación, ejecutaran programas de prevención coherentes con los lineamientos del Ministerio del Interior.

Es así, que este proyecto de ley explicitó en su Artículo 2º letra d), que una de las funciones del Ministerio de Seguridad Pública sería “coordinar a los Ministerios y servicios públicos encargados, en sus respectivas esferas de competencia, en materias que incidan en la seguridad pública interior, la prevención y control de la delincuencia y la reinserción social de los infractores de ley”.

Con el propósito de tener una estructura adecuada para el cumplimiento de las funciones encomendadas al Ministerio, se dispuso la creación de dos Subsecretarías, una de *Fuerzas de Orden y Seguridad Pública*¹⁷, cuya tarea sería colaborar con el ministro en las materias relacionadas con la gestión de asuntos administrativos que las policías requieran para el cumplimiento de sus funciones y que sean de competencia del Ministerio; y otra de *Seguridad Pública*¹⁸, encargada de colaborar con el ministro en los asuntos de política de seguridad pública, su proposición, coordinación, ejecución y evaluación. También se incorporó la creación de *Subsecretarios Regionales Ministeriales de Seguridad Pública*, quienes colaborarían con el Intendente en la ejecución de la PNSP y coordinarían las acciones sectoriales e intersectoriales en dicha materia.

También el proyecto dio un paso adelante en materia de coordinación, puesto que contempló la creación de un Consejo de Seguridad Pública a nivel nacional que asesorara al Ministerio en la elaboración de la Política Nacional de Seguridad Pública, velando por su correcta, oportuna y eficaz implementación; así como la coordinación de todas las autoridades del Estado que intervienen en la materia, puesto que se reconoció la disgregación y descoordinación de los actores que intervienen directa e indirectamente en la seguridad pública¹⁹.

A nivel regional, provincial y local también existió una preocupación por clarificar funciones y roles, particularmente de los Intendentes y Gobernadores, en quienes recayó la ejecución de la PNSP, para lo cual podrían, entre otras funciones, celebrar acuerdos y convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades.

Por último, desde el análisis de los problemas de coordinación, particularmente aquellos cuando vinculados con una institucionalidad precaria para llevar adelante programas

¹⁷ La Subsecretaría de Fuerzas de Orden y Seguridad Pública sería, para todos los efectos legales, reglamentarios y contractuales, la sucesora de las actuales Subsecretarías de Carabineros e Investigaciones.

¹⁸ La Subsecretaría de Seguridad Pública sería la sucesora de la actual División de Seguridad Pública, otorgándole institucionalidad al programa presupuestario Programa de Participación y Seguridad Ciudadana que le dio origen.

¹⁹ En el Mensaje Presidencial que acompañó al proyecto de ley, se mencionó que “la coordinación de los distintos ministerios, servicios y organismos públicos que actúan en el ámbito de la seguridad pública es de primordial importancia para el éxito de las políticas públicas que se diseñan en la materia, por eso se estimó conveniente dar consagración legal a una instancia superior de coordinación, denominada Consejo de Seguridad Pública” (Comisión de Constitución, 2007).

intersectoriales, el proyecto contempló la creación del Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, continuador de las labores del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, CONACE²⁰. Así, el tema de la prevención cobró relevancia política e institucional, a la par con los ámbitos de control y sanción que tenían organismos especializados (como son los Tribunales de Justicia, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública).

En suma, el Mensaje Presidencial buscó dar un paso sustantivo en cómo abordar las fallas de coordinación que se observan en materia de seguridad. Fallas provocadas por un conjunto de situaciones relacionadas con la rigidez normativa, un mandato difuso, una estructura confusa y desordenada (que propiciaba dobles dependencias y duplicación de funciones), incoherencias en la actuación del Estado, así como también por una institucionalidad precaria y la no existencia de un propósito común que dotara de sentido a las acciones en materia de seguridad. Es así, que el primer proyecto de ley creó un ministerio exclusivo, del más alto nivel que se dedicara únicamente a la seguridad pública, conforme a lo dispuesto en la Reforma Constitucional del año 2005; y se le asignó al Ministro la tarea de coordinar a los ministerios y servicios que emprendieran acciones en materia de seguridad. Para ello, le encomendó al Ministerio proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Seguridad Pública y evaluar su ejecución, con lo cual el Ministerio pasó a tener un propósito común, formalmente instituido, de tal modo de dotar con sentido y coherencia a las acciones que en materia de seguridad pública se implementarían.

Se diseñó una estructura en la cual se explicitaron roles y funciones a las dos nuevas Subsecretarías, a los Secretarios Regionales Ministeriales y a los organismos relacionados, como son el Consejo de Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas. A nivel territorial se mandató a los Intendentes y Gobernadores la ejecución de la Política Nacional de Seguridad Pública.

Sin embargo, este proyecto de ley no logró resolver todos los problemas de coordinación, algunos perpetuaron. El más relevante fue la doble y hasta triple dependencia de algunos actores claves en materia de seguridad. En el caso de las Intendencias, al ser responsables de implementar la PNSP debían reportarse al Ministerio de Seguridad Pública, pero dependían administrativamente del Ministerio del Interior²¹. Y las policías no superaron la triple dependencia que tenían, puesto que siguieron dependiendo de tres ministerios, del Ministerio del Interior para aquellas acciones referidas al orden público, del Ministerio de

²⁰ El CONACE es un programa presupuestario dentro del Ministerio del Interior y por tanto con esta Ley se formaliza esta institución, creándola como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Seguridad Pública.

²¹ Ignacio Illanes, representante del Instituto Libertad y Desarrollo, señala durante una sesión de la Comisión que *“la doble dependencia no queda debidamente resuelta, porque al Ministerio de Seguridad Pública se le encarga un rol meramente administrativo respecto de las policías, en tanto que la concentración real de la Política Nacional de Seguridad Pública queda a cargo de los Intendentes, quienes forman parte del Ministerio del Interior”* (Comisión de Constitución, 2007, p. 51). Opinión similar expresó el Sr. Hugo Frühling en su intervención en la misma Comisión.

Seguridad Pública para los temas de seguridad pública, y del Ministerio Público en relación a la investigación de los delitos cometidos, tal como lo mencionó la Sra. Lucía Dammert en su intervención en la Comisión de Constitución en el 2007, y la reiteró el Senador, Sr. Hernán Larraín en la misma Comisión.²²

Otra deficiencia, es que no se aseguró una debida coordinación entre los actores, puesto que a juicio del Sr. Gonzalo Vargas, ex Gerente General de la Fundación Paz Ciudadana en su intervención en la Comisión de Constitución, el proyecto no planteó de manera concreta la forma a través de la cual este nuevo ministerio podía influir eficazmente en los demás ministerios.

Por último, otro aspecto debatible del Mensaje, fue que implícitamente diferenció la seguridad pública del orden público, como dos materias que deben ser abordadas por entidades distintas, la primera por el Ministerio de Seguridad Pública y la segunda por el Ministerio del Interior. Aspecto que desde el análisis de las fallas de coordinación, se produce cuando los actores no comparten o tienen posiciones contrapuestas en torno a los valores y perspectivas acerca de las dimensiones de un mismo problema, así como de los mecanismos para abordarlo. Diferenciación conceptual que en el debate legislativo develó posturas a favor y en contra de mantener estos temas en distintas entidades públicas. A favor de esta diferenciación dan cuenta las intervenciones realizadas por el Senador, Sr. Alberto Espina; el Fiscal Nacional, Sr. Guillermo Piedrabuena; el General Director de Carabineros, Sr. Alejandro Bernales y el Director General de la Policía de Investigaciones, Sr. Arturo Herrera, en sus intervenciones en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado en el 2007. Posición contraria fue la planteada por la Sra. Lucía Dammert de FLACSO y luego mencionada por el ex Ministro del Interior Sr. Belisario Velasco cuando presentó una indicación sustitutiva al Mensaje Presidencial.

En resumen, la primera etapa del debate legislativo de la Ley N° 20.502 logró dar pasos sustantivos en cómo mejorar la institucionalidad para abordar la seguridad pública. Se lograron consensos, varios de los cuales hicieron referencias a cómo mejorar fallas de coordinación que se observaban en torno este ámbito. Se creó una normativa exclusiva para mejorar la institucionalidad, en la cual se explicitó un mandato acerca de cuál institución pública era la responsable de la seguridad pública interior (el Ministerio de Seguridad Pública), quién debe liderarlo y propiciar la coordinación (el Ministro). Se institucionalizó un propósito y eje programático mediante la PNSP. Se creó una estructura con dos Subsecretarías, con Secretarios Regionales Ministeriales, un Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas y un Consejo de Seguridad Pública. Todo ello permitió dar orden y coherencia a la estructura, se delimitaron tareas y se evitó la duplicación de funciones. Así también se buscó dar coherencia y unidad a la acción de

²² El Senador Hernán Larraín manifestó durante una sesión de la Comisión que “*se ha cuestionado la suerte de doble dependencia que se observa en la actualidad, ante lo cual el proyecto no representa ninguna mejoría porque se confía la seguridad pública al nuevo ministerio y se mantiene el orden público a cargo del Ministerio del Interior*”. (Comisión de Constitución, 2007, p. 76)

los distintos actores, instaurando legalmente la coordinación como un objetivo prioritario del nuevo ministerio, y en consecuencia, asignó al Ministro mediante un mandato específico, impulsar su cumplimiento.

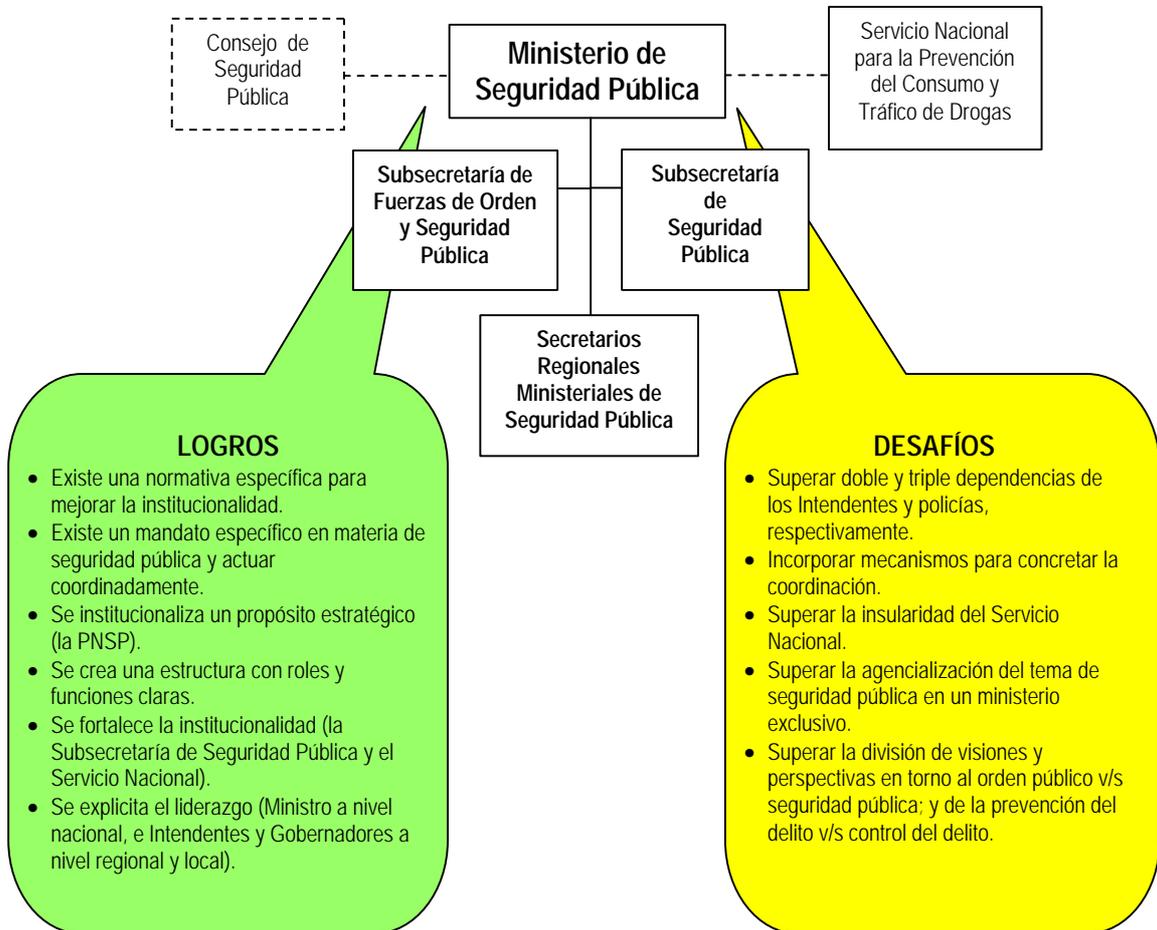
Sin embargo, la propuesta de crear un Ministerio exclusivo para la seguridad pública, hace recordar los problemas que se derivan cuando se agencializan los temas o similar a ello, existe insularidad²³ en las entidades públicas. Es decir, cuando se concentra en una sola entidad la expertiz técnica con el poder de decisión, respecto de qué hacer y cómo se debe actuar en un determinado ámbito de acción. Entidad que al concentrar el dominio técnico con el político en la toma de decisión, se desenvuelve de manera aislada, como una isla, evitando la comunicación e interacción con otros, o si bien lo hace, es para gestionar algunos asuntos específicos y de manera esporádica. Por ello, los problemas que se derivan de esta forma de abordar las problemáticas y sus políticas públicas dicen relación con la pérdida de efectividad en las intervenciones que se realizan; los procesos de toma de decisión se prolongan y empobrecen; los mecanismos de aprendizaje y control institucional se hacen casi inexistentes; la membresía o “afecto institucional” se pierde y también se complican los mecanismos de resolución de conflictos. En suma, se deterioran todos los ingredientes básicos de la sanidad institucional (Waissbluth, 2003).

Por otra parte, el Mensaje no logró resolver las fallas ocasionadas por las dobles y triples dependencias de las intendencias y las policías, respectivamente. Tampoco dio señales concretas de cómo lograr la coordinación de los actores y de las acciones en materia de seguridad y orden público. Estos desafíos buscarán ser resueltos en la siguiente etapa del debate legislativo.

A modo de síntesis, a continuación se diagrama la situación respecto a los logros y desafíos de la propuesta de un Ministerio exclusivo para la seguridad pública, desde la perspectiva de las fallas de coordinación.

²³ Mario Waissbluth (2003) define la insularidad como el fenómeno que se observa cuando una división, departamento o subsecretaría trabaja como una isla separada, y en el peor de los casos, con franco antagonismo, mala comunicación y traslapo de funciones con otras unidades.

ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, SUS LOGROS Y DESAFÍOS



2.2 SEGUNDA ETAPA: UNA SUBSECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA SIN SUFICIENTE JERARQUÍA

El debate suscitado en torno al Mensaje Presidencial, dejó en evidencia que existían varios aspectos que suscitaban dudas y que debían ser clarificados, entre los cuales estaba la doble dependencia de las policías entre el Ministerio del Interior y el nuevo Ministerio de Seguridad Pública²⁴; las competencias entre ambos ministerios; la composición y tareas del Consejo de Seguridad Pública; la posible dependencia de Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional de Menores, en lo relativo a los infractores de ley a este nuevo Ministerio; las normativas relativas a la seguridad privada; así como también las relaciones entre este Ministerio y el Ministerio Público. En suma, se requería tener una mayor claridad de los roles y funciones de los actores, sus dependencias, su estructura y formas de vinculación y coordinación.

Haciéndose cargo de las inquietudes y observaciones planteadas, los personeros de Gobierno de ese entonces (el ex Ministro del Interior, Sr. Belisario Velasco y el ex Subsecretario del Interior, Sr. Felipe Harboe) con la ayuda del asesor del Ministerio del Interior, Sr. José Antonio Viera-Gallo, reconsideraron los términos de la iniciativa planteada y se hizo llegar en Noviembre del 2006 a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento una Indicación sustitutiva, mediante el oficio N° 496-354, con la cual se suprimía la creación de un ministerio exclusivo en materia de seguridad pública, *reemplazándolo por una Subsecretaría de Seguridad Pública²⁵ al interior del Ministerio del Interior*. Por consiguiente, sería el Ministerio del Interior el encargado de la seguridad pública (conforme a lo dispuesto por los artículos 101 y 107 transitorios de la Constitución Política de la República); las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependerían de este Ministerio y se regirían por sus respectivas leyes orgánicas. Por lo tanto, todas las tareas encomendadas al Ministerio de Seguridad Pública serían asignadas a la nueva subsecretaría.

Así se buscó centralizar en un solo organismo las tareas de orden público y seguridad pública, con lo cual la gestión de los asuntos y procesos administrativos de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública quedaban bajo un mismo ministerio, eliminando la doble dependencia preexistente. Así también se eliminó la separación que existían entre la prevención del delito, que estaba bajo el Ministerio de Seguridad Pública y el control del delito, de responsabilidad del Ministerio del Interior. Por lo tanto, al integrar la seguridad pública al quehacer del Ministerio del Interior, se superaron las diferencias de visiones y perspectivas que existían sobre este tema y que producían fallas en la coordinación²⁶.

²⁴ La relación de dependencia de las policías con el Ministerio Público no fue materia abordada por este proyecto de ley, por eso no se sigue hablando de una triple dependencia de las policías.

²⁵ La nueva Subsecretaría de Seguridad Pública asumiría las tareas de la Subsecretaría de Fuerzas de Orden y Seguridad, contenidas en el mensaje original de este proyecto de Ley.

²⁶ Fallas de coordinación son conceptualizadas en este estudio como el conjunto de elementos, situaciones o prácticas vinculadas a uno de los tres marcos referenciales de la coordinación (el marco institucional,

La creación de la nueva Subsecretaría de Seguridad Pública, logró mantener la claridad en torno a las funciones y roles de los actores, puesto que derivó en el Ministro del Interior las funciones que precedentemente tenía el Ministro de Seguridad Pública y las labores de las dos Subsecretarías fueron absorbidas por la nueva Subsecretaría de Seguridad Pública.

A nivel territorial, la ejecución de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana se mantuvo bajo la responsabilidad de intendentes y gobernadores, pero ya no se ocasionaba el problema de la doble dependencia, puesto que ahora ambos cargos dependían del Ministerio del Interior, tanto en lo administrativo como en lo programático. Así, la Indicación sustitutiva logró resolver los problemas de coordinación previamente identificados, respecto a las dobles dependencias de las policías, intendencias y gobernaciones.

Sin embargo, abrió un nuevo frente crítico para la coordinación, porque eliminó el Consejo de Seguridad Pública que había sido institucionalizado para velar por la correcta, oportuna y eficaz implementación de la PNSP, gracias al esfuerzo conjunto y coordinado de los diversos actores nacionales, regionales y locales. Tampoco explicitó cómo el Ministerio lograría asegurar que los distintos ministerios y servicios se coordinaran para implementar los planes y programas que de la Política derivaran. Se argumentó que un tema tan relevante como la seguridad no podía recaer en un Subsecretaría, sino que requería de mayor jerarquía²⁷.

Donde no hubo cambios, fue en el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, a quien se le mantuvo las facultades ya previstas en el Mensaje Presidencial.

Reacciones positivas y negativas se observaron frente a esta Indicación sustitutiva. Por su parte, los Senadores Espina y Larraín en sus intervenciones en el Congreso, manifestaron su acuerdo con la creación de la Subsecretaría por cuanto simplificaba la estructura del Estado, al no crear un nuevo servicio público y al eliminar el Consejo de Seguridad Pública; pero no estaban conformes con que el tema de la seguridad pública quedara radicado en un subsecretaría, cuando a su juicio era un tema de máxima prioridad política e institucional y por lo tanto debía abordarse desde una institucionalidad con mayor rango jerárquico. También los Senadores Gómez y Prokurica no estuvieron conformes con esta indicación. El primero, porque consideraba más adecuado un ministerio exclusivo en materia de seguridad pública; y el segundo desconfiaba que un tema técnico, como es la seguridad pública, quedara bajo el mando de un ministerio político, como es el Ministerio del Interior. Además, surgieron otras observaciones respecto de la falta de normativas sobre la coordinación con otros ministerios, planteada por el Senador Espina y la Senadora Alvear; o cómo sería la relación con los municipios, formulada por esta misma Senadora.

organizacional o personal), y que al estar presentes, pueden ocasionar problemas o deficiencias en la coordinación.

²⁷ Incluso, el Senador Espina llegó a proponer durante una sesión de la Comisión que el Subsecretario debe tener rango de Vice Ministro. (Comisión de Constitución, 2007).

También el Director General de Carabineros, Sr. Bernales realizó un conjunto de observaciones mediante las cuales manifestó su oposición al proyecto de ley, respecto de la intromisión del Ministerio a las funciones y tareas de Carabineros de Chile.

Analizadas estas reacciones a la luz de las fallas de coordinación, se observa cómo se mantienen diferencias en torno a los valores y perspectivas de cómo abordar la seguridad pública, si es un tema que debe ser abordado de manera distinta y en forma exclusiva al orden público (bajo un Ministerio propio) o complementario (como parte del quehacer del Ministerio del Interior). Diferencias que se hicieron eco al momento de clarificar los roles y funciones de las instituciones, así como de sus dependencias, donde se observó cómo la directiva de Carabineros de Chile no quisieron dejar de ser parte del Ministerio de Defensa por el temor a ser controlados por un órgano político y con mayor injerencia en sus asuntos internos. Tensión, que si bien puede provocar problemas que afecten la coordinación del Ministerio con las policías; también da cuenta de una situación particular en el ámbito de la seguridad pública. Particularidad que dice relación con los marcos institucionales y organizacionales de algunos actores que intervienen en este tema. Específicamente de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

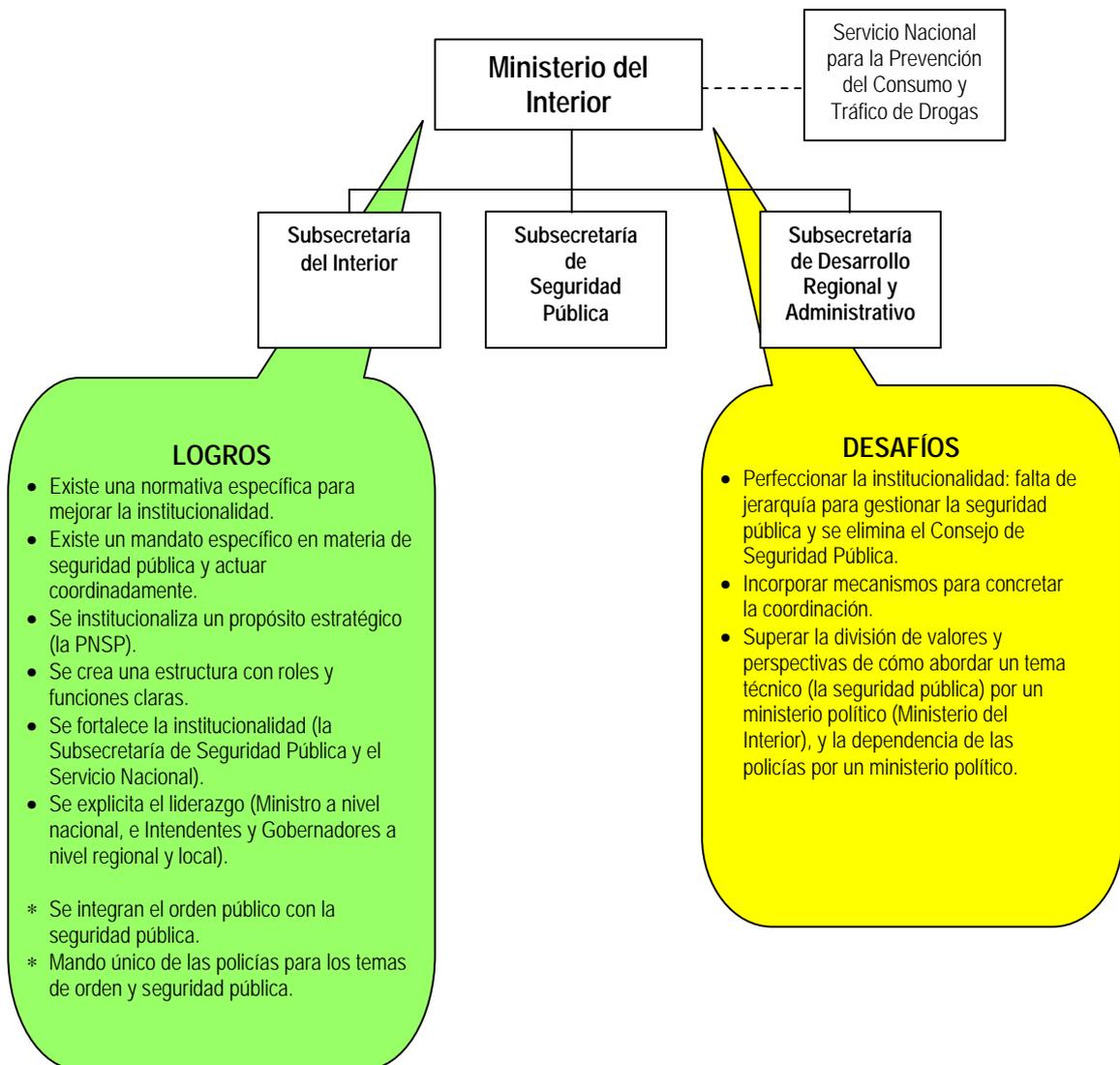
Es así, como Carabineros de Chile manifiesta mediante la intervención de su Director General en el Congreso, el carácter autónomo, jerarquizado y obediente de su institución y su vinculación directa con el Presidente de la República, por lo cual es en lo meramente administrativo que debe vincularse con el Ministerio del Interior. Por lo tanto, ve con recelo una mayor injerencia que podría tener el mundo civil en sus actuaciones, más aún cuando provienen de un Ministerio político como es el Ministerio del Interior. Por el contrario, su actual dependencia administrativa con el Ministerio de Defensa es mejor, puesto que se lo identifica como un Ministerio técnico más que político y le permite estar junto con las otras fuerzas uniformadas del país. Diferencias de visiones y perspectivas que serán un desafío permanente para la nueva institucionalidad.

Con el propósito de acoger y abordar las inquietudes planteadas durante ese debate legislativo, el Gobierno introdujo un conjunto de modificaciones al texto de la Indicación sustitutiva del Proyecto, pero no lograron resolver las controversias, puesto que en la votación que se realizó en la Comisión de Constitución, se aprobó la idea de legislar sobre la creación de un Ministerio de Seguridad Pública, echando por tierra la idea de una Subsecretaría de Seguridad Pública.

Este revés en la tramitación del proyecto de ley, solo pudo ser salvado gracias a un esfuerzo importante, tanto del gobierno como de la oposición por encontrar puntos en común, sobre cómo abordar la seguridad pública y otros temas vinculados. Aspectos que quedaron manifiestos en el Acuerdo Político Legislativo en materia de Seguridad Ciudadana, suscrito entre el Ejecutivo y los principales representantes de las principales coaliciones políticas del país, en Enero del 2008.

En síntesis, esta etapa de la genealogía de la Ley introduce modificaciones al marco institucional y organizacional de los actores que intervienen en el ámbito de la seguridad pública. A continuación se diagrama los logros y desafíos que emanan de esta etapa.

ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR CON UNA SUBSECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, SUS LOGROS Y DESAFÍOS



2.3 TERCERA ETAPA: MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA, UNIDAD Y JERARQUÍA.

Fieles al compromiso asumido, el gobierno de la ex Presidenta Bachelet ingresó una nueva Indicación del Ejecutivo, mediante el Mensaje 1.264-355 en enero del 2008, con el cual se *crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública*. Proyecto de ley que en lo sustantivo, reflejó los aspectos centrales del Acuerdo Político Legislativo. Así, este ministerio sería el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos a la política de seguridad pública interior; orden público, prevención, control de la delincuencia, reinserción social de los infractores; gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones, y que sea competencia del Ministerio realizar; así como en todo lo relativo con el mantenimiento de la seguridad pública interior, orden público y la protección de las personas y sus bienes. En ese marco, una de sus labores sería la coordinación de las acciones de los Ministerios y demás Servicios Públicos, que se relacionen con la seguridad pública interior.

De esta manera, la re-creación del Ministerio del Interior a un Ministerio del Interior y Seguridad Ciudadana logró dar la relevancia política, estratégica y jerárquica que era demandada para el tema de la seguridad pública. Hizo al Ministerio con mayor rango jerárquico, responsable de impulsar la PNSP, así como todas las acciones de prevención, control y rehabilitación de los infractores de ley. Analizado desde las fallas de coordinación, se resolvió el problema de quien es el responsable de impulsar y concretar las acciones en materia de seguridad pública, así como aquellas referidas a la coordinación de los actores que deben intervenir.

Más aún, esta versión del proyecto de ley dio un paso adelante en cómo asegurar la coordinación, señalando en su Artículo 4° que sería responsabilidad del Ministro del Interior y Seguridad Pública efectuar la coordinación sectorial e intersectorial, para lo cual el diseño y la ejecución de los programas, acciones y actividades deberían ser visados²⁸ por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

De esta manera, se abordaron las críticas precedentes en torno a cómo se va a lograr la coordinación de los ministerios y servicios; ante lo cual se propuso la visación como un mecanismo para asegurar que los programas y acciones que las entidades realicen sean coherentes y aporten al cumplimiento de la PNSP. Por lo tanto, la coordinación junto con tener un respaldo legal que la institucionaliza, tiene un responsable y un mecanismo concreto para hacerla efectiva.

²⁸ Con forme a lo planteado durante la entrevista realizada a un Diputado de la Alianza de Gobierno, la “visación” sería el proceso mediante el cual el Ministerio del Interior y Seguridad Pública realizaría una revisión detallada de los contenidos de un plan o programa de un Ministerio o Servicio Público, con el propósito de determinar si aporta o no al cumplimiento de las metas de la PNSP, antes de ser implementado.

Respecto de la organización interna del Ministerio, este proyecto contempló que la Subsecretaría del Interior, ya existente, asumiera nuevas funciones en materias relativas a la mantención del orden público, la coordinación territorial del gobierno y la relación con las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Creó una Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación de la Delincuencia, responsable de las políticas públicas destinadas a prevenir socialmente la delincuencia y a reinsertar socialmente a los infractores de ley. Se mantuvo la creación del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, al cual se le hace una pequeña modificación a su nombre.

En cuanto a la ejecución de la Política Nacional de Seguridad Pública a nivel regional, provincial y local, se mantuvo la propuesta original del Mensaje Presidencial, de que sea llevada a cabo a través de los Intendentes y Gobernadores, para lo cual podrían, entre otras cosas, celebrar todo tipo de acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades. No obstante, no tendrían ninguna atribución respecto a cuestiones administrativas y operativas de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Sin embargo, esta propuesta no hizo ningún avance concreto respecto al rol de los municipios en la implementación de la Política y por ende, desde la perspectiva de las fallas de coordinación, siguió existiendo un vacío respecto del rol y funciones que tiene la autoridad local en materia de seguridad pública a nivel comunal. Otro problema que se vislumbró, es la relación de las policías con la autoridad civil, porque si antes el Director General de Carabineros se entendía con el Subsecretario de Carabineros del Ministerio de Defensa para conversar los temas administrativos de su institución, con este proyecto de ley debería discutir esos temas con un Jefe de División, dependiente de la Subsecretaría del Interior. Entonces, podría surgir un conflicto de poder entre el liderazgo y jerarquía del Director General de Carabineros respecto del Jefe de la División de Carabineros. Conflicto que podría ocasionar problemas de mando y coordinación entre las autoridades civiles respecto de las uniformadas.

Esta nueva Indicación del Ejecutivo al proyecto de ley fue discutida durante el año 2008 en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Tanto senadores como otros invitados a la Comisión, destacaron la importancia de mantener el espíritu y letra del Acuerdo Político Legislativo, con lo cual se introdujeron algunas precisiones, sin cambiar en lo sustantivo el proyecto de ley. Luego, a principios del 2009 fue revisado por la Comisión de Hacienda del Senado, y al contar con su consentimiento fue votado en el Senado, logrando su aprobación y con ello se dio inicio al Segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

Es en esta Cámara donde nuevamente tuvo un revés importante el proyecto de ley. Las controversias sobre el proyecto se hicieron ver principalmente en la Comisión de Seguridad Ciudadana y Drogas, donde intervinieron varios representantes de Gobierno y de instituciones privadas. Se celebró la existencia de un servicio público responsable política y técnicamente de la seguridad pública; la formalización de una Política Nacional de Seguridad Pública; y que fuera diseñada, ejecutada y evaluada con el concurso y en

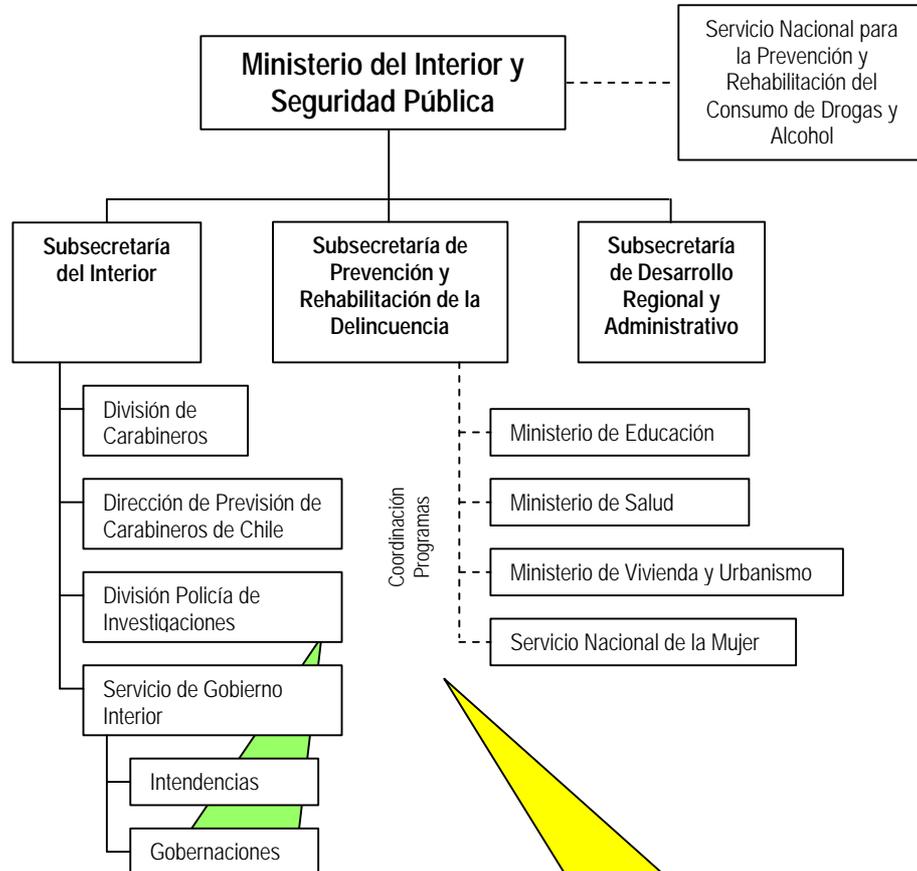
coordinación con los servicios públicos involucrados en la materia. Sin embargo, se plantearon críticas en torno a las labores que realizaría el Servicio Nacional (ex CONACE); el bajo perfil de las municipalidades; y la insuficiente claridad de los vínculos y relaciones con las instituciones involucradas en el tema. Pero las observaciones más fuertes, vinieron por parte del General Director de Carabineros Subrogante, Sr. Gustavo González y el Presidente del Cuerpo de Generales de Carabineros en Retiro, Sr. Fernando Cordero.

El General Director Subrogante, Sr. González manifestó su acuerdo con que la seguridad pública y el control del orden público quedaran bajo una nueva Secretaría de Estado, pero consideraba necesario modificar algunos artículos que hacían referencia a las facultades del nuevo Ministerio sobre la labor de las Policías. Particularmente las relativas al presupuesto de la institución, evaluación del cumplimiento de metas y calificación anual del personal de Carabineros. Por su parte, el General en Retiro, Sr. Cordero recordó el categórico rechazo planteado por él y el ex Senador Stange, al cambio de dependencia de Carabineros desde el Ministerio de Defensa a otra Secretaría de Estado, en razón de que estaban convencidos que los procedimientos policiales se politizarían. Críticas que recuerdan los posibles problemas de coordinación que se pueden ocasionar por los conflictos de poder y liderazgo entre las autoridades civiles y uniformadas.

Tras este debate, la iniciativa fue aprobada en general por la unanimidad de los miembros de la Comisión de Constitución, introduciéndoles algunas enmiendas. Pero luego, en su votación en la Cámara de Diputados, sufrieron rechazo todas las normas relativas al traspaso de la dependencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública al nuevo Ministerio y se incorporaron algunos perfeccionamientos para facilitar la puesta en marcha de las instituciones que crea el proyecto. También se sacó del ámbito de atribuciones del Servicio Nacional los programas de prevención y rehabilitación por abuso del alcohol. Con esta votación, el proyecto inició su Tercer trámite constitucional, volviendo al Senado para ser revisado nuevamente por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. En esta Comisión, aludiendo a algunos reparos a las modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados y la distancia de ellas con el Acuerdo Político Legislativo, se asumió rechazar todas las modificaciones introducidas en la Cámara. Esa misma posición tuvieron los Senadores al no aprobar el proyecto de ley el 14 de Octubre del 2009. Rechazo que dio origen a la conformación de una Comisión Mixta el 15 de Diciembre del 2009 para que resolviera las divergencias suscitadas entre ambas Cámaras.

En síntesis, esta primera fase de la tercera etapa de la genealogía de la Ley introduce nuevas modificaciones al marco institucional y organizacional de los actores que intervienen en el ámbito de la seguridad pública. A continuación se diagrama los logros y desafíos que emanan de la última propuesta del gobierno de la ex Presidenta Bachelet.

ESQUEMA DE LA PROPUESTA PRELIMINAR DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA, SUS LOGROS Y DESAFÍOS



LOGROS

- Existe una normativa específica para mejorar la institucionalidad.
 - Existe un mandato específico en materia de seguridad pública y actuar coordinadamente.
 - Se institucionaliza un propósito estratégico (la PNSP).
 - Se crea una estructura con roles y funciones claras.
 - Se fortalece la institucionalidad (la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación de la Delincuencia y el Servicio Nacional).
 - Se explicita el liderazgo (Ministro a nivel nacional, e Intendentes y Gobernadores a nivel regional y local).
 - Se integran el orden público con la seguridad pública.
 - Mando único de las policías para los temas de orden y seguridad pública.
- * Se otorga jerarquía para la gestión de la seguridad pública.
- * Se crea la visación como mecanismo para concretar la coordinación.

DESAFÍOS

- Superar la división de valores y perspectivas de cómo abordar un tema técnico (la seguridad pública) por un ministerio político (Ministerio del Interior), y la dependencia de las policías de un ministerio político.
- * Diferencias de rangos jerárquicos en la relación entre el Jefe de División de Carabineros con el General Director de Carabineros de Chile.
- * Insuficiente claridad de quién tiene el liderazgo para convocar y gestionar la seguridad pública a nivel comunal.
- * Mayor claridad al trabajo del Servicio Nacional y su vínculo con Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación

La Comisión Mixta que tuvo por tarea resolver las controversias entre la Cámara de Diputados y el Senado, no logró avanzar en su cometido a fines del 2009. La proximidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, cambios en los integrantes del Senado y Cámara de Diputados y por consiguiente una nueva conformación de la Comisión Mixta, provocó que se dilatara la discusión hasta Agosto del 2010, mes en el cual el nuevo Ministro del Interior, Sr. Rodrigo Hinzpeter dio a conocer una nueva versión del proyecto de ley para ser considerada por esta Comisión.

El Ministro explicó que la propuesta del gobierno del Presidente Sebastián Piñera recogía un gran número de las ideas que habían sido elaboradas por el Gobierno anterior, pero también introducía algunas modificaciones, tales como el cambio de nombre a la Subsecretaría de Rehabilitación y Prevención por Subsecretaría de Prevención del Delito²⁹; y la introducción de la competencia del nuevo servicio en materias de alcohol³⁰. Así también recuperó algunas propuestas emanadas de la Cámara de Diputados, como era la creación del Consejo de la Seguridad Pública a nivel nacional y regional; y el desarrollo de planes y programas en materia de prevención y seguridad ciudadana directamente por los municipios o mediante convenios con las Intendencias. Así, esta versión del proyecto de ley buscó resolver una de las fallas de coordinación previamente mencionada, cual es la falta de claridad del rol y funciones de los municipios en materia de seguridad ciudadana.

Durante la discusión de la Comisión Mixta, la Senadora Alvear celebró el cambio de nombre de la Subsecretaría de Prevención del Delito, porque el concepto de rehabilitación que se ocupaba en el texto anterior era demasiado amplio y dejar solo la prevención recoge de mejor manera lo que se espera de esta Subsecretaría (Comisión Mixta, 2010). Por su parte, el Senador Espina señaló que se buscó establecer vínculos más simétricos en la relación entre esta Subsecretaría y el Servicio Nacional para coordinar las acciones en materia de prevención vinculadas al consumo de drogas y alcohol de infractores de ley.

Respecto a la ejecución territorial de la PNSP, el Diputado Montes sostuvo que a nivel local es donde menos se observa coordinación entre las distintas instituciones, lo que redundaría en que no exista una instancia que reúna la información de los distintos actores que se ocupan de la seguridad pública. Comentario que hizo al Diputado Harboe recordar a la asamblea, la existencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública durante los gobiernos de la Concertación; ante lo cual el Ministro del Interior señaló que el Mensaje original del proyecto de ley contemplaba la existencia de un Consejo de Seguridad Pública, el cual este gobierno apoyaba su constitución, por estimarse un espacio valioso para que

²⁹El Ministro del Interior sostuvo que el concepto de Prevención del Delito “considera dentro de sí la rehabilitación, porque la forma más efectiva de prevenir de delito es impidiendo que los delincuentes reincidan, que es el objeto preciso del proceso de rehabilitación”. (Comisión Mixta, p. 45, 2010).

³⁰ El Ministro del Interior explicó durante una sesión de la Comisión que se introdujo el ámbito del alcohol al Servicio, debido a que “hoy las políticas relativas al abuso del alcohol están descentralizadas en una gran cantidad de reparticiones públicas, porque por un lado hay un aspecto de salud pública importante involucrado en el tema, pero también hay ámbitos relativos a la higiene industrial y a la educación, lo que genera una amplia oportunidad de descoordinación y duplicación de esfuerzos públicos, y por eso se decidió concentrar en un solo ente todas estas políticas, para que haya una única orientación global” (Comisión Mixta, p. 94, 2010).

las instituciones dialoguen, se coordinen y formulen propuestas en conjunto a la autoridad. Así, la propuesta del ejecutivo contempló la creación del Consejo Nacional y luego se adicionó los Consejos Regionales de Seguridad Pública Interior.

En relación al Servicio Nacional, en una sesión de la Comisión Mixta, el Diputado Harboe destacó que una de sus labores será la elaboración de una Estrategia Nacional de Prevención del consumo de drogas y alcohol, porque deberá ser implementada por la administración pública y facilitará la coordinación que establezca este servicio con otras entidades. Respecto a otros temas, como el rol de los municipios en la gestión local de la seguridad pública, la Comisión aprobó la propuesta del ejecutivo para que desarrollaran sus propios planes y programas. Actitud similar tuvieron los miembros de la Comisión ante otras enmiendas presentadas por el gobierno.

El intenso trabajo legislativo, en el cual se revisó artículo por artículo, comparando las propuestas provenientes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la última emanada por el Ejecutivo, permitió que luego de cuatro meses, la Comisión Mixta votara a favor del proyecto; fuera aprobado el 15 de Diciembre del 2010 en el Senado con 34 votos a favor de 38; y luego aprobado en la Cámara de Diputados con 102 votos de 120, el día 20 de Diciembre del mismo año. Luego, el 10 de Febrero fue proclamada la Ley N° 20.502 por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial el 21 de Febrero del 2011.

Así, esta nueva ley creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el cual será el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior, para cuyos efectos concentrará la decisión política en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior. También le corresponderá la gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones y que sean de su competencia.

En conclusión, esta tercera etapa de la discusión parlamentaria logró entregar una solución a la insuficiente institucionalidad que existía en materia de seguridad ciudadana. Desde la perspectiva de las fallas de coordinación, la nueva ley logró resolver varias deficiencias al crear una norma jurídica exclusiva que explicita las funciones del nuevo ministerio, haciéndolo responsable de la actuación del Estado en materia de seguridad pública. Institucionalizó la Política Nacional de Seguridad Pública (PNSP) como el instrumento que da cuenta del propósito estratégico que alineará y otorgará coherencia a las acciones que emprendan los distintos servicios públicos, asignándoles metas y acciones. Incorporó una estructura que deberá cumplir con el mandato de los legisladores, destinando para ello a dos Subsecretarías (de Interior y Prevención del Delito), dos organismos dependientes (el Consejo Nacional y Consejo Regional de Seguridad Pública), y uno relacionado (el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol). A cada uno de ellos se les explicitó sus funciones a fin de evitar las

duplicidades y se les señaló cuáles son sus dependencias jerárquicas. Así, este instrumento contribuyó a reducir las asimetrías de información y costos de transacción entre estas entidades y el Ministerio, al momento de acordar los planes y programas, y evaluar su ejecución.

La ley consagró la coordinación como un objetivo a ser cumplido por el Ministro, con lo cual existió claridad de quién es el responsable de impulsarla y a quien se le debe exigir rendición de cuentas de su cumplimiento. Para ello, los legisladores instalaron la autorización³¹ como el mecanismo que permitirá concretarla y hacerla exigible a los demás servicios, con el propósito que sus acciones sean coherentes y aporten al cumplimiento de las metas de la PNSP.

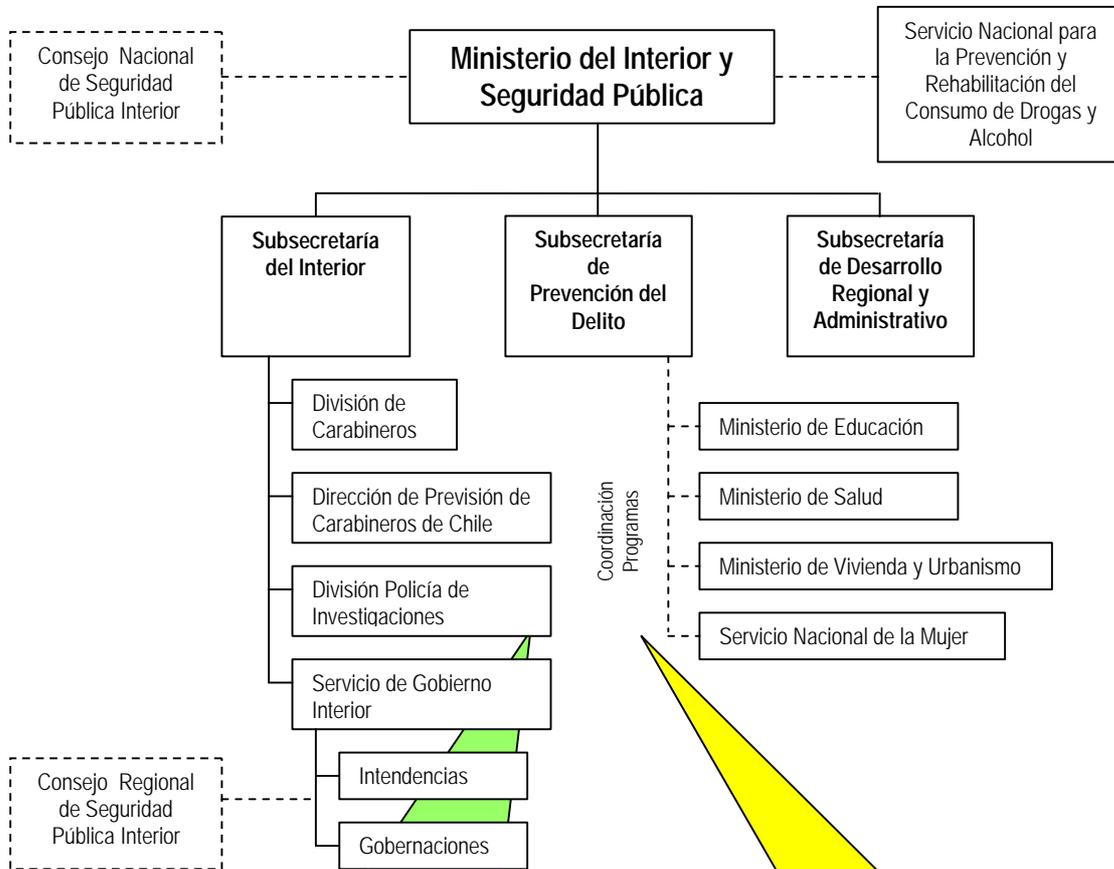
Sin embargo, el proyecto no logró resolver todas las dificultades diagnosticadas. Si bien se eliminó la doble dependencia de las Policías, éstas quedaron bajo la tutela administrativa de un ministerio político, que podría “politizarlas” como fue señalado por algunos de sus directivos. Además, ya no se van a relacionar más con un Subsecretario para resolver sus problemas administrativos, sino que ahora es con un Jefe de División, lo cual podría generar conflictos por las diferencias de rango entre las autoridades. Por último, la ley contempló una presencia más fuerte del Ministerio en las labores y gestión de las policías, lo que podría ocasionar problemas de coordinación si es que se observa que no existe unidad de criterios y de principios respecto del actuar de estas instituciones, así como de quién tiene el liderazgo y poder para decidir qué deben hacer estas instituciones.

También quedó un frente abierto respecto a la implementación de la PNSP a nivel local, puesto que si bien se clarificó mejor cuál será el rol de los municipios, no quedó claro quién será el responsable y tendrá el liderazgo de impulsar una adecuada coordinación a nivel comunal. Intendentes y Gobernadores tienen atribuciones limitadas respecto de lo que pueden hacer en la comuna. Es el Alcalde el jefe local, pero no tiene la jerarquía y el mandato para convocar, por ejemplo, al Mayor de una comisaría de Carabineros, o a un Subprefecto de una Brigada de la PDI, o a un Juez de los Tribunales en su comuna, u a otras autoridades de entidades públicas que requieren coordinar sus esfuerzos para brindar una mejor seguridad a la comunidad. Estos desafíos y otros que vayan surgiendo durante la implementación de la nueva ley, serán objeto de nuevos estudios y análisis que contribuirán a perfeccionar la nueva normativa del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

A modo de síntesis, el siguiente esquema da cuenta del organigrama definitivo que adquiere el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como también de los logros y desafíos que surgen de la Ley N° 20.502. En el Anexo N° 3 se puede observar una comparación entre el organigrama inicial del Ministerio del Interior respecto del definitivo.

³¹ En las versiones anteriores a la definitiva del proyecto de ley, se utilizaba el concepto de “visación”, pero en la última etapa de discusión realizada en la Comisión Mixta, a instancias del Diputado Burgos, se cambió por el concepto de autorización.

ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA DEFINITIVA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA, SUS LOGROS Y DESAFÍOS



LOGROS

- Existe una normativa específica para mejorar la institucionalidad.
- Existe un mandato específico en materia de seguridad pública y actuar coordinadamente.
- Se institucionaliza un propósito estratégico (la PNSP).
- Se crea una estructura con roles y funciones claras.
- Se fortalece la institucionalidad (la Subsecretaría de Prevención del Delito y el Servicio Nacional).
- Se explicita el liderazgo (Ministro a nivel nacional, e Intendentes y Gobernadores a nivel regional y local).
- Se integran el orden público con la seguridad pública.
- Mando único de las policías para los temas de orden y seguridad pública.
- Se otorga jerarquía para la gestión de la seguridad pública.
- Se crea la autorización como mecanismo para concretar la coordinación.

* Se reincorpora al proyecto el Consejo Nacional y los Consejos Regionales, propuestos en la Cámara de Diputados.

DESAFÍOS

- Superar la división de valores y perspectivas de cómo abordar un tema técnico (la seguridad pública) por un ministerio político (Ministerio del Interior), y la dependencia de las policías de un ministerio político.
 - Diferencias de rangos jerárquicos en la relación entre el Jefe de División de Carabineros con el General Director de Carabineros de Chile.
 - Insuficiente claridad de quién tiene el liderazgo para convocar y gestionar la seguridad pública a nivel comunal.
- * Coordinar la implementación de la Estrategia Nacional de Drogas y Alcohol entre el Servicio Nacional y los otros Ministerios y Servicios Públicos.

CAPÍTULO III ANÁLISIS DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

En este capítulo se realiza un análisis a los cambios introducidos a la nueva institucionalidad en materia de seguridad pública. Específicamente, se reflexiona en torno a los problemas de coordinación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública desde la perspectiva de su marco institucional, discusión parlamentaria y visión de stakeholders, con el propósito de identificar cuáles son las mejoras que se introducen y los desafíos que surgen. Reflexión que utiliza un enfoque analítico crítico para examinar desde la perspectiva de las fallas de coordinación la versión definitiva de la Ley N° 20.502 que crea al nuevo Ministerio.

Metodológicamente, este análisis utilizará información primaria extraída de entrevistas semiestructuradas que se realizaron a parlamentarios y expertos que participaron activamente en la discusión parlamentaria de la Ley³², así como información secundaria proveniente de los Informes emitidos por las Comisiones donde se analizó la Ley y otros materiales y bibliografía a fin al tema de la seguridad pública y la coordinación.

Se ha organizado este capítulo en siete apartados, con el propósito de integrar y relevar algunos conceptos que se desprenden del marco teórico desarrollado en este estudio con los contenidos de la Ley. Es así, que conceptualizada la coordinación como una práctica circunscrita a un marco institucional, organizacional y personal, es de toda relevancia mencionar que su éxito depende en gran medida de la claridad de un mandato que intensione la coordinación. Requiere de un propósito o misión que guíe la práctica de los actores y que preferentemente quede consignado en un contrato, público y conocido por todos. También se necesitan mecanismos de "governance" que contribuyan a su implementación, así como de incentivos y controles. Pero sin duda el desafío mayor es gestionar la coordinación, porque es una práctica colectiva y creativa, que está en permanente movimiento, y por tanto es posible identificar situaciones y prácticas que provoquen problemas en alguno de los tres pilares o marcos referenciales de la coordinación y por consiguiente se observen fallas en la coordinación. Son estos conceptos los que ordenan el siguiente análisis.

³² La nómina de los entrevistados se encuentra en el Anexo Metodológico de este estudio. Con el propósito de resguardar la confidencialidad de sus opiniones, en el documento no se hace referencia al nombre de la persona que dijo el comentario, sino que se utilizan categorías más genéricas.

3.1 EL MANDATO: CONCENTRADO Y JERÁRQUICO

La seguridad ciudadana es una de las prioridades para los ciudadanos y el gobierno. Las encuestas de los últimos 15 años ubican sistemáticamente este tema dentro de los prioritarios para las personas. El aumento de la delincuencia y la sensación de mayor inseguridad requerían que el gobierno tomara cartas sobre el asunto, para lo cual una de las medidas adoptadas era mejorar la institucionalidad, es decir perfeccionar el aparato público, sus instituciones, funciones y modos de actuar que permitieran una acción más eficaz en el ámbito de la seguridad.

Así fue como en los compromisos de las campañas presidenciales de la ex Presidenta Bachelet y el actual Presidente Piñera, adquiere la seguridad pública un lugar destacado. A juicio de expertos en el tema, en el caso de Michelle Bachelet este compromiso se tradujo, entre otras cosas, en el ingreso de un proyecto de Ley para crear un Ministerio que se dedicara exclusivamente al tema de la seguridad pública en Junio del 2006³³. Luego, el Presidente Piñera asume el compromiso de materializar este nuevo ministerio³⁴, el cual durante su tramitación legislativa dejó de ser un ministerio exclusivo, sino que se privilegió modificar el actual Ministerio del Interior para que asumiera los desafíos en materia de seguridad pública, creando el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Es así, que en el discurso del Presidente Sebastián Piñera durante la promulgación de este nuevo Ministerio destacó que *“por fin se crea una institucionalidad que radica en forma clara y precisa la responsabilidad del combate a la delincuencia y a la droga”*³⁵. Norma jurídica que modifica el Decreto con Fuerza de Ley 7912 de 1927 que creó al Ministerio del Interior, el más antiguo de la nación. Una norma que desde la perspectiva de las fallas de coordinación, permitió resolver un déficit importante, la insuficiente claridad del mandato de quién es el responsable de combatir la delincuencia, ¿cuál servicio público?, ¿cuál autoridad de gobierno?. Porque en materia de seguridad pública intervienen múltiples actores, pero no existía ninguno que por ley tuviera encomendada esa tarea³⁶. Entonces, la ley lo que hace es dar respuesta a esas preguntas. Porque en materia de coordinación, uno de los aspectos relevantes es tener claridad de quién es el responsable de impulsar la política pública que se quiere implementar, cuál es la organización y cuál es la autoridad que tiene el mandato de coordinar a los actores que deben intervenir.

Así, la nueva Ley explicita que será el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y su ministro los responsables de las políticas de seguridad pública. Responsabilidades y acciones que el Ministerio del Interior desde hacía varios años realizaba mediante programas en materia de seguridad ciudadana, pero con una institucionalidad inapropiada,

³³ Comentario realizado por el académico de la Universidad de Chile, durante la entrevista sostenida para este estudio.

³⁴ Comentario realizado por el Investigador del Instituto Libertad y Desarrollo durante su entrevista.

³⁵ Discurso realizado en el Palacio de La Moneda el 10 de Febrero del 2011.

³⁶ Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, si ese mandato no estaba explícito en la Ley del Ministerio, no era su obligación cumplirla, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE).

puesto que debía coordinar la acción de los distintos ministerios y servicios que intervienen en este ámbito, pero no contaba con las facultades y herramientas necesarias para hacerlo, según lo expresado por un Diputado de la Alianza de gobierno³⁷. Es por ello que la Ley, en su Artículo 1º, destaca que este nuevo Ministerio concentrará la decisión política en materia de orden público y seguridad pública, así como la coordinación, evaluación y control de la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos. Por lo tanto, la coordinación es consagrada como una tarea prioritaria para el Ministerio y que se debe cumplir, porque queda consignada en la Ley.

Rol de coordinación que no es exclusivo de este Ministerio, sino que cabe recordar que es un mandato para todos los servicios públicos, desde el momento en que el Artículo 5º de la Ley Nº 18.575 LOCBGAE señala que las personas deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública, realizándolo de manera coordinada, de tal modo de propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones. Así, lo que hace la ley del nuevo Ministerio es relevar y dar preponderancia a una función pública muy necesaria, pero algunas veces poco materializable³⁸.

3.2 EL CONTRATO: LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Otro ámbito que la Ley busca perfeccionar dice relación con el marco institucional y organizacional que delimita la actuación del Estado en el ámbito de la seguridad pública. Se sostiene que la estructura de las organizaciones del Estado que intervienen en esta materia es desorganizada, no existen responsabilidades claras, los objetivos son distintos y se generan confusiones, según lo expresa el profesional del Ministerio del Interior entrevistado. Opinión que también es compartida por el académico de la Universidad de Chile consultado, cuando señala que existe una *“institucionalidad fragmentada”*, o el investigador del Instituto Libertad y Desarrollo al sostener que *“las distintas competencias, los distintos órganos en materia de seguridad ciudadana estaban totalmente desperdigados o atomizados”*. Confusión, dispersión y desorganización que no contribuyen en nada a la implementación de una política pública y menos aún a la coordinación de múltiples actores. Por ello, lo primero que hace la Ley es intervenir sobre el marco organizacional, particularmente a nivel del **Propósito** que guía la actuación del

³⁷ En la entrevista sostenida con el Diputado señaló que *“la seguridad ciudadana no estaba encargada por ley a un ministerio en forma taxativa y no existía una institución que cumpliera ese rol cien por ciento”*.

³⁸ Así lo advierte el académico de la Universidad de Chile, cuando en la entrevista contó que el ex Ministro del Interior del ex Presidente Aylwin, Sr. Enrique Krauss *“se encuentra que no tiene atribuciones con la policías, pero identifica una disposición constitucional que le permitía al Presidente nombrar a un ministro como coordinador de determinadas áreas programáticas, y como consecuencia de ello, durante varios gobiernos de la concertación de manera bastante rutinaria se le entregó vía decreto al Ministro del Interior la coordinación de todos aquellos programas que podían tener incidencia respecto a la seguridad pública”*.

Estado en materia de seguridad pública. Por ello, se define en el marco legal la existencia de una Política Nacional de Seguridad Pública.

Así, lo que hace la Política es definir una misión, una visión sobre lo que se busca alcanzar, organizando y ordenando las acciones que se emprendan en materia de seguridad, porque establece los grandes lineamientos y metas a cumplir en un plazo de cuatro años. En ella, se explicitan las orientaciones políticas y programáticas que cada gobierno adopta en el ámbito de la seguridad³⁹. Para el Diputado de la Alianza entrevistado, este fue un gran mérito de la gestión del ex Subsecretario del Interior y actual Diputado, Sr. Felipe Harboe, *“porque logra entender que es necesario tener una Estrategia Nacional a la cual se le incorporan metas a cumplir”*. Entrevistado el Diputado Harboe, mencionó que lo que hizo fue invertir la forma en que se implementan las políticas públicas, puesto que en general lo que se hacía era la suma de las acciones que los distintos servicios realizaban de manera vertical en el territorio. Eso lo cambió mediante la “teoría de estructura secuencial” que él mismo denominó. En ella, lo primero que se hace es establecer un objetivo con metas medibles y cuantificables. Luego se diseña una estrategia para alcanzar dicho objetivo y a partir de ella se adecua la estructura para llevar a efecto la estrategia y lograr el objetivo.

Lineamientos estratégicos que en opinión del Diputado de la Alianza consultado, hoy el Programa Chile Seguro mantiene el espíritu de lo diseñado en tiempos de la ex Presidenta Bachelet, lo cual es considerado beneficioso en términos de dar continuidad a políticas de Estado en materia de seguridad ciudadana.

Sin embargo, desde un análisis más cauto, el investigador del Instituto Libertad y Desarrollo entrevistado, señala que la Política no puede ser omnicompreensiva, con el establecimiento de programas o metas rígidas y comunes para todos. Lo relevante para él, es que los lineamientos que se definan permitan impedir barreras y choques, de tal modo que no se produzcan problemas entre los distintos actores, así como también que las propuestas que se propongan tengan la flexibilidad necesaria para adecuarse a las realidades de las distintas localidades donde vayan a implementarse.

Deslindes entre flexibilidad y homogeneidad de las acciones a emprender que no son nada de fáciles de resolver, precisamente cuando lo que se busca es ordenar y dar coherencia a la actuación de un aparato grande y disperso de actores que intervienen en el ámbito de la seguridad pública. No obstante, ante este panorama se requiere un propósito común que oriente sus acciones, dotándole sentido a las organizaciones y a las personas que en ellas trabajan.

Si se analiza la institucionalización de la Política Nacional de Seguridad Pública desde la perspectiva de la coordinación como una práctica y la Teoría Neoinstitucional, es posible

³⁹ En ese sentido, la Sra. Lucía Dammer comentó durante una sesión de la Comisión que *“una política de seguridad debe dar cuenta de principios que la orienten, un norte o visión de país sobre la materia y lineamientos estratégicos que guíen el accionar de programas e iniciativas”*. (Comisión de Seguridad Ciudadana y Drogas, 2009)

señalar que este instrumento de política pública pasa a ser un contrato⁴⁰, que suscribe el gobierno con los distintos actores que intervienen en el ámbito de la seguridad pública. Así, la Política introduce un orden en la actuación del gobierno en este ámbito; mitiga el conflicto que se pueda producir entre los intereses y motivaciones de los actores participantes; y se asegura un beneficio mutuo, al establecer metas que deben ser cumplidas por las distintas entidades, las cuales en la medida que se alcancen obtienen un beneficio, que puede ser el reconocimiento público, la asignación de mayor presupuesto o la continuidad de sus labores en materia de seguridad pública.

En ese marco, si se recoge el planteamiento de Elinor Ostrom (2000), será importante que el contrato sea establecido por acuerdo entre los involucrados, de tal modo que sea el mutuo interés el que conducirá a los agentes a supervisarse y lo cumplan. En ese sentido, será relevante que la PNSP sea suscrita por todos los Ministerios y Servicios Públicos vinculados a la seguridad pública, y mejor aún será si su contenido interpela las visiones y perspectivas de estas instituciones, de manera que ellos concurren a esta firma de manera voluntaria, manifestando su interés y compromiso por alcanzar las metas de la Política.

3.3 LOS CONSEJOS: MECANISMOS DE “GOVERNANCE” Y CONSTRUCCIÓN DE SINTONÍA POLÍTICA

Institucionalizada la Política Nacional de Seguridad Pública como el propósito estratégico que orienta las acciones en materia de seguridad, cabe preguntarse cuáles son los mecanismos de “governance” que la Ley establece para cumplir el contrato plasmado en la Política. Las respuestas que surgen son al menos dos. Por una parte, el Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Seguridad Pública Interior, y por otro el establecimiento de una estructura organizacional para el Ministerio del Interior y Seguridad Pública que contribuyan a su cumplimiento.

El Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Seguridad Pública Interior son instancias normadas en los Artículos 6º y 16º de la Ley N° 20.502, las cuales fueron creadas como instancias de carácter consultivo, que en el caso del Consejo Nacional asesorará al Ministro del Interior y Seguridad Pública en la elaboración de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior; y asesorará al Intendente en la implementación y coordinación de la Política a nivel regional, provincial y local, en el caso de cada Consejo Regional.

Estos Consejos son sin duda un mecanismo de “governance” para el logro de la coordinación, puesto que son creados como una instancia que agrupa a todos los directivos de las instituciones vinculadas directamente con la seguridad ciudadana. Es así, que el Consejo Nacional es presidido por el Ministro del Interior y Seguridad Pública e

⁴⁰ Un contrato es un acuerdo que se establece entre las partes contrayentes, mediante el cual se introduce un orden, se mitiga conflictos y se asegura un beneficio mutuo (North, 1993).

integrado por el Ministro de Justicia, el Subsecretario del Interior, el Subsecretario de Prevención del Delito, el Subsecretario de Justicia, un representante de la Corte Suprema designado por ésta, el Fiscal Nacional del Ministerio Público, el Defensor Nacional de la Defensoría Penal Pública, el General Director de Carabineros de Chile, el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, el Director Nacional de Gendarmería de Chile, el Director Nacional del Servicio Nacional de Menores, el Director Nacional del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y el Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades.

Desde la Teoría de Provan sobre el enfoque de gobernanza, estos Consejos se constituyen como un espacio para coordinar las acciones y tomar decisiones, en este caso sobre el diseño y la implementación de la Política Nacional de Seguridad Pública. En términos de la estructura, utilizan la de gobierno compartido, donde es la misma colectividad quien toma las decisiones y gestiona las actividades (Provan, 2007). Por ello, los Consejos son constituidos para concretar aún más el mandato de coordinación que tiene el Ministerio respecto de la PNSP. Así es como lo manifiesta el Diputado de la Alianza de gobierno entrevistado al señalar que *“lo que los inspiraba era la necesaria coordinación que debía existir entre los actores de una comuna, región o país en materia de seguridad ciudadana, que no existe hoy día”*.

Más aún, es posible aventurar que los Consejos no solo se constituyen como un espacio formal de coordinación, sino que podrían ser un espacio de concertación, es decir un lugar donde se desenvuelve el debate político y se van construyendo consensos en torno a visiones y perspectivas de cómo abordar la seguridad pública. Así también las interacciones y la práctica de la coordinación van aceitando las relaciones, favoreciendo la concertación y la unión entre las personas y sus organizaciones.

Coordinación que se estimaba crucial para implementar las acciones en materia de seguridad, sobre todo a nivel local. El diagnóstico compartido por algunos expertos, es que a nivel local no se conversa entre los actores. *“El Alcalde no conversa con el Fiscal, y el Fiscal no conversa con los Carabineros y éstos no conversan con los de Policía de Investigaciones”* según palabras del Diputado de la Alianza consultado. Por tanto, lo que se busca es que exista esa conversación porque se estima necesaria y deseable para lograr que los distintos actores que intervienen en materia de seguridad incorporen en sus prácticas la coordinación de acciones.

Conversaciones que propician el intercambio de información y la transparencia respecto de lo que se hace, las cuales son dos condiciones necesarias para que exista una buena coordinación. En su ausencia se producen fallas asociadas a la opacidad y eso es lo que se observa a nivel local. *“Esa falta de conversación y traspasar información es nefasta”* según el Diputado de la Alianza entrevistado. Por lo mismo, es que este mismo Diputado y otros expertos lamentan que la nueva institucionalidad no haya contemplado la creación de un Consejo a nivel local. Por lo tanto, no se resuelve de manera expresa las dificultades de coordinación y conversación que se observan a nivel local. Así, es posible prever que serán las relaciones informales las que deberán continuar supliendo esta falta de formalidad,

que si bien para algunos puede no ser un obstáculo, para otros lo es, toda vez que las autoridades de los distintos servicios no se quieren reunir y por tanto se requiere forzar y obligar a que exista esa coordinación.

Sin embargo, la Ley no profundiza en cuál será el mecanismo de "governance" para la ejecución territorial de la PNSP, porque si bien se clarifica mejor cuál será el rol de los municipios en la implementación de planes y programas, no quedó claro quién será el responsable y tendrá el liderazgo de impulsar una adecuada coordinación a nivel comunal. Los Intendentes y Gobernadores tienen atribuciones limitadas respecto de lo que pueden hacer en la comuna, puesto que el liderazgo y las facultades en ese ámbito las tienen los Alcaldes. Sin embargo, respecto a la seguridad ciudadana no cuentan con la jerarquía y el mandato para convocar, por ejemplo, al Mayor de una comisaría de Carabineros, o a un Subprefecto de una Brigada de la PDI, o a un Juez de los Tribunales en su comuna, u a otras autoridades de entidades públicas que requieren coordinar sus esfuerzos para brindar una mejor seguridad a la comunidad. Por ello, esta insuficiente claridad en el liderazgo puede producir fallas en la coordinación a nivel local.

3.4 LAS SUBSECRETARÍAS: MECANISMOS DE "GOVERNANCE" QUE ORDENAN LA ESTRUCTURA

La Ley N° 20.502 junto con encomendar al nuevo Ministerio el diseño e implementación de la PNSP con el concurso del Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Seguridad Pública Interior; explicita en su Artículo 3° cuáles son las funciones que tendrá que emprender. De las once funciones descritas, la número tres y la número siete (letra c y letra g del Artículo 3° de la Ley) dicen relación con la coordinación. La primera establece: "Encomendar y coordinar las acciones y programas que los demás Ministerios y los Servicios Públicos desarrollen en relación con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, evaluarlas y controlarlas, decidiendo su implementación, continuación, modificación y término, así como la ejecución de las políticas gubernamentales en materias de control y prevención del delito, de rehabilitación y de reinserción social de infractores de ley, sin perjuicio de llevar a cabo directamente los que se le encomienden". Y la segunda señala que el Ministerio debe "Promover, coordinar y fomentar medidas de prevención y control de la delincuencia, la violencia y la reincidencia delictual".

Así se busca resolver los problemas derivados de una estructura confusa y desordenada, donde no hay claridad de las responsabilidades⁴¹ que son aspectos esenciales para abordar las fallas de coordinación. Por ello la Ley explicita las funciones del Ministerio

⁴¹ Para el funcionario del Ministerio del Interior entrevistado para esta investigación, el tema de las responsabilidades es esencial para mejorar la institucionalidad. *"Quién es responsable de la seguridad pública en este país no era claro. Hasta hace poco las policías se atribuían la responsabilidad de la seguridad pública, pero el problema es que la seguridad pública es un problema de política pública, es un problema político y por lo tanto debe haber una autoridad política a cargo que no pueden ser los directores de las policías"*.

como también de las Subsecretarías y organizamos relacionados, a fin de tener claridad de lo que cada uno hace, evitando las duplicidades y vacíos existentes. Así mismo, esta delimitación de tareas permite que las Subsecretarías den garantías para la implementación de la PNSP, constituyéndose, desde un análisis neoinstitucionalista, mecanismos de “governance” para el cumplimiento del contrato plasmado en la Política.

Específicamente, la **Subsecretaría del Interior** que existía en el Ministerio del Interior, la nueva Ley le encomienda ser el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, mantención del orden público, la coordinación territorial del gobierno y las demás tareas que aquel le encomiende. Para lo cual, dentro de las funciones que ya tiene, establece que deberá, especialmente, ocuparse de los asuntos de naturaleza administrativa de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de los organismos del sector que corresponda.⁴² Así, esta Subsecretaría será el mecanismo de “governance” para el cumplimiento del mandato referido a los asuntos administrativos de las policías.

Con esta modificación, se introduce uno de los cambios más controvertidos que tiene la nueva Ley, porque cambia la dependencia institucional de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, trasladándose desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. El diagnóstico que existía daba cuenta de una doble y hasta triple⁴³ dependencia que tenían las policías y que hacía muy engorroso su trabajo. En palabras del Diputado de la Concertación entrevistado, *“Carabineros e Investigaciones se relacionan con el Ministerio del Interior en lo programático pero para efectos presupuestarios con el Ministerio de Defensa”*. Por lo tanto, cuando se le solicitaba a las policías que hicieran un despliegue territorial que les exigía mayores recursos, ellos argumentaban que no podían hacerlo porque no contaban con esos recursos, y por lo tanto era un tema que debía resolver el Ministerio del Interior con el Ministerio de Defensa. También ocurría que en términos programáticos, el Ministerio de Defensa al no tener labores de seguridad pública, no contaba con los conocimientos y herramientas para involucrarse en las acciones de las policías. Así, *“se hacía difícil darle dirección y tomar la iniciativa en materia de seguridad”* en opinión del académico de la Universidad de Chile consultado.

El Diputado de la Concertación entrevistado comenta que este cambio no es tan nuevo respecto de las dependencias, porque lo que se hace es devolver al Ministerio del Interior las policías que, hasta antes del Golpe Militar, estaban bajo ese Ministerio. En ese sentido, lo que se hace es alinear los incentivos, los cuales según el funcionario del Ministerio del Interior consiste en que sea *“un Ministerio el que coloca los objetivos políticos en*

⁴² Específicamente, el Artículo 10° de la Ley, establece que esta Subsecretaría deberá elaborar los decretos, resoluciones, órdenes ministeriales y oficios relativos a nombramientos, ascensos, retiros, renunciaciones, comisiones de servicios nacionales a otros organismos del Estado y al extranjero y, en general, todos aquellos actos administrativos orientados a la resolución de solicitudes, beneficios u otros asuntos que interesen al personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en servicio activo, al personal en retiro y a los familiares de todos los anteriores.

⁴³ La triple dependencia hace referencia a la relación que establecen las Policías con la Fiscalía cuando les solicitan investigar un delito. Esta relación no se ve alterada por esta Ley.

seguridad pública y todos los actores que apuntan a ese objetivo estén alineados con el Ministerio del Interior". En este caso, será la Política Nacional de Seguridad Pública la que establezca las metas y por tanto los incentivos políticos, y serán las policías quienes deberán diseñar sus programas y líneas de acción de manera de contribuir al cumplimiento de esas metas y por tanto alinearse a esos incentivos.

Sin embargo esta medida adquiere carácter controvertido, cuando en la discusión parlamentaria el ex General Director de Carabineros, Sr. Bernales da cuenta del rechazo que tiene esta medida por parte de los Carabineros en retiro y algunos directivos de esta institución, por la posible "politización" de las policías. Rechazo que según el Diputado de la Alianza de Gobierno entrevistado obedece a que ellos se sentían cómodos en el Ministerio de Defensa, donde dependían de un Subsecretario (el de Carabineros), pero con la nueva Ley pasan a depender administrativamente de una Jefatura de División en la Subsecretaría del Interior, lo cual les hace perder estatus.

Pérdida de jerarquía en la relación administrativa del alto mando de las policías con el alto mando civil, que también es visualizada por el funcionario del Ministerio del Interior consultado. Al respecto, este mismo funcionario explica que las Divisiones de Carabineros y de Policía de Investigaciones en la Subsecretaría del Interior, tendrán un carácter especial, por cuanto si bien tendrán que realizar las labores administrativas que la ley confiere a la Subsecretaría, también podrán adquirir un rol en la evaluación de contenidos durante la primera etapa de transición, en este cambio de dependencia institucional. Porque uno de los objetivos que se le asignan al Ministerio es la evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas de seguridad pública a cargo de las instituciones policiales (Artículo N° 3, letra j).

Por lo tanto, el cambio de dependencia de las policías si bien logra resolver algunos problemas de coordinación derivados de la doble dependencia administrativa y programática, puede ocasionar nuevas fallas de coordinación, que dicen relación con posibles conflictos derivados de las posiciones jerárquicas entre el mando civil y el policial. Particularmente Carabineros de Chile dio cuenta durante las sesiones parlamentarias del nivel de autonomía que su Ley Orgánica Constitucional les confiere, y por lo tanto toda posible intromisión del Ministerio es vista con recelo y preocupación.

En ese contexto, es pertinente mencionar como uno de los objetivos que tenía el Ministerio sobre esta materia se eliminó. Así, en el Artículo N° 3 Letra k) del proyecto de Ley que fue aprobado por el Senado se estipulaba que el Ministerio debía estudiar las necesidades financieras de las Policías, proponer su presupuesto anual y conocer y analizar sus presupuestos de adquisiciones, sin perjuicio de las atribuciones que en estas materias correspondan al General Director de Carabineros y al Director General de la Policía de Investigaciones de Chile.

Sin embargo, hoy la Ley N° 20.502 sólo le asigna al Ministerio las labores relacionadas con la gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones (Artículo N° 1) y la evaluación del

cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas a cargo de las instituciones policiales (Artículo N° 3 Letra j). Por lo tanto, se reduce y acota la intervención directa del Ministerio sobre las policías, respecto de la propuesta inicial aprobada en el Senado, pero quedan claramente establecidos los ámbitos de acción de la Subsecretaría como mecanismo de gobernance para el contrato suscrito mediante la Política.

El siguiente mecanismo de “governance” que de la Ley se desprende, es la **Subsecretaría de Prevención del Delito**, la cual se crea especialmente mediante la Ley N° 20.502 con el propósito que sea la entidad de gobierno responsable de la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas públicas destinadas a prevenir la delincuencia, a rehabilitar y a reinserir socialmente a los infractores de ley, sin perjuicio del ejercicio de las atribuciones que el Ministro le delegue, así como del cumplimiento de las tareas que aquél le encargue. Esta Subsecretaría es la continuadora de la División de Seguridad Pública, la cual en términos institucionales, era una partida del presupuesto del Ministerio del Interior y por lo tanto dependiente de la voluntad política del ejecutivo y los legisladores de su continuidad. Esta precaria institucionalidad⁴⁴ le *“quita trascendencia y peso político”* al actuar de la División, lo cual a juicio del académico de la Universidad de Chile entrevistado es una deficiencia seria y por lo tanto se busca tener una *“dirección superior de estos programas que esté planamente institucionalizada”*.

Así, el traspaso de una División a una Subsecretaría es un cambio significativo para el actuar del Ministerio, puesto que además de institucionalizar y dar existencia permanente a un programa presupuestario, la nueva Subsecretaría significa readecuar la estructura del Ministerio conforme a las prioridades establecidas por el gobierno y la PNSP. De esta manera adquiere un mayor rango jerárquico y por tanto sus directivos y profesionales cuentan con un mejor piso institucional para desempeñar sus labores, sobre todo cuando uno de los objetivos de la Subsecretaría es velar por el cumplimiento de la función de coordinación de las acciones que se emprendan en el marco de la PNSP así como las referidas a la prevención, control y reinserción de la delincuencia, que por ley debe cumplir el Ministerio.

Para tal efecto, la ley dispone que la Subsecretaría deba articular las acciones que los Ministerios y Servicios Públicos ejecuten, así como las prestaciones y servicios que otorguen, de manera de propender a su debida coherencia y a la eficiencia en el uso de los recursos. Dos cualidades que se vinculan directamente con el principio de coordinación establecido en la Ley N° 18.575 LOCBGAE. Así también, éstos son dos elementos que ante su ausencia en la implementación de las políticas públicas, se producen fallas en la coordinación de los actores que intervienen en ella.

⁴⁴ El funcionario del Ministerio del Interior entrevistado para esta investigación, señaló que la precaria institucionalidad de la División se debe al carácter presupuestario que tiene y por lo tanto depende su existencia del presupuesto que año a año se le asigne.

Entonces, es posible establecer que la Subsecretaría de Prevención del Delito significa un avance, tanto desde la perspectiva del marco institucional como organizacional, puesto que da formalidad a un espacio organizacional existente, reconociéndose la trayectoria y relevancia de las acciones que realiza el equipo profesional de la División de Seguridad Ciudadana. Así también logra formalizar relaciones informales de coordinación que establecía con otros Servicios Públicos para la implementación de programas conjuntos.

En suma, la Subsecretaría se erige como la entidad que resguarda el cumplimiento de los objetivos y metas de la PNSP y por ello puede ser analizada como un mecanismo de gobernance para la Política. Sin embargo, la propia delimitación de las funciones de la Subsecretaría podrían provocar fallas de coordinación, puesto que algunas se relacionan directamente con el Servicio Nacional (ex CONACE), lo cual será analizado más adelante.

3.5 EL SERVICIO NACIONAL: DESLINDES INSTITUCIONALES A UN PROBLEMA INTERSECTORIAL

Un cambio relevante que se realiza en la institucionalidad vigente, es reemplazar el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), un programa presupuestario del Ministerio, por el **Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol**, el cual pasa a ser un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Por lo tanto, lo que se busca es fortalecer la institucionalidad. Como señala el funcionario del Ministerio del Interior entrevistado, las tareas que realizaba el CONACE eran permanentes desde hacía varios años y por lo tanto no era pertinente que siguiera siendo un programa presupuestario que dependiera del presupuesto del año, para saber si existía o no.

Con este cambio de institucionalidad, se busca favorecer la coordinación y actuación del nuevo servicio, puesto que se da existencia legal a un Consejo que antes era un ítem presupuestario; se le otorga autonomía para desarrollar sus propios planes y programas y administrar su propio presupuesto. Adquiere mayor realce y prestancia⁴⁵. Se le otorga mayor nivel jerárquico, con lo cual facilita las relaciones y coordinaciones que establezca con otros Ministerios y Servicios Públicos, especialmente con el Ministerio de Salud y Educación. Al respecto, el Diputado de la Alianza de Gobierno consultado destaca que en la discusión parlamentaria se relevó el rol coordinador que tiene este servicio respecto de las políticas de prevención que se realizan en materia de alcohol y drogas, y por ello en la Ley se le encomendó en el Artículo 19º, letra c) Impulsar y apoyar, técnica y financieramente, programas, proyectos y actividades de Ministerios o Servicios Públicos destinados a la prevención del consumo de drogas y alcohol, así como al tratamiento,

⁴⁵ Estos son calificativos que utiliza un académico de la Universidad de Chile para destacar lo positivo del cambio institucional del ex CONACE.

rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción y el alcoholismo, y ejecutarlos, en su caso.

Sin embargo, al ser este un servicio descentralizado logra autonomía y poder de decisión que puede provocar algunos problemas de coordinación. Problemas que son recurrentes cuando las temáticas de políticas públicas se agencializan o bien existe insularidad⁴⁶ en las entidades públicas. Es decir, cuando se concentra en una sola entidad la expertiz técnica con el poder de decisión, respecto de qué hacer y cómo se debe actuar en un determinado ámbito de acción. Entidad que al concentrar el dominio técnico con el político en la toma de decisión, se desenvuelve de manera aislada, como una isla, evitando la comunicación e interacción con otros, o si bien lo hace, es para gestionar algunos asuntos específicos y de manera esporádica. Por ello, los problemas que se derivan de esta forma de abordar las problemáticas y sus políticas públicas dicen relación con la pérdida de efectividad en las intervenciones que se realizan; los procesos de toma de decisión se prolongan y empobrecen; los mecanismos de aprendizaje y control institucional se hacen casi inexistentes; la membresía o “afecto institucional” se pierde y también se complican los mecanismos de resolución de conflictos. En suma, se deterioran todos los ingredientes básicos de la sanidad institucional (Waissbluth, 2003).

Específicamente, se visualizan problemas de coordinación en al menos dos frentes. El primero es en su relación con la Subsecretaría de Prevención del Delito, porque coinciden tangencialmente en el ámbito de actuación. Por una parte, esta Subsecretaría tiene como una de sus funciones proponer al Ministro del Interior y Seguridad Pública las políticas y programas en materias de prevención del consumo de estupefacientes, sustancias sicotrópicas e ingestión abusiva de alcohol, y de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por dichas sustancias, siempre que se trate de infractores de ley (Artículo 13º, Letra e). Y por su parte, el Servicio debe ejecutar las políticas en materia de prevención del consumo de estupefacientes, sustancias sicotrópicas e ingestión abusiva de alcohol, y de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por dichos estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Artículo 19º).

Si bien en el caso de la Subsecretaría, su trabajo es con quienes hayan cometido delitos y en el caso del Servicio es con el público en general, son deslindes frágiles y movibles, los cuales son advertidos por los expertos⁴⁷. El Diputado de la Alianza de Gobierno entrevistado comenta que es un tema que se conversó y *“lo que está claro es que el Servicio debe llevar a cabo la ejecución concreta de las medidas, pero lógicamente en coordinación con la Subsecretaría”*. En opinión del funcionario del Ministerio del Interior consultado, lo que se hizo es que el Servicio sea el responsable de diseñar y ejecutar las

⁴⁶ Mario Waissbluth (2003) define la insularidad como un fenómeno que se observa cuando una división, departamento o subsecretaría trabaja como una isla separada, y en el peor de los casos, con franco antagonismo, mala comunicación y traslape de funciones con otras unidades.

⁴⁷ Durante una sesión de la Comisión de Seguridad Ciudadana y Drogas, la Sra. Lucía Dammert comentó que se crea una institucionalidad un poco confusa, porque *“se propone una subsecretaría que coordina los temas de consumo de droga y paralelamente se consolida una institucionalidad autónoma sobre los mismos temas”* (Comisión de Seguridad Ciudadana y Drogas, 2009).

medidas, al mandarle que elabore la Estrategia Nacional de prevención del consumo de drogas y alcohol, coordine su implementación y de apoyo técnico y financiero para su ejecución (Artículo 19º, Letra d y e). Sin embargo, el punto de inflexión para él, es que *“el diseño claramente debe ser compartido con el Ministerio de Salud, de Educación y con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública”*.

Por su parte, el Diputado de la Concertación entrevistado comenta que en una sesión de la Comisión Mixta se le dio al Servicio *“la facultad de dictar la Política Nacional de Drogas que debe ser en conformidad con la Política Nacional de Seguridad Pública”* y para favorecer esa coherencia programática, se le estableció una relación con el Subsecretario de Prevención para evitar que la Subsecretaría haga una cosa y el Servicio haga algo distinto. Propuesta que presentaron junto al Diputado Burgos, para que se estableciera una relación obligada de ida y vuelta entre el Subsecretario y el Director del Servicio.

Amarras institucionales que de alguna manera buscan cerrar las posibles brechas y fallas de coordinación entre la etapa de diseño y ejecución de la Estrategia Nacional de Drogas, porque lo que se buscó en el diseño institucional del nuevo Servicio, era diferenciar el proceso de diseño de una política pública con su ejecución. Brechas que recuerdan lo planteado por Juan Carlos Cortázar y Michael Lipsky al señalar que muchos problemas de implementación dicen relación con las diferencias entre los valores, visiones e intereses propios de quienes diseñan las políticas y las implementan, los *street-level bureaucrats*.

Un segundo frente de posibles fallas de coordinación, se puede producir en el proceso mismo de diseño y ejecución de la Política, porque el Servicio deberá recoger e incorporar las opiniones de los Ministerios al momento de diseñar la política y luego tendrá que coordinar sus acciones. El Diputado de la Alianza de Gobierno entrevistado señala que *“los ministerios tendrán que conversar con el Servicio antes de implementar sus programas de prevención o rehabilitación”*. Por lo tanto, también se pueden producir diferencias de opiniones entre los profesionales y directivos de un Ministerio respecto de otros. Así por ejemplo lo manifestó el Jefe del Departamento de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, Sr. Sebastián Pavlovic en su intervención en el Congreso, al señalar que le preocupa que el Servicio Nacional (ex CONACE) asuma responsabilidades en la política de prevención del consumo de alcohol, cuando el Ministerio de Salud trabaja en ese ámbito. Diferencias que podrían dificultar la coordinación, puesto que el Servicio, como responsable de elaborar la Estrategia, tendrá que negociar y lograr alcanzar acuerdos respecto de los contenidos de la Estrategia y los programas a realizar.

Proceso de negociación en donde también se podrían evidenciar problemas a causa de rivalidades o conflictos de poder entre el liderazgo de los directivos públicos de un Ministerio respecto de otro, o bien producto de motivaciones individuales que difieren entre las distintas personas que participan de dicha negociación. En algunos puede primar buscar el éxito personal y beneficio individual respecto de otras motivaciones más altruistas y de búsqueda del bien común.

Al respecto, es interesante acotar que si el proceso de negociación de la Estrategia Nacional de Drogas no logra acuerdos, los entrevistados manifestaron que en última instancia el problema se escala y es finalmente el Presidente de la República quien dirime la situación. Pero como tampoco no es favorable que los problemas que surjan entre ministerios se resuelva por esa vía, en la mayoría de los casos, los Ministros y/o los Directivos de más alta jerarquía logran establecer acuerdos, que si bien a su juicio pueden ser pareto inferiores, es lo mejor posible dadas las condiciones de negociación.

Todos los problemas del Servicio Nacional mencionados hasta este momento, dicen relación de una u otra forma con situaciones que se producen cuando temas multidimensionales y multisectoriales, como son la droga y el alcohol, son delimitados por el marco institucional. Las nuevas reglas del juego que se imponen en este caso, fuerzan una división en los roles y funciones de los Servicios Públicos que intervienen en esos ámbitos. Por una parte se agencializan los temas mediante un servicio exclusivo, con autonomía y presupuesto propio, pero también deja algunas amarras para evitar la insularidad de este Servicio, mediante la obligación de coordinar sus acciones con la Subsecretaría de Prevención del Delito; y la gestión de la Política Nacional de Drogas con la venia y participación de al menos los Ministerios del Interior y Seguridad Pública, de Salud y de Educación.

En un plano distinto pero no lejano, los esfuerzos realizados hasta ahora por clarificar las nuevas reglas del juego que trae la nueva institucionalidad, para algunos expertos dejó de lado y omitió todo lo que dice relación con los vínculos y coordinaciones que establece el Ministerio del Interior con Gendarmería de Chile, el Servicio Nacional de Menores, el Ministerio Público y los Tribunales de Justicia. Es así, que Lucía Dammert en su intervención en la Comisión de Seguridad Pública y Drogas, menciona que estas omisiones son un contrasentido, toda vez que se explicita que será el Ministerio del Interior y Seguridad Pública el responsable de todo aquello relativo a la prevención, control y rehabilitación de los infractores de la ley, en donde estas instituciones tiene un rol fundamental y por consiguiente se requería mayor claridad en los mecanismos de coordinación y trabajo con estas instituciones.

3.6 MECANISMOS PARA LA COORDINACIÓN: INCENTIVOS Y CONTROL

Hasta aquí se han identificado diversas situaciones que provocan problemas de coordinación para el Ministerio del Interior y cómo ellas han querido ser resueltas por la nueva institucionalidad que crea al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Medidas que han permitido resolver algunas fallas de coordinación, pero también han abierto posibles nuevos problemas. Lo que está claro es que uno de los objetivos estratégicos que adquiere este Ministerio es la coordinación de los planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en el ámbito de la seguridad pública. Por ello es relevante analizar cuáles son los mecanismos dispuestos en la Ley para propiciar y asegurar una adecuada coordinación.

El primer mecanismo establecido para concretar la coordinación es la **Autorización**, que tendrá que realizar el Ministerio al diseño y la evaluación de los planes y programas que se ejecuten en el ámbito de la seguridad pública (Artículo N° 4). Así lo afirma el Diputado de la Concertación entrevistado, cuando señala que *“es la forma material de ejercer la facultad de coordinación”*. Un concepto que hasta antes de la discusión en la Comisión Mixta del proyecto de ley no existía, sino que se refería a la “visación”. Visación que para el Diputado de la Alianza de Gobierno entrevistado era dar el ok a un programa, darle el visto bueno o no. Pero en la discusión del proyecto de ley se estimó que ese concepto era vago y daba la connotación de que se debía revisar en detalle los planes y programas para ser aprobado; por eso a instancias de una propuesta del Diputado Burgos, se cambió este concepto por el de la autorización, por considerarse más claro y directo. Según este mismo Diputado de la Alianza, hace referencia a una revisión *“más macro, donde no se mete en el detalle”*.

Pero más allá de la palabra que se utilice, entre visación o autorización, lo que está en el fondo para los expertos, es la necesidad de generar un proceso de conversación y de acuerdo entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública con los demás Ministerios y Servicios Públicos⁴⁸, para que las acciones que se emprendan en materia de seguridad guarden coherencia y aporten al cumplimiento de las metas de la PNSP. Acuerdo en torno a las acciones a realizar, que sin duda busca eliminar fallas de coordinación provocadas por la incoherencia o disgregación de acciones que realizaban los distintos servicios.⁴⁹

En lo concreto, el funcionario del Ministerio del Interior entrevistado explica que mediante este mecanismo se logran al menos dos cosas relevantes. Por una parte, que los Ministerios y Servicios se informen entre sí sobre las acciones que se van a realizar y sus resultados, de tal modo de reducir las asimetrías de información que pueden existir entre lo que hace, por ejemplo el Ministerio de Salud o de Educación, respecto de lo que propone el Ministerio del Interior. En esa misma línea, se reducen también los costos de transacción al momento de celebrar acuerdos o convenios entre los Servicios, puesto que se conoce y se han conversado previamente los alcances que tendrán las acciones a emprender, así como se comparten los resultados obtenidos. Por lo tanto, el compartir información mediante este mecanismo permite reducir fallas de coordinación asociadas a las asimetrías de información y costos de transacción.

En segundo lugar, la autorización también se convierte en un mecanismo de veto para el mismo funcionario de Gobierno, porque requiere que las autoridades de los Ministerios o Servicios firmen el plan o programa a realizar; y si uno no está de acuerdo con lo que el otro le propone, no lo firma y así obliga a tener que negociar para lograr puntos en común. Negociación que se realiza en la fase de diseño de los planes y programas y por lo tanto

⁴⁸ Así lo explica el Diputado de la Alianza de Gobierno entrevistado para este estudio, al referirse porqué es necesaria la autorización de los planes y programas por parte del nuevo Ministerio.

⁴⁹ Al respecto, el Diputado de la Alianza comenta en su entrevista que de acuerdo a la experiencia de los ex Subsecretarios del Interior, Sr. Felipe Harboe (ejerció el cargo entre el 2006 al 2008) y el Sr. Jorge Burgos (ejerció en el año 2002 dicho cargo) era necesaria esa autorización para evitar que los programas que realizaban los servicios fueran en una dirección contraria a lo que se quería desde el Ministerio del Interior.

contribuiría a eliminar las fallas de coordinación que se producen cuando existen diferencias en las visiones y perspectivas acerca de las dimensiones de un problema y los mecanismos para solucionarlo.

La interrogante que queda en los expertos es cómo se materializará esta autorización de programas, cuán engorroso será, porque al momento de aprobarse la ley, no existe ningún reglamento que lo describa. Lo que se infiere, es que al ser la autorización un mecanismo que se formaliza por ley, da origen a un "procedimiento administrativo", el cual debe seguir los parámetros que para estos efectos estipula la Ley N° 19.880. Por lo tanto, se deben cumplir una serie de formalidades que en la práctica pueden trabar la concreción e implementación de programas, al extenderse los plazos asociados a la formalización de la autorización. Por lo tanto, la "autorización de programas" es un mecanismo que contribuye a eliminar fallas de coordinación asociadas a la incoherencia de acciones, asimetrías de información y costos de transacción. Pero también puede ocasionar nuevas fallas en la coordinación por la dificultad administrativa y la extensión de los plazos asociados a la formalización de este procedimiento administrativo. Entonces, teniendo estas dos caras de la moneda la autorización, será un desafío para los gerentes públicos desarrollar los mecanismos que agilicen su tramitación, de tal modo de cumplir eficientemente su cometido. Por ahora, en la medida en que la autorización no logre materializarse en un instructivo o un reglamento y por ende lo sea un mecanismo conocido, compartido y entendido por los actores, será tan vago e ineficiente como si no existiera.

Un segundo mecanismo dispuesto en la ley para concretar la coordinación entre actores, es la posibilidad de celebrar **acuerdos o convenios** entre el Ministerio con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades, que digan relación directa con la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas de seguridad interior y orden público (Artículo 3°, Letra i) de la Ley N° 20.502). Esta misma atribución la tiene la Subsecretaría de Prevención del Delito, los Intendentes y el Servicio Nacional (ex CONACE).

Así, los acuerdos y contratos son considerados como un mecanismo de "governance" desde la teoría económica y desde la perspectiva de la coordinación, porque permiten introducir un orden, mitigan el conflicto y aseguran un beneficio mutuo entre las partes contrayentes. Es una manera que tiene el Estado y por ende los Ministerios y Servicios Públicos de externalizar algunos servicios, especialmente la implementación de las políticas públicas, sobre todo en aquellas circunstancias cuando se sostiene que los Ministerios tiene un rol diseñador y coordinador de políticas públicas, pero su ejecución debe ser externalizada o realizada, en delimitadas circunstancias, por el propio ente público⁵⁰.

⁵⁰ Distinción entre el rol de diseño e implementación de las políticas públicas que queda de manifiesto en el Artículo 22° de la LOCBAE, donde se establece que los ministerios son los encargados de proponer y evaluar las políticas públicas y que excepcionalmente podrán actuar como órganos administrativos de ejecución.

Según las características de los Acuerdos o Convenios que se suscriban, tendrán que seguir un procedimiento administrativo a fin de que los Departamentos Jurídicos y/o la Contraloría General de la República certifiquen su legalidad y otorguen su aprobación⁵¹. Sin embargo, en opinión de un Directivo público⁵², no es necesario que todo acuerdo quede suscrito mediante un instrumento legal. En su opinión, puede ser más útil y ágil levantar un *Acta de Acuerdo*, documento firmado entre los directivos y/o profesionales de los servicios públicos contrayentes, en donde se deja constancia de un convenio de trabajo, especificando las tareas y responsabilidades a cumplir por las partes. Más aún, si esta acta es publicada mediante un sitio web u otro instrumento de difusión masivo, porque se facilita el control de su cumplimiento. Control que no solo será ejercido por los mismos involucrados, sino que también puede involucrar a miembros de la sociedad civil y ciudadanos.

En suma, los acuerdos o convenios, sean legales o no, permiten resolver posibles fallas de coordinación provocadas cuando existen insuficientes reglas formales que especifican que dos o más servicios públicos trabajarán en conjunto. Por lo tanto, estos acuerdos delimitan la acción y responsabilidades de las partes involucradas, así como también establecen mecanismos de “governance” para asegurar su cumplimiento, ya sea por la vía legal (Contraloría General de la República y/o Departamentos Jurídicos) o por vía ciudadana mediante el control social que puede ejercer la sociedad civil y los ciudadanos.

Un tercer mecanismo que contribuye a la coordinación y está dispuesto en la Ley, es la **entrega de recursos** de un servicio público a otro. En palabras del Diputado de la Alianza de Gobierno consultado *“siempre el que maneja el presupuesto obliga una coordinación”*, porque la entrega de recursos a un tercero, establece un compromiso a cumplir un acuerdo. Acuerdo que, como ya se mencionó, tiene sus mecanismos de control, los cuales serán más rigurosos existiendo dineros de por medio, debido al rol que cumple la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda respecto a la ejecución presupuestaria de los Ministerios y Servicios Públicos; y el control financiero ejercido por la Contraloría General de la República.

Pero más allá de los controles asociados a la entrega de dineros, lo relevante a destacar, es que existiendo recursos financieros, que provienen del presupuesto de una institución, es este el organismo que tiene el control sobre ellos, y por ende puede decidir qué hacer con ellos. Así por ejemplo, el funcionario del Ministerio del Interior entrevistado comenta que en el Fondo que administra el CONACE para el programas de drogas, es esta institución la que decide en qué áreas programáticas se financian iniciativas y por lo tanto son ellos quienes tienen la facultad para realizar los convenios y transferencias de recursos para implementar iniciativas en coordinación con otros organismos, públicos o privados.

⁵¹ En el Anexo N°2 del Marco Legal de la Coordinación, se hacen algunas referencias sobre los alcances y características de los procedimientos administrativos.

⁵² El Directivo público fue especialmente entrevistado para este estudio, con la finalidad de recabar su experiencia en la administración pública, así como también su expertiz en los temas de gerencia y gestión pública, puesto que es Abogado y Magíster en Gestión de Políticas Públicas.

No obstante lo anterior, es interesante señalar que al momento de preguntar sobre los mecanismos de coordinación que la ley establece, ningún entrevistado en este estudio señaló de manera espontánea la asignación presupuestaria como tal. Fue a instancias de preguntas directas sobre este tema, que se analizó. Así, la mayoría de los entrevistados mencionó que la entrega de recursos es un mecanismo que obliga la coordinación entre actores, al existir convenios de trabajo que formalizan la transferencia de recursos a un tercero contra la prestación de un determinado servicio o producto, que puede ser o no realizado de manera conjunta con el servicio mandante.

En resumen, es posible establecer que en la Ley N° 20.502 se establecen al menos tres mecanismos que materializan la coordinación, la autorización de programas, el establecimiento de acuerdos o convenios y la asignación de recursos. Un cuarto mecanismo mencionado por algunos expertos, que si bien no es propiamente de coordinación, es un requisito fundamental para su eficacia, es la **evaluación**. Es decir, que durante la implementación de los planes y programas que se ejecuten, exista un espacio formal para la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas comprometidas.

Es así, como en la definición de los objetivos del Ministerio, la evaluación adquiere un rol fundamental, al encomendarle la evaluación de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior (Artículo 3°, letra c); y la evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas de seguridad pública a cargo de las instituciones policiales (Artículo 3°, letra j). Así también, a la Subsecretaría de Prevención del Delito se la faculta para evaluar las políticas públicas destinadas a prevenir la delincuencia, a rehabilitar y a reinsertar socialmente a los infractores de ley (Artículo 12°). A los Intendentes también se les encomienda la evaluación del desarrollo de planes y programas ejecutados en el territorio de su jurisdicción (Artículo 14°, letra b).

Si bien la evaluación es un proceso fundamental para evaluar la eficacia de las políticas públicas, es aún más importante para la coordinación, puesto que permite analizar y determinar si el acuerdo de trabajar en conjunto con otros servicios públicos se cumplió o no. Es el momento en que es posible determinar si efectivamente se logró la coordinación entre actores y por lo tanto se alcanzó la "*coordinación fuerte*", como es denominada por el Directivo público entrevistado. Es decir, que efectivamente se cumplió el compromiso de seguir ciertos cursos de acción que habían sido previamente acordados. A diferencia de una "*coordinación débil*", que señala este mismo Directivo, la cual consiste en el acuerdo formal que establecen dos o más entidades para trabajar en conjunto, pero que hasta ese momento no es posible determinar si se logrará efectivamente.

Otro mecanismo que permite verificar si ocurrió la coordinación de actores es la **cuenta pública**, en el cual un Ministro y/o Directivo público informa del cumplimiento de ciertos compromisos ante la opinión pública. Instancia por lo tanto, que permitiría dar cuenta de si se logró implementar planes y programas en forma coordinada.

Cuenta pública que fue mencionada por algunos expertos, al señalarse que hasta antes de la designación del Ministro del Interior y Seguridad Pública como responsable de la

Política Nacional de Seguridad Pública, no existía formalmente una persona responsable de esta materia, a quien se le pudiera exigir una rendición de cuentas de lo realizado en ese ámbito. En esa línea, el investigador del Instituto Libertad y Desarrollo entrevistado comenta que recién ahora con esta Ley va haber alguien que va a tener que rendir cuentas, y que en una sociedad que camina por mayor libertad y desarrollo, la ciudadanía debe estar más al día de lo que está sucediendo a nivel de políticas públicas.

La misma ley establece un mecanismo de cuenta pública, al mandarle al Ministerio que informe semestralmente al Senado y a la Cámara de Diputados, acerca de los avances en la implementación y los resultados parciales de los programas de seguridad pública (Artículo 5°).

En ese sentido, la cuenta pública favorecerá que la sociedad en su conjunto reciba información transparente e integrada de lo que realiza el Estado en materia de seguridad pública, y no como era antes, que se hacía en forma parcializada y fragmentada, proveniente de cada Ministerio y Servicio Público involucrado. Por lo tanto, es un mecanismo de gobernanza para la coordinación, porque la rendición de cuenta permite informar públicamente que ciertos planes y programas se han realizado de manera conjunta y coherente entre entidades públicas.

Clarecidos cuáles son los mecanismos para concretar la coordinación y cuáles permiten verificarla, corresponde ahora analizar cuáles son los incentivos que tiene el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sus funcionarios para implementarla. Incentivos, que desde la teoría económica nos señalan porqué un individuo se comporta de una u otra manera, es aquello que orienta la acción para lograr un determinado objetivo. En este caso, la coordinación interinstitucional.

El primer **incentivo** es de índole **legal**. Dado que la coordinación es un objetivo que está establecido en el Artículo 1° de la Ley del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, es una obligación de Estado y no cumplirla significa una ilegalidad. En ese marco, la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, señala expresamente que los órganos de la Administración del Estado deben someter su acción a las Constitución y a las leyes. Por ende, el nuevo Ministerio debe cumplir lo que se le ha mandatado en la nueva Ley que lo crea; y será responsabilidad de sus autoridades y jefaturas ejercer un control jerárquico permanente de este organismo para velar el cumplimiento de la función de coordinación que se ha encomendado al Ministerio.

De lo contrario, si esta obligación no se cumple, se pueden utilizar los instrumentos legalmente establecido para hacer una denuncia y buscar una sanción por incumplimiento de deberes del Estado. Así por ejemplo, se puede concurrir a la Contraloría General de la República o bien acercarse a un Senador y/o Diputado para que se inicie un investigación sobre el tema.

Un segundo **incentivo** es de carácter **político**. El perfeccionamiento de la institucionalidad para la seguridad pública fue un compromiso de campaña del Presidente Sebastián Piñera

y ratificado en su discurso del 21 de Mayo del 2010, por lo tanto públicamente se anunció que existirían mejoras en cómo abordar esta temática. Desde ahí se desprende que la coordinación de los actores, considerada un elemento fundamental en las políticas de seguridad para este gobierno, también debía perfeccionarse. Este incentivo, a diferencia del anterior, es más blando de hacer cumplir, por cuanto no existe de por medio una ilegalidad si no se cumple con el rol de coordinador del Ministerio. Por el contrario, si no se efectúa este compromiso de campaña, la sanción política que podría recibir el Presidente es la no reelección en el cargo. Pero como en Chile no se puede reelegir al presidente, sería una no reelección a la coalición de partidos que lo apoya. Pero aún así, es difícil de que esto ocurra, por cuanto en una elección presidencial lo que cada vez cobra más relevancia es la trayectoria personal del candidato, más que la trayectoria de los partidos políticos que lo apoyan.

Un tercer **incentivo** es de índole **social**. Es el reconocimiento y valoración que las personas realizan del actuar de un gobierno, de un Ministerio y un Ministro. Apreciación que se expresa, por ejemplo en las encuestas de opinión pública que se realizan periódicamente sobre el desempeño del gobierno y su equipo. Pero también el reconocimiento se demuestra en el desenvolvimiento de las personas y sus organizaciones en la implementación de una política pública. Así, en el ámbito de la Política Nacional de Seguridad Pública, cuando se establece en la Ley que su ejecución a nivel territorial será liderada por los Intendentes y concretada mediante el establecimiento de acuerdos con instituciones públicas o privadas, lo que en el fondo se está señalando, que la ejecución de dicha política debe ser realizada en conjunto con los distintos actores que intervienen en el ámbito de la seguridad pública. Por tanto, las organizaciones y sus miembros a nivel local tienen un rol que cumplir y su participación es relevante. De esta manera, si la comunidad participa durante la implementación de esta Política, es una forma de expresar su reconocimiento y valoración al trabajo que realiza el gobierno. De lo contrario, una abstención de la comunidad puede ser interpretada como un rechazo al gobierno, a sus organizaciones y a sus funcionarios.

Por último, un tercer **incentivo** es de carácter **personal**, que puede ser significativo para un Ministro, un Subsecretario, un Jefe de División o para un profesional de un servicio público. Dice relación con la retribución que recibe esta persona por la labor que está desempeñando. Para algunos, la valoración a su trabajo, al profesionalismo y al éxito en las labores desempeñadas es un reconocimiento que motiva y guía la acción. Para otros, el interés por el poder, por alcanzar puestos con mayor jerarquía y mayor remuneración son incentivos que guían su acción y por tanto en la medida que los vayan obteniendo, seguirán desenvolviéndose de la manera que les permitió alcanzar ese reconocimiento. En ese marco, si la práctica de la coordinación es una tarea que se le ha encomendado a una persona y ha logrado concretarla con éxito, sobrellevando dificultades y logrando resolver conflictos asociados a ella, entonces la persona conseguirá el reconocimiento que busca y por ende podrá acceder aquello que la incentiva: el éxito profesional, valoración profesional, incremento salarial o cargos de mayor jerarquía.

3.7 NUEVA INSTITUCIONALIDAD: SÍNTESIS DE MEJORAS, NUEVAS FALLAS Y PROPUESTAS PARA GESTIONAR LA COORDINACIÓN

A modo de conclusión de este capítulo, es posible señalar que el nuevo marco institucional del Ministerio del Interior y Seguridad Pública permite introducir mejoras al marco normativo y organizacional del Ministerio, puesto que desde el análisis de las fallas de coordinación contribuyen a superar problemas. Es así, como ante la insuficiente claridad de quién es el responsable de implementar las políticas de seguridad ciudadana y coordinar a los múltiples actores, la Ley N° 20.502 establece claramente que será este nuevo Ministerio el responsable de este tema y de coordinar a los Ministerios y Servicios Públicos involucrados. Ante un marco organizacional disperso, fragmentado, sin responsabilidades ni objetivos claros, la Ley consagra formalmente la existencia de un propósito estratégico que oriente y otorgue sentido a las organizaciones y a sus personas, mediante la Política Nacional de Seguridad Pública. Política que se erige como el gran contrato entre el gobierno y los actores públicos y privados para avanzar en materia de seguridad pública. Y como todo contrato, se le establecen mecanismos de “governance” mediante la conformación de un Consejo Nacional y Consejos Regionales de Seguridad Pública Interior.

Así también, se introducen modificaciones e innovaciones a la estructura del Ministerio, que desde la perspectiva neoinstitucional permiten incorporar mecanismos de “governance”. Es por ello que se amplían las funciones de la Subsecretaría del Interior para gestionar los asuntos administrativos y controlar las metas de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Se crea la Subsecretaría de Prevención del Delito, con lo cual las prioridades del gobierno en ese ámbito se ven fortalecidas e institucionalizadas, haciéndola responsable de la PNSP. Por otra parte, se mejora la insuficiente institucionalidad que tenía el antiguo CONACE creando el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol; con lo cual se establecen deslindes de autonomía y patrimonio propio para facilitar la gestión de esta institución pública en los ámbitos de la droga y el alcohol.

Desde la perspectiva de la coordinación, al ser reconocida como una práctica crucial para la eficiente gestión de la PNSP y todas las acciones que en el ámbito de la seguridad pública se emprendan, la nueva Ley explicita al menos tres mecanismos para concretarla. La autorización de planes y programas que realicen los Ministerios y Servicios Públicos; el establecimiento de acuerdos o convenios que formalizan reglas y compromisos de trabajar en conjunto; y la entrega de recursos para implementar los planes y programas previamente acordados. Mecanismos que buscan facilitar la coordinación entre actores, pero que también tienen dos herramientas institucionalizadas para supervisar que ella ocurra: la evaluación de las iniciativas y la rendición de cuenta de manera pública. Pero si estos mecanismos y herramientas que se desprenden del marco institucional y organizacional no fueran suficientes para concretar la coordinación, se puede apelar al marco personal de la coordinación y utilizar los incentivos de índole legal, político, social y personal.

Sin embargo, estas modificaciones al Ministerio también pueden ocasionar nuevos problemas de coordinación asociados a las diferencias jerárquicas entre los mandos civiles y policiales; la superposición de funciones entre la Subsecretaría de Prevención del Delito y el Servicio Nacional en el ámbito de la prevención del consumo de drogas; la superposición de funciones entre el Servicio Nacional y el Ministerio de Salud en lo relativo al alcohol; los conflictos jerárquicos y de visiones entre estos dos Ministerios y el Ministerio de Educación respecto a la Estrategia Nacional de Drogas; los problemas de comunicación, intercambio de información e implementación de programas en el ámbito comunal; así como también la insuficiente claridad respecto a la relación y coordinación del Ministerio con Gendarmería de Chile y el SENAME en materia de prevención, control y rehabilitación de los menores infractores de ley. Todo ello sumado a que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública pasa a ser el ministerio más grande en el aparato público, tanto por su tamaño como por presupuesto. Entonces cabe preguntarse si este Servicio y su Ministro serán capaces de cumplir con las nuevas funciones y desafíos que debe enfrentar en materia de seguridad pública.

Si bien esta pregunta no cabe responderla en este estudio, si es posible afirmar que el análisis realizado al nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública, desde la perspectiva de las fallas de coordinación, pone en evidencia que esta es una práctica que no se mejora si se introducen solo cambios o innovaciones en el marco institucional u organizacional, sino que requiere intervenir a nivel de las personas. La coordinación es una práctica colectiva y creativa, que no emerge necesariamente de la espontaneidad de los actores involucrados y así es como ha quedado en evidencia con los arreglos institucionales establecidos en la Ley del nuevo Ministerio, sino que requiere condiciones e incentivos específicos, que representan importantes desafíos para los policymakers, en el proceso de diseño e implementación de una política pública. Más aún, cuando se adentra en las múltiples dimensiones y formas que puede adoptar la coordinación⁵³.

Por lo tanto, al momento de gestionar la coordinación no basta con mejorar el marco institucional mediante contratos, mecanismos de "governance" u otro sistema de incentivos que delimiten la acción de las organizaciones y sus individuos a fin de direccionarlos hacia ciertos propósitos compartidos, sino que es necesario pensar en una batería de herramientas que sean capaz de articular estas tres dimensiones. Es por ello que a continuación se presentan algunas indicaciones que pueden contribuir al éxito de la coordinación, recogiendo los aportes de la Teoría Neoinstitucional, del New Public Management, de la Psicología, enunciados por varios autores: Phillip J. Cooper (1997), Jose Sulbrant y otros (2001), Molina, C.G. y Licha, I. (2005).

⁵³ Molina y Licha definen la coordinación como "un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal), y de diferentes alcances (macro, meso y micro), que involucra a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorecen el logro de objetivos estratégicos"⁵³. (Molina y Licha, 2005, p.3)

Un marco institucional claramente definido, que reduzca los costos de transacción mediante el establecimiento de incentivos que favorezcan la coordinación, tanto en términos pecuniarios como no pecuniarios, relevando el reconocimiento y valoración de la acción conjunta entre instituciones y la disposición y motivación de los funcionarios participantes de la coordinación.

Un mecanismo de "governance" definido, compartido y aceptado por las organizaciones y sus miembros; que sea adecuado al nivel de confianza, al número de organizaciones, al consenso en torno a los objetivos de la red que se coordina y las competencias y especificidades que se requieren conforme a las tareas que se deban cumplir.

Un marco organizacional que desde la caracterización de los problemas reconozca su multidimensionalidad y por lo tanto la necesidad de abordarlos desde distintas disciplinas y expertices que están repartidas en diversas agencias públicas, que deben actuar integradamente y coherentemente para abordarlos.

Voluntad y cohesión política, que da cuenta del interés de los tomadores de decisión por implementar estrategias de intervención interdisciplinaria e interdepartamental, propiciando la coherencia e integridad del actuar del Estado frente a las problemáticas sociales.

Liderazgo y conducción, el cual dependerá del mecanismo de "governance" que se haya escogido, pero que sin duda debe lograr la cohesión del grupo, tanto a nivel organizacional como individual, confianza, tranquilidad y compromiso de los actores que interactúan.

Funcionarios públicos, cuyos valores y motivaciones sean atendidos por sus jefaturas, logrando una relación virtuosa entre Principal y Agente, canalizando una disposición favorable de los funcionarios a trabajar junto a otros en pro de una meta común.

Estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y financiamiento específico, que den cuenta del valor, tareas y metas que se deben alcanzar y los recursos requeridos para dicho cometido.

Gestión de los riesgos de la coordinación, mediante una identificación anticipada de potenciales riesgos para el cumplimiento de los objetivos y el establecimiento de mecanismos para gestionarlos.

Dinámicas de comunicación e intercambio de información permanentes entre actores, de manera ágil, oportuna y veraz, cimentando relaciones de confianza, cordialidad y respeto mutuo, que favorecen el trabajo en equipo a nivel de la organización y entre las organizaciones.

Gestión del conocimiento, del aprender haciendo, que retroalimenta a los equipos humanos como también a las organizaciones para ir profundizando su expertiz sobre las

temáticas que abordan en conjunto y que se retroalimentan del conocimiento y especialización de las agencias con las cuales trabajan.

Sistemas de rendición de cuentas, evaluación y monitoreo contruidos a partir de reglas y procedimientos claros y conocidos, que transparentan información del uso de los recursos y el cumplimiento de metas, fomentando un sistema virtuoso de análisis de las dificultades mediante mecanismos de control de gestión, que buscan asegurar el cumplimiento de los objetivos de manera participativa y favorecer la transparencia en la gestión pública.

En suma, se requiere instalar la coordinación como una práctica, que va aceitando las relaciones, estrechando las confianzas y la colaboración mutua. Una práctica que permite pasar de la coordinación a la concertación de los actores, donde principios, valores e ideas fundamentales son las que los movilizan a actuar en conjunto, más que una obligación de tener que hacerlo.

CAPÍTULO IV CONCLUSIONES

Este estudio ha querido realizar un análisis a los cambios institucionales que se realizan en políticas públicas para resolver fallas de coordinación. Específicamente, se utiliza como estudio de caso la nueva institucionalidad del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con el propósito de estudiar cuáles son los problemas de coordinación de este nuevo Ministerio desde la perspectiva de su marco institucional, discusión parlamentaria y visión de “stakeholders”, con el propósito de identificar cuáles son las mejoras que se introducen y los desafíos que surgen.

Ha utilizado un enfoque analítico crítico para analizar el proceso genealógico de la Ley N° 20.502 que crea al nuevo Ministerio desde la perspectiva de las fallas de coordinación⁵⁴, e identificar en su rediseño institucional las soluciones que se introducen y las falencias que surgen en materia de coordinación.

Así, ha sido posible constatar como la nueva Ley ha introducido mejoras en la institucionalidad vigente en materia de seguridad pública, puesto que ha señalado expresamente que será el Ministerio del Interior y Seguridad Pública la entidad responsable de liderar y gestionar todas las acciones que en el ámbito de la seguridad pública se emprendan, aclarando con ello las confusiones de roles entre servicios y delegaciones de responsabilidad que realizaba el Presidente de la República en el Ministro del Interior para este cometido.

También la Ley ha institucionalizado un propósito estratégico que oriente política y programáticamente las acciones que se emprendan en este ámbito, mediante la Política Nacional de Seguridad Pública, de ahora en adelante PNSP. Esta política, que fue analizada desde la perspectiva teórica neo institucional, se considera como un gran contrato que establece el gobierno con los Ministerios y Servicios Públicos involucrados, a fin de sumar esfuerzos, dar coherencia y eficiencia en la distribución y uso de los recursos públicos en materia de seguridad. Sin embargo, cabe preguntarse si efectivamente la Política será capaz de ordenar y orientar las acciones que se emprendan, porque si bien se podría pensar que al estar la Política formalmente institucionalizada por ley, será obligación del Estado cumplirla. No obstante, la implementación de las políticas públicas muchas veces pone en evidencia las brechas que existen entre el discurso y la acción, lo estipulado formalmente y lo que ocurre en la práctica. Entonces, será un desafío permanente para este Ministerio gestionar la Política, desde su diseño hasta su evaluación de tal modo, que logre convocar, articular y sumar los esfuerzos coordinadamente de los diversos actores involucrados en el ámbito de la seguridad pública.

⁵⁴ Fallas de coordinación son conceptualizadas en este estudio como el conjunto de elementos, situaciones o prácticas vinculadas a uno de los tres marcos referenciales de la coordinación (el marco institucional, organizacional o personal), y que al estar presentes, pueden ocasionar problemas o deficiencias en la coordinación.

Pero como todo contrato, la PNSP requiere de mecanismos de “governance”⁵⁵ que permitan asegurar que los actores se involucren en esta acción colectiva, facilitando la resolución de conflictos y el uso eficiente y eficaz de los recursos (Provan, 2007). Es así, que del análisis realizado a la Ley se ha concluido que la creación del Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Seguridad Pública Interior constituyen mecanismos de “governance”, tanto para el diseño como en la implementación de la Política a nivel nacional y local. No obstante, una de las interrogantes que surgen de la creación de estos Consejos, es si lograrán efectivamente generar los espacios de conversación e intercambio de información que ampliamente habían sido señalados como una debilidad institucional. Diálogo considerado fundamental para lograr una eficiente coordinación, toda vez que elimina la opacidad en la información, reduce las asimetrías de información y los costos de transacción entre los actores. Así también, se espera de ellos un espacio en que la práctica de la coordinación vaya estrechando los vínculos, aceitando las relaciones, de manera de acrecentar las confianzas y la construcción de consensos, permitiendo avanzar de la coordinación a la concertación de los actores.

Sin embargo, la Ley no profundiza en cuál será el mecanismo de “governance” para la ejecución territorial de la PNSP, porque si bien se clarifica mejor cuál será el rol de los municipios en la implementación de planes y programas, no queda claro quién será el responsable y tendrá el liderazgo de impulsar una adecuada coordinación a nivel comunal. Los Alcaldes no tienen el mandato para hacerlo y los Intendentes y Gobernadores que tienen las facultades, adolecen del liderazgo necesario para concretarlo. Por ello, esta insuficiente claridad en el liderazgo puede producir fallas en la coordinación a nivel local.

Donde sí se explicitan otros mecanismos de “governance” para el cumplimiento de la PNSP y las acciones encomendadas al Ministerio, es en la definición del rol y funciones de las Subsecretaría del Interior y la Subsecretaría de Prevención del Delito. La primera orientada a todo lo que dice relación con la gestión de los asuntos administrativos y control del cumplimiento de metas de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública; y la segunda respecto a la coordinación de las acciones que se emprendan en el marco de la PNSP así como las referidas a la prevención, control y reinserción de la delincuencia, que por ley debe cumplir el Ministerio. No obstante, su creación trae aparejados algunos problemas que pueden causar fallas de coordinación. En la Subsecretaría del Interior pueden surgir tensiones entre el mando civil y el policial, porque las Policías quedan bajo la tutela administrativa de un ministerio político, que podría “politizarlas”; su vínculo administrativo es con un funcionario de menor rango jerárquico (Jefe de División y no un Subsecretario); y la ley contempló una presencia más fuerte del Ministerio en las labores y gestión de las policías, lo que podría ocasionar problemas de coordinación si es que se observa que no existe unidad de criterios y de principios respecto del actuar de estas

⁵⁵ Para Keith G Provan (2007), los mecanismos de “governance” constituyen el uso de instituciones y estructuras de autoridad, que orientan la colaboración para asignar recursos, coordinar y controlar la acción conjunta, como si la red formada por los actores fuera un todo.

instituciones, así como de quién tiene el liderazgo y poder para decidir qué deben hacer estas instituciones.

Respecto de la Subsecretaría de Prevención del Delito, pueden surgir problemas con la Subsecretaría de Prevención porque coinciden tangencialmente en el ámbito de actuación (prevención, rehabilitación y reinserción de personas afectadas por consumo de drogas y alcohol); y en la coordinación con los otros Ministerios y Servicios involucrados en la implementación de la Política Nacional de Seguridad Pública. Interrogantes que surgen al respecto dicen relación con que si será capaz de aprovechar los vínculos y relaciones formales e informales previamente existentes; tendrá las competencias técnicas y por ende los equipos profesionales con las expertices y experiencias necesarias para abordar los nuevos desafíos y labores encomendadas. Algunos señalan que su nueva jerarquía (pasó de ser un programa presupuestario a una Subsecretaría) contribuiría a establecer relaciones colaborativas, reduciendo las asimetrías de información y costos de transacción entre ellos y las demás entidades públicas y privadas con las cuales tendrá que coordinarse. Estos son algunos desafíos que se logran visualizar del análisis realizado.

Otro cambio importante que hizo la Ley, fue dar existencia legal al programa presupuestario que era el CONACE, creando el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, como un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Si bien este fue un paso decisivo para mejorar la insuficiente institucionalidad existente, abre interrogantes sobre los deslindes puestos a este nuevo servicio en temas multidimensionales e intersectoriales como son la droga y el alcohol, porque pueden producir tensiones y fallas de coordinación. Uno de ellos es la superposición de ámbitos de actuación con la Subsecretaría de Prevención del Delito, así como también con el Ministerio de Salud en lo relativo al ámbito del alcohol. También pueden surgir conflictos jerárquicos y de visiones entre este Servicio y los Ministerios de Salud y Educación respecto a la Estrategia Nacional de Drogas. Problemas o tensiones que de una u otra manera dan cuenta de las implicancias que tiene en materia de gestión pública agencializar los temas. Es decir, que queden confinados a la actuación preponderante de un servicio público, que tiene el poder de decisión y de recursos para delimitar qué es lo que se hace y cómo se hace en un determinado ámbito de acción. Tensiones de la agencialización que repercuten en la coordinación, puesto que producen fallas en la construcción de una relación colectiva y colaborativa que se espera ocurra entre actores, públicos y/o privados.

No obstante a los bemoles mencionados, La Ley N° 20.502 pone sin duda un acento importante y de manera transversal a la coordinación, como una práctica crucial para la eficiente gestión de la PNSP y todas las acciones que en el ámbito de la seguridad pública se emprendan. Por ello, es que resultó relevante analizar cuáles fueron los mecanismos dispuestos por ley para garantizar que efectivamente se concretara, y se identificaron tres como los más relevantes. La autorización de planes y programas que realicen los Ministerios y Servicios Públicos; el establecimiento de acuerdos o convenios que formalizan reglas y compromisos de trabajar en conjunto; y la entrega de recursos para

implementar los planes y programas previamente acordados. Mecanismos que buscan facilitar la coordinación entre actores, pero que también tienen dos herramientas institucionalizadas para supervisar que ella ocurra: la evaluación de las iniciativas y la rendición de cuenta de manera pública. Pero si estos mecanismos y herramientas no fueran suficientes para concretar la coordinación, del análisis se desprendió que se puede apelar al marco personal de la coordinación y utilizar los incentivos de índole legal, político, social y personal.

El análisis de la nueva institucionalidad en materia de seguridad pública, también develó particularidades propias de la coordinación que ocurren en este ámbito temático. Una de ellas dice relación con las dificultades y tensiones que se producen al delimitar problemas complejos, multidimensionales y multisectoriales, donde sus políticas públicas requieren del concurso coordinado de distintos servicios e instituciones. Es lo que puede ocurrir con las drogas y el alcohol bajo la gestión del Servicio Nacional; o bien en el ámbito de la seguridad pública, que es un tema complejo, multidimensional, donde conviven la prevención, control, sanción y rehabilitación de los infractores de ley. Un tema multisectorial, donde participan múltiples Ministerios, Servicios público, organismos independientes o relacionados. Basta con ver la nómina de los integrantes del Consejo Nacional o Regional para darse cuenta de ello. Pero este mismo esfuerzo por establecer un límite, una frontera entre quienes participan o no, cuáles son sus roles y funciones, siempre puede dejar algo por fuera, un actor, una función, una herramienta o un mecanismo. Por ello, el desafío es seguir observando y analizando cómo en la implementación de la nueva institucionalidad, es necesario hacer los ajustes pertinentes para lograr alcanzar los propósitos y metas establecidas en las políticas públicas de temas complejos, particularmente en materia de seguridad ciudadana.

Otra particularidad que develó el análisis, fue la diferencia entre las culturas institucionales, organizacionales y personales de quienes intervienen en el ámbito de la seguridad pública. Especialmente las características jerárquicas, obedientes y uniformadas de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, marcaron en varios momentos diferencias y distancias con el mundo civil y político. Temores a la "politización" de las policías; la dependencia administrativa militar o civil; las relaciones jerárquicas entre un General Director de Carabineros de Chile con un Subsecretario o Jefe de División; son algunos ejemplos que dan cuenta de estas particularidades que se observan en las culturas institucionales. Modos de ser y de actuar que, especialmente en el ámbito de la seguridad, están marcadas por la jerarquía, donde la concentración del mando y el liderazgo son fundamentales para decidir qué hacer y cómo actuar frente a situaciones límites o extremas que se viven en el ámbito de la seguridad.

Reacciones en situaciones límites, que recuerdan un estudio realizado por Donald Moynihan (2009) acerca de las redes de gobernanza en respuestas a crisis, donde señala que en circunstancias extremas, como lo ocurrido con el Huracán Katrina o lo que puede ocurrir en un operativo de control de drogas, es esencial el establecimiento de redes de trabajo y la coordinación de actores con ciertas particularidades, distintas a las que se

pueden observar para implementar políticas públicas en otras circunstancias. En situaciones de crisis, donde se requieren respuestas inmediatas, coordinadas y con alta efectividad, Moynihan señala que es fundamental la concentración y el reconocimiento de un mando único, que ordene qué hacer y quién lo debe hacer. Por tanto, se requiere un líder que cuente con habilidades para gestionar una red, puesto que tendrá que articular en muy poco tiempo y con alta efectividad, a un gran contingente de organizaciones y personas; y hacerlo de manera tal, que se vayan construyendo relaciones de trabajo positivas y cimentadas en la confianza, para que reduzcan las incertidumbres y los posibles conflictos sobre la autoridad, el mando y la jerarquía, así como también las políticas que se estén adoptando.

Entonces, siguiendo los planteamientos de este autor, en el ámbito de la seguridad pública y particularmente de las acciones que se emprendan en situaciones de crisis, es necesario y conveniente tener una estructura de gobernanza de la red de actores, que tenga autoridad, liderazgo, obediencia y respeto. Tal como se puede observar en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Solo que en este caso en particular, estas fuerzas deben coordinarse con otros actores, que provienen del mundo civil y político, cuyas culturas y dinámicas de interacción son diferentes, lo cual puede producir fallas en la coordinación. Por ello, es que el análisis de la coordinación en políticas públicas y particularmente en materia de seguridad pública, debe ser capaz de distinguir entre las generalidades que se pueden utilizar para otras políticas públicas, de aquellas que son propias a la naturaleza y giro del negocio de los actores que intervienen en seguridad.

Reconociendo entonces las particularidades que tiene el tema de la seguridad pública, el análisis realizado al nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública, desde un enfoque analítico orientado por las fallas de coordinación, pone en evidencia que esta es una práctica que no se mejora si se introducen solo cambios o innovaciones en el marco institucional u organizacional, sino que requiere intervenir a nivel de las personas. La coordinación es una práctica colectiva y creativa, que se va recreando dentro del encuadre institucional, formal e informal, a partir de una estructura organizativa y una capacidad individual. Por ello, más que concebir la coordinación como una práctica acotada y restringida a los deslindes impuestos por estos tres marcos referenciales, la coordinación es un proceso colectivo y creativo, que se recrea a partir de los márgenes de maniobra que se generan en las intersecciones e interacciones entre el plano institucional, organizacional e individual. Es por ello, que el mayor desafío por delante del nuevo ministerio es trabajar a nivel de las personas, para que ellas desde sus particularidades, motivaciones e intereses comprendan y aprehendan la coordinación como una práctica beneficios, tanto para ellos como para las políticas, planes y programas del Ministerio.

BIBLIOGRAFÍA

- Aylwin, A. (1989). Principios de la Ley Orgánica de la Administración del Estado y Pautas para el análisis de su Título 1. En Facultad de Derecho (Ed), *Revista Chilena de Derecho* (pp. 395-422). Santiago: Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together*. Washington: Brookings Institution.
- Batifoulier, P., Biencourt, O., Reberioux, A. (2002). *Las convenciones en la economía: los aportes del enfoque interpretativo*. *Noticias N°40*. Obtenida el 23 de abril 2010, de http://webu2.upmf-grenoble.fr/regulation/Lettre_regulation_espagne/index.html
- Beltrán, M. (1985). La Burocracia y la Crisis del "Welfare State". *Revista de Estudios Públicos (Nueva Época) N° 48*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Buchanan, J. (1980) De las Preferencias Privadas a una Filosofía del Sector Público. En *Revista Estudios Públicos N° 1*. Obtenida el 15 de julio 2010, de www.cepchile.cl/dms/archivo_1078_578/rev01_buchanan.pdf
- Cooper, Phillip J. (1997). Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 7*. Caracas.
- Cordero, L. (2007). Control de Gestión y por Resultados en el Derecho Administrativo. En *Revista de Derecho Administrativo N° 1*, (23-28). Santiago: LegalPublishing
- Cortázar, J. C. (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chisholm, Donald W. (1989) *Coordination without hierarchy: informal structures in multiorganizational systems*. Berkley: University of California Press.
- Dammert, L. (2006) Consideraciones sobre el Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas. Documento interno, FLACSO Chile.
- Dussauge, Mauricio I. (2008) Categorías y características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado, en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, primer semestre, N° 9, México: Fundamespa, red Mexicana por el servicio Profesional.

- Echebarría, K. (1998). *La gestión de la transversalidad*. ESADE.
- Estrada, F. (2007). Herbert A. Simon y la Economía Organizacional. Obtenida el 1 junio del 2010, de http://www.fce.unal.edu.com/media/files/documentos/cuadernos/46/v26n46-estrada_2007.pdf
- Fundación Paz Ciudadana (2009). *Foro transversal para la modernización estatal en seguridad ciudadana*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Galiano, S. (2006). Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento. *En Serie Políticas Sociales N° 116*. Santiago: CEPAL.
- Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2000). *Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Obtenida el 7 de Enero del 2011, de <http://www.leychile.cl/N?i=191865&f=2009-04-20&p=>
- Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2003). *Ley N° 19.880 Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado*. Obtenida el 7 de Enero del 2011, de <http://www.leychile.cl/N?i=210676&f=2008-08-20&p=>
- Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005). *Constitución Política de la República de Chile*. Obtenida el 7 de Enero del 2011, de <http://www.leychile.cl/N?i=242302&f=2010-01-07&p=>
- Gobierno de Chile. Contraloría General de la República (2009). *Ley N° 10.336 Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República*. Santiago: Contraloría General de la República.
- Hersey, P., Blanchard, K. H., Johnson, D. E. (2003). *Administración del Comportamiento Organizacional*. Editorial Prentice Hall
- Lahera, E., (2004). Política y Políticas Públicas. *En Serie Políticas Sociales N° 95*. Santiago: CEPAL.
- Lara, H. (2002). Elinor Ostrom (2000), El gobierno de los bienes públicos. La evolución de las instituciones de acción colectiva. *Región y Sociedad/ Volumen XIV. N° 24*. Obtenida el 5 julio 2010, de http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/24/24_10.pdf

- Lerda, J.C., Acquatella, J., Gómez, J.J., (2003). Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental. *En Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 76*. Santiago: CEPAL.
- Lerda, J.C., Acquatella, J., Gómez, J.J., (2005). *Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental*. En Acquatella, J., Bárcena, A., (Ed.), Política Fiscal y medio ambiente, bases para una agenda común (pp. 65-88). Santiago: CEPAL.
- Longo, F. (1999). *Burocracia y Postburocracia en el diseño organizativo*. En Lozada i Marrodán, C., (Ed.), ¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado (212-244). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F., Echebarría, K. (2000). La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas. Obtenida el 12 Julio 2010, de <http://www.clad.org/investigaciones/investigaciones-concluidas/nueva-gestion-publica-y-regulacion-en-america>
- Meny, I., Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Mintzberg, H. (1984). *La Estructura de las Organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Moe, T.M. (1998). *La Teoría Positiva de la Burocracia Pública*. En Saiegh, S.M. y Tomás, M., La nueva Economía Política: racionalidad e instituciones. Buenos Aires: EUDEBA.
- Molina, Carlos G., Licha, I. (2005) Coordinación de la política social: criterios para avanzar. INDES/BID. Washington, Julio 2005.
- North, D. (1993). *Desempeño económico en el transcurso de los años*. Misuri: Departamento de Economía, Universidad de Washington, Saint Louis.
- North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pantoja, R. (1998). *La Organización Administrativa del Estado*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Pantoja, R (Ed.) (2008). Derecho Administrativo. 120 años de cátedra. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Mexico D.F.: FLACSO.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Desarrollo Humano en Chile. La manera de hacer las cosas 2009*. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Provan, Keith G y Kenis, Patrick (2007) Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press.
- Ramírez, J.C., Peñaloza, M.C, (2007). La Coordinación en las Políticas Sociales. *En Serie Seminarios y Conferencias N° 49*. Santiago: CEPAL.
- Repetto, F. La Dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. Obtenida el 20 de julio 2010 de www.top.org.ar/boletin/boletinn15.htm
- Roffer, E. (2008). Principales desafíos en torno a la coordinación de los programas sociales: el caso argentino. Obtenida el 5 de julio 2010, de <http://www.clad.org/congresos/congresos-anteriores/xii-buenos-aires-2008>
- Sanchez, M. (1994). Las relaciones de coordinación y cooperación entre administraciones públicas en España. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 1. Caracas
- Serra, A. (2005) La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32. Caracas
- Sorensen, E. y Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 No. 3. Nordic Political Science Association
- Sulbrandt, J., Lira R., e Ibarra A., (2001) Redes interorganizacionales en la administración pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21. Caracas
- Waissbluth, M. (2003) La Insularidad en la gestión pública latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 27. Caracas
- Williamson, O. (1998) Institutions of Governance, *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, American Economic Association.
- Weber, M., (1985). *¿Qué es la Burocracia?*. Buenos Aires: Editorial Leviatán.

ANEXO N° 1

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO DE CASO

El Estudio de caso realizado fue de tipo exploratorio, puesto que existen pocos estudios sobre el tema de la Coordinación interinstitucional y más aún enfocados en fallas de coordinación y alternativas de solución que permita implementar procesos de coordinación entre instituciones del sector público.

La metodología de investigación utilizada fue cualitativa, puesto que aborda la temática de la coordinación interinstitucional desde un análisis de la opinión de informantes claves, discusión parlamentaria así como también del análisis de marcos teóricos que abordan este tema. Por lo tanto, las técnicas de recolección de información fueron consistentes con esta metodología de investigación:

- Revisión de información secundaria. Se revisó las distintas versiones que tuvo el proyecto de ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública; los informes emanados de la discusión parlamentaria; bibliografía en torno al temática de la seguridad pública y a la coordinación y leyes relativas a estos temas.

Específicamente los informes de la discusión parlamentaria que se revisaron fueron los siguientes:

- Informe de Comisión de Seguridad Ciudadana y Drogas (2011)
 - Informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (2011)
 - Informe de Comisión Mixta para Boletín N° 4248-06. Ministerio de Seguridad Pública (2010)
 - Informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (2009)
 - Primer informe de Comisión de Hacienda (2009)
 - Primer informe de Comisión de Seguridad Ciudadana y Drogas (2009)
 - Segundo informe de Comisión de Hacienda (2009)
 - Segundo informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (2009)
 - Nuevo primer informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (2008)
 - Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (2007)
- Realización de entrevistas semiestructuradas a los siguientes “stakeholders”:
 1. Diputado Felipe Harboe (PPD), Miembro Comisión Mixta del Parlamento que está analizando el proyecto de ley. (15 de Noviembre del 2010)
 2. Diputado Cristián Monckeberg (RN) Miembro Comisión Mixta y Comisión de Seguridad Pública y Drogas de la Cámara de Diputados. (29 de Diciembre del 2010)
 3. Juan Francisco Galli, Asesor Legislativo Ministerio del Interior (10 de Enero del 2011)
 4. Hugo Frühling, Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (24 de Noviembre del 2010)

5. Lucía Dammert, Investigadora FLACSO (15 de Noviembre del 2010, pero no quedó bien registrada la grabación. Sin embargo, se utilizó su intervención en la Comisión de Seguridad Pública y Drogas)
 6. Rodrigo Delaveu, Investigador del Instituto Libertad y Desarrollo (23 de Diciembre del 2010)
 7. Jaime Binder, Profesor del Magister en Gestión de Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y Secretario General de la Dirección Aeronáutica Civil.
- Pauta de Entrevistas utilizada:
 1. ¿Considera que es necesario cambiar el diseño organizacional del Ministerio del Interior y de algunas instituciones que intervienen en la seguridad pública?
 2. ¿Qué situaciones y/o problemas motivaron el cambio institucional?
 3. ¿Qué aspectos institucionales mejoraría de la propuesta actual y porqué?
(En este punto se presentará al entrevistado el organigrama del proyecto de Ley ingresado al Congreso por la actual administración del Presidente Piñera, destacando los cambios de estructura)
 4. ¿Cuáles son los mecanismos que se introdujeron en la Ley para asegurar la coordinación entre actores?
 5. ¿Qué problemas no quedaron resueltos con la nueva institucionalidad?

ANEXO N° 2

MARCO LEGAL DE LA COORDINACIÓN

La Coordinación es un principio y una práctica que está presente en el marco legal que regula la actuación del Estado. Por ello, esta investigación pretende dar a conocer ese cuerpo jurídico, sin el ánimo de ser exhaustivos y detallistas en el análisis, sino más bien construir⁵⁶ un marco general, ceñido a la ley, que de cuenta de la relevancia y alcances de este concepto en la normativa jurídica de Chile, así como también la manera de materializarlo y hacerlo exigible. Así, esta mirada jurídica a la coordinación, complementa el análisis, realizado desde las teorías económicas, sociológicas, psicológicas, entre otras.

Lo primero a señalar, es que una característica fundamental del Estado de Chile, es su condición de Estado unitario (Artículo N° 3 de la Constitución), del cual se desprende que todas las acciones que realicen, tanto las entidades públicas como también sus funcionarios, deben propender a lograr y concretar esa unidad. Condición que se consagra mediante la figura central y omnipresente del Presidente de la República. Así, la Constitución de la República señala que es el Presidente el Jefe del Estado, tanto del gobierno como de la administración del Estado (Artículo N° 24), y por consiguiente su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Es por ello que el Presidente tiene un conjunto de atribuciones especiales⁵⁷ coherentes con ese centralismo y autoridad, tales como la posibilidad de concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas; nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores; o el designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros en conformidad al artículo 104, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 105.

Estas labores encomendadas al Presidente, en buena parte son realizadas mediante la delegación de funciones a los Ministros de Estado, quienes son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado (Art. 33). Lo interesante a destacar, es que en la descripción que realiza la Constitución

⁵⁶ El trabajo que a continuación se presenta, ha sido elaborado especialmente para esta investigación, siguiendo las orientaciones técnicas aportadas por dos abogados especialistas en Derecho Administrativo y bibliografía a fin al tema. Es relevante consignar que durante la revisión bibliográfica sobre el tema de la coordinación en Chile, no fue posible encontrar referencia alguna sobre un marco legal relativo a este tema. Es por ello que se tomó la decisión de construir un marco normativo que aborda la coordinación como un principio y práctica del actuar del Estado.

⁵⁷ En el Artículo 24 de la Constitución de la República de Chile están especificadas todas las atribuciones especiales del Presidente de la República.

acerca de los Ministros, señala en su Artículo N° 33, que el Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la *coordinación* de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. Así, las labores de coordinación al interior del Estado, y más precisamente entre el actuar de los Ministros, es identificado como una función relevante de cumplir para llevar a cabo las tareas del Estado.

Consecuente con lo anterior, la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, *establece como uno de sus principios orientadores la coordinación*. Este concepto se reitera al momento de especificar cómo debe ser el actuar de las autoridades y funcionarios del Estado. Así, en su Artículo N° 5°, señala que estas personas deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública, realizándolo de manera coordinada, de tal modo de propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones. Es por ello que el principio de coordinación permite concretar el principio de unidad, una de las bases fundamentales de toda organización administrativa (Aylwin, 1989, p. 397)

Por lo tanto, la coordinación no es una manera de actuar del Estado que quede sometida al arbitrio de una autoridad o funcionario público, sino que debe entenderse como una obligación y un mandato de cómo proceder para dar coherencia y unidad al actuar del Estado, así como también para hacer más eficiente la utilización de los recursos públicos en el cumplimiento de las funciones del Estado.

Entonces, cabe preguntarse cómo la coordinación puede hacerse efectiva desde el marco normativo chileno, y la respuesta que se puede construir, es recurrir a las estructuras de jerarquía, los procedimientos y mecanismos de control que están especificados en la Ley.

Así, este mismo cuerpo legal señala que la Administración del Estado está constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley (Artículo N° 2). Esta estructura del Estado, y particularmente los órganos de la Administración del Estado, deberán someter su acción a la Constitución y a las leyes, con lo cual su actuar sólo se debe desenvolver dentro de las competencias y atribuciones que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico.

Entonces, la ley señala quienes conforman el Estado y les confiere atribuciones que deben estar claramente especificadas, de lo contrario, no pueden hacer aquello que no les diga la ley. Restricción y especificación de tareas que refuerzan el concepto de la coordinación, porque al estar mencionada y mandatada por ley, ningún servicio y/o funcionario puede esquivar esta obligación.

Por otra parte, esta Ley N° 18.575 señala en su Artículo N° 11, que son las autoridades y jefaturas, quienes dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Control que se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.

De esta manera, es posible inferir que si el Presidente de la República ha mandado a un Ministro la coordinación de ciertas acciones, como aquellas relativas a la seguridad pública, es responsabilidad de esta autoridad hacer efectivo esta disposición. Para lo cual puede recurrir a sus colaboradores inmediatos, como son los Subsecretarios, y así sucesivamente hacia los Jefes de Departamento, Subdepartamento, Sección u Oficina, ante quienes podrá ejercer el control jerárquico para asegurar que la coordinación de planes, programas o iniciativas, se realice conforme a la ley y a sus indicaciones.

Otra dimensión que adquiere la coordinación al estar especificada en la ley, es que pasa a ser una acción que debe ser realizada conforme a un procedimiento administrativo, el cual por regla general deberá ser ágil y expedito, sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos (Artículo N° 8 de la Ley N° 18.575). La ley que los regula es la N° 19.880 que establece las bases de los procedimientos administrativos de los actos de la Administración del Estado, donde se los define como las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.

Los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones. El decreto supremo es la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro "Por orden del Presidente de la República", sobre asuntos propios de su competencia. Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión (Artículo N° 3 de la Ley N° 19.880).

Es relevante consignar aquello, puesto que la coordinación para algunos ministerios es una función consagrada en su Ley Orgánica Constitucional, como será en el caso del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Así, la materialización del principio de coordinación se realizará mediante un acto administrativo que deberá ser formalizado mediante un Decreto supremo o una resolución, con lo cual adquiere mayor formalidad y por ende mayor obligatoriedad su cumplimiento.

Es relevante consignar, que los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo causan inmediata ejecutoriedad, salvo en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior. Por consiguiente, si la coordinación al interior de un servicio público o entre más de uno queda consagrado mediante un procedimiento administrativo, cuando éste ha finalizado debe ser ejecutado inmediatamente, so pena de caer en un incumplimiento legal.

Por ello, es necesario identificar quiénes son los encargados del control interno en los órganos u organismos de la Administración del Estado, puesto que, conforme al Artículo N° 61 de la Ley N° 18.575, serán ellos los responsables de velar por la observancia de las normas contenidas en dicha ley; sin perjuicio de las atribuciones que tiene la Contraloría General de la República en esta materia.

Al respecto, la Contraloría como un órgano independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tiene dentro de sus objetivos el pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; y vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 10.336 de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.

Para ello, el Contralor General podrá solicitar de las distintas autoridades, jefaturas de Servicios o funcionarios, los datos e informaciones que necesite para el mejor desempeño de sus labores y podrá, también, dirigirse a cualquiera autoridad o funcionario para impartir instrucciones relativas a la fiscalización que legalmente le corresponda.

Así también, por norma general el Contralor tomará razón de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría y representará la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer. Todas estas labores, el Contralor deberá dar cuenta a la Cámara de Diputados y al Presidente de la República.

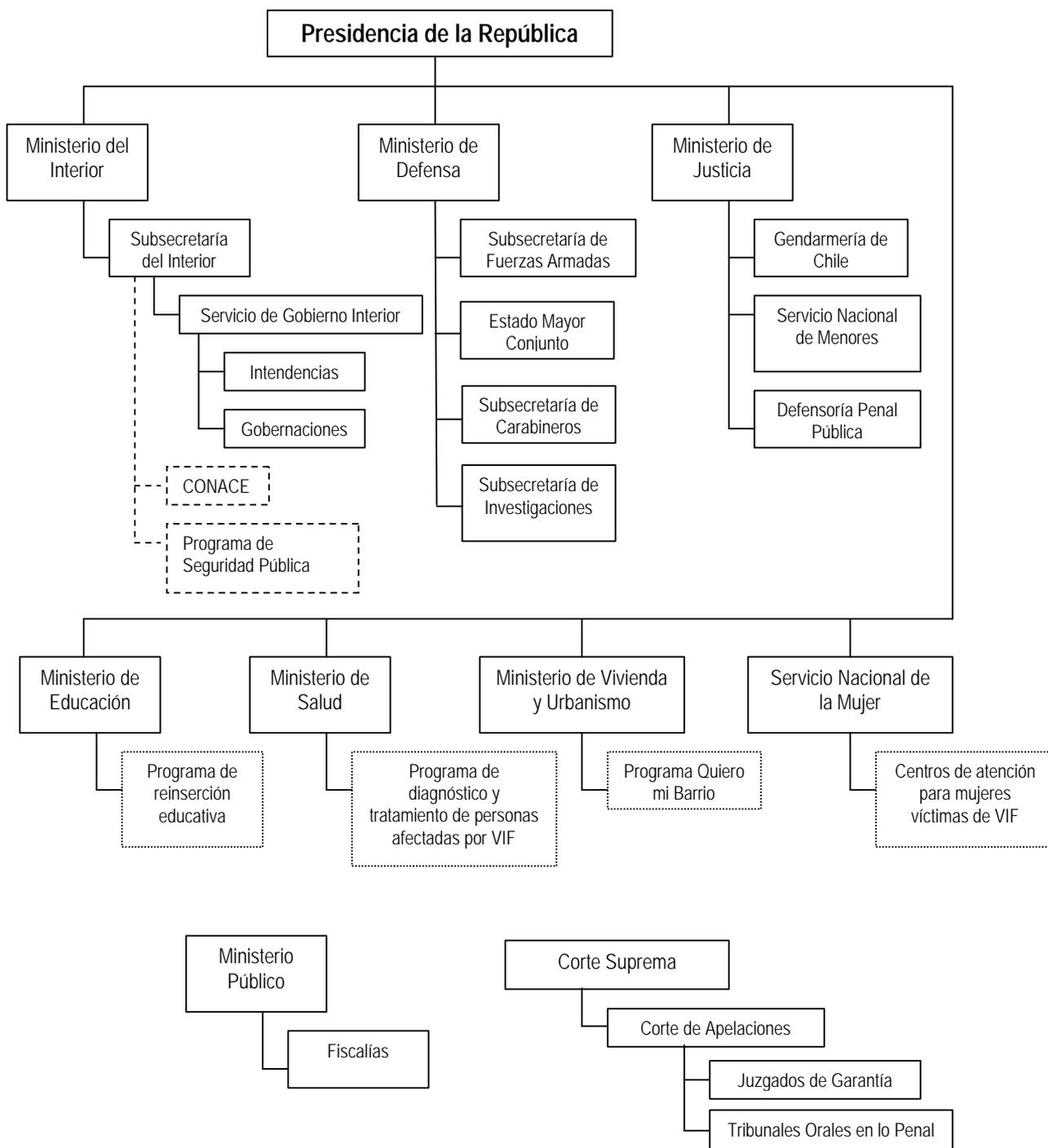
Por lo tanto, la Contraloría se erige como el órgano supremo de control del Estado. Así, el Artículo 16 de su Ley N° 10.336 establece que los Servicios, Instituciones Fiscales, Semifiscales, Organismos Autónomos, Empresas del Estado y, en general, todos los Servicios Públicos creados por ley, quedarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, sin perjuicio del control que ejercen otras entidades, como la Superintendencia de Bancos o la Superintendencia de Seguridad Social.

Rol de control que es ejercido directamente por sus funcionarios, o bien a través de los abogados, fiscales o asesores jurídicos de las distintas oficinas de la Administración Pública o instituciones sometidas al control de la Contraloría que no tienen o no tengan a su cargo defensa judicial, y que están sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría.

En suma, la coordinación es un principio y un objetivo del actuar del Estado, que busca propiciar que las acciones que se emprendan tengan un propósito común, unitario, favoreciendo la eficiencia y evitando la duplicidad de funciones. Para ello, el Presidente de la República puede mandar a un Ministro su implementación, la cual se materializa mediante un procedimiento administrativo que debe seguir el Ministro y los subalternos a los cuales haya mandatado esta tarea. Será labor de la Contraloría General de la República velar por el correcto desenvolvimiento de estas funciones, así como también de los profesionales del área jurídica que trabajen en los mismos servicios y que están supeditados a las normativas de la Contraloría.

ANEXO N° 3

ESQUEMA DE LOS MINISTERIOS, SERVICIOS PÚBLICOS Y ALGUNOS PROGRAMAS QUE INTERACTÚAN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA ANTES DE LA LEY N° 20.502



ESQUEMA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA - LEY Nº 20.502

