

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PLAN NACIONAL CONTRA EL NARCOTRÁFICO
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR**

PANELISTAS:

Fernando Salamanca Osorio (COORDINADOR)

Ariel Aguilera Correa

Pablo García González

ENERO - AGOSTO 2018

I. RESUMEN EJECUTIVO

NOMBRE PROGRAMA: Plan Nacional de Control Narco Tráfico

AÑO DE INICIO: 2015

MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Interior y Seguridad Pública

SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría del Interior

PERÍODO DE EVALUACIÓN¹: 2015-2018

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2018: \$28.402 millones

1. Descripción general del programa

El tráfico de drogas y sus delitos conexos es una problemática a nivel mundial que impacta fuertemente la calidad de vida de la población, siendo una realidad de la cual Chile no se encuentra exento, generando altos grados de inseguridad ya que muchas de las expresiones asociadas al tráfico, se entrelazan con violencia y utilización de armas de fuego. En este sentido, el país se encuentra en una compleja situación en materia de tráfico de drogas, especialmente por su posición geográfica, vecina y próxima a los principales países productores mundiales de cocaína (Perú y Bolivia) y de Cannabis Sativa (Paraguay, Colombia). Todo ello, representa una ventaja comparativa para las Organizaciones Criminales dedicadas al narcotráfico, con el fin de exportar la droga desde nuestro país hacia otros continentes, especialmente Estados Unidos y Europa, y para su venta en el mercado interno orientado a satisfacer el consumo nacional.

En relación con la situación interna, el consumo de drogas tiene importantes y negativos efectos en la salud pública, seguridad ciudadana y calidad de vida barrial y familiar. Todo redundando en un aumento de la percepción de inseguridad ciudadana (Föhrig, 2006). En este marco, el narcotráfico erosiona la calidad de vida a todo nivel, para lo cual se hacía necesaria la creación de una estrategia (plasmada a través de un Plan especializado en el combate del narcotráfico), con objetivos interinstitucionales (European Parliament, 2012).

Con esta finalidad se formula en agosto de 2014, el Plan Seguridad para Todos que entre sus lineamientos en el Ámbito: Control y Sanción, en la Prioridad 10 establece: *Abordar frontalmente el crimen organizado y el tráfico de drogas en los barrios, en particular (p. 72, Plan Seguridad para Todos)*. Para esto, el Gobierno establece una Política Nacional contra el Narcotráfico que concentra sus esfuerzos en:

- Control fronterizo mediante el Plan Frontera Norte Contra el Narcotráfico
- Desincentivos económicos a la actividad
- Coordinación interinstitucional
- Control de precursores químicos
- Cooperación internacional

¹ El período de evaluación comprende principalmente los últimos cuatro años de ejecución del programa (2014-2017). No obstante, en los casos que corresponda, se debe incorporar en el análisis modificaciones relevantes implementadas el año 2018 ó que se considere implementar este año.

Dentro del marco del Plan Seguridad para Todos se formula el Plan Nacional contra el Narcotráfico para el periodo 2014-2020, que es objeto de la presente evaluación.

Objetivos del programa a nivel de fin

El Plan Nacional de Control de Narcotráfico (PNCN) tiene como fin **contribuir a aumentar la seguridad pública en problemas referidos a drogas**. Para cumplir con dicho fin existen una serie de acciones que consideran aspectos tales como: el fortalecimiento de prácticas vigentes y en particular el incremento del presupuesto en el control del microtráfico, desbaratamiento de organizaciones criminales y fortalecimiento del control fronterizo y actividades relacionadas como el lavado de activos y el desvío de precursores químicos. Las instituciones ejecutoras son básicamente Carabineros y PDI.

Objetivos del programa a nivel de propósito

El propósito del programa es la reducción en el país del ingreso, distribución y disponibilidad de drogas ilícitas. Esta reducción se logra en los controles fronterizos, pasos habilitados y no habilitados y en el resto del país.

El propósito se puede medir con varios indicadores como incremento de los procedimientos y detenciones en la línea fronteriza y en el resto del país. En este caso, un el logro del propósito a nivel de impacto sería una alta proporción de condenados en relación con detenidos, lo que permitiría medir la calidad de la prueba y del proceso de detención. Los datos de imputación y condena deberían provenir de la Fiscalía Nacional, en base a una comparación trienal.

Otro indicador de propósito relevante sería el incremento de incautaciones en cannabis procesada, plantas de cannabis, cocaína base, clorhidrato de cocaína y fármacos.

Un tercer tipo de indicador para determinar el logro del propósito es el aumento en el desbaratamiento de organizaciones y bandas dedicadas al narcotráfico

Descripción de bienes y/o servicios (componentes)

El programa tiene dos Componentes de acción continua y en todo el territorio nacional, los cuales son:

- **Componente Control fronterizo**

Este componente consiste en el control policial por Carabineros y PDI de personas, con el fin de evitar el ingreso, distribución y disponibilidad de drogas ilícitas. Esto se logra mediante la acción paralela de ambas instituciones, fundamentalmente PDI en pasos habilitados y Carabineros en pasos no habilitados. En magnitud esta labor la realiza principalmente PDI, pudiendo haber operaciones de esta organización a lo largo de la línea fronteriza y fuera de ella a través del análisis y trabajo operativo de las BRIANCO.

En Carabineros el control fronterizo es realizado por las Unidades y Destacamentos Fronterizos, distribuidos a nivel nacional, los cuales son dependientes operativamente de las respectivas Prefecturas y Jefaturas de Zona del país, y a su vez mantienen una dependencia técnica del Departamento de Servicios de Frontera (OS3), dependiente de la Zona Fronteras y Servicios Especiales, que incluye aparte del control de drogas, tareas de

vigilancia, seguridad, protección y defensa limítrofe, resguardo de la soberanía y la presencia institucional y nacional en sectores apartados.

El control fronterizo por OS3 se desarrolla a través de patrullajes de soberanía en el Límite Político Internacional y zonas circundantes consideradas como la primera línea de control, incluyendo pasos no habilitados. Tiene un carácter de ejercicio de soberanía y acción disuasiva frente al contrabando o inmigración ilegal, sin un foco directo en drogas. En caso de incautación de drogas, los detenidos son derivados a OS7. Sin embargo, en la zona norte este control tiene mayor probabilidad de terminan en incautación de drogas².

El control antinarcóticos a nivel fronterizo de la PDI incorpora diversas técnicas de intervención focalizada, mediante el análisis criminal e inteligencia policial para elaborar perfiles de riesgo en base a sistema de referencia estadístico, hipótesis y parámetros de inteligencia; la actuación de caninos adiestrados, equipos tecnológicos: Máquinas de rayos X para equipajes, Escáner corporal (Body Scan) y Drones e implementos de apoyo tecnológico de menor escala, que eventualmente puede culminar con la detención de la persona (flagrancia). Puede posteriormente haber diligencias investigativas adicionales vía Ministerio Público

- **Componente Control Narcotráfico a nivel nacional**

El componente control del narcotráfico a nivel nacional lo realiza tanto Carabineros como PDI. Es un componente que se hace cargo del control de la distribución y disponibilidad de la droga, en el resto del territorio, pero con una ejecución independiente por cada institución.

En el caso de Carabineros, lo implementa el Departamento de Drogas de Carabineros de Chile OS7, con presencia en todo el territorio nacional; el OS7 depende de la Dirección de Investigación Delictual y Drogas, que se encuentra a cargo de un Oficial General. Esta unidad tiene por misión el combate al tráfico de drogas y las organizaciones criminales que realizan el narcotráfico y delitos conexos como el lavado de activos. El OS7 en su procedimiento no utiliza el uniforme regular de Carabineros de Chile, sino personal de civil que facilita las tareas de investigación. La ley 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas, permite el uso de agentes reveladores³ y agentes encubiertos⁴, en las cuales hay infiltración del personal en los casos de drogas.

En el caso de PDI este componente a nivel nacional lo desarrolla la Jefatura Nacional Antinarcóticos y Contra el Crimen Organizado (JENANCO), como órgano directivo, especializado y técnico en la investigación criminal de los delitos contemplados en la Ley N° 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

La JENANCO tiene un énfasis operativo en el combate al Narcotráfico y al Crimen Organizado, que es operacionalizado por cada una de las Brigadas Antinarcóticos (BRIANCO) que posee a lo largo del país. Son 28 Brigadas operativas especializadas, que se encuentran orientadas a investigar a personas, bandas y organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas y crimen organizado, con especial énfasis en la

² Por ejemplo, el 50% de incautación de drogas en zona fronteriza por Carabineros fue en el paso Chacalluta

³ “Agente revelador es el funcionario policial que simula ser comprador o adquirente, para sí o para terceros, de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, con el propósito de lograr la manifestación o incautación de la droga (Pacheco, 2017)

⁴ Agente encubierto es el funcionario policial que, debidamente autorizado por sus superiores, oculta su identidad oficial y se involucra o introduce en las organizaciones delictivas simulando ser parte de ellas o estar interesado en la comisión del delito que se investiga, con el propósito de identificar a los partícipes o recoger antecedentes necesarios para la investigación (Pacheco, 2017).

utilización de técnicas policiales sustentadas en la inteligencia policial a través de las oficinas de análisis criminal en todo el país.

Tanto para Carabineros como PDI, estas actividades son continuas a lo largo del año y los roles están diferenciados por el análisis de inteligencia policial y los equipos de trabajo operativos, ambos hechos por profesionales especializados.

Población objetivo y beneficiarios efectivos

La estimación de la población potencial, objetivo y beneficiarios efectivos de este programa es de suma complejidad. En primer lugar, debido a la alta movilidad territorial del tráfico de drogas que dificulta calcular y correlacionar el origen y el destino de la droga con la población específica que sería afectada por este problema.

En consecuencia, tanto el problema como las acciones policiales son localizables solamente en el amplio territorio del país. En el mismo espacio que lo es la población afectada.

En este sentido, se puede aproximar el siguiente análisis para estimar la población potencial, aunque ello no permita estimar la efectividad del programa en base a la cobertura de los beneficiarios.

Considerando la población afectada por el problema de la droga, como es informada por la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que, en su XIV^a versión del año 2017 (INE, 2018) cifró en un 40,1% la población que declara sentirse afectada por la venta y consumo de drogas en la vía pública (2,5 puntos porcentuales menos que el año 2016, y 9,4 puntos porcentuales menos que el año 2015)* y en base a los datos censales y de proyecciones de población nacional disponibles (INE, 2018) la población potencial estimada sería la siguiente:

Tabla 1: Estimación Población Potencial 2015-2017

Año	Población Potencial
2015	8.913.171
2016	7.749.743
2017	7.047.175
% Variación 2015-2017	No calculable

Fuente: elaboración propia

Este cálculo, si bien, no permite medir la cobertura del programa, al menos muestra valores y variaciones que describen de manera precisa la población efectivamente afectada por el problema de la droga en el país, y que podría ser un referente estadístico para la ejecución del PNCN.

* Este resultado integra y suma tanto el porcentaje de Consumo de drogas (23,4%) como de Venta de drogas (17,1%), como dos incivildades que durante los últimos doce meses (año 2017) la población declara que ocurren en su barrio. Si bien, la Ley 20.000 distingue que la venta de drogas es constitutiva de delitos, mientras que el consumo es considerado solamente como porte, las cifras se han sumado para integrar problemas que afectan a la población, toda vez que, en la asunción de la pregunta sobre incivildades, la población informa tanto sobre el consumo como sobre la venta de drogas.

Identificación de las fuentes de financiamiento

- **PDI**

De acuerdo con la información presupuestaria PNCN en la PDI, el año inicial del programa (2015) el presupuesto de este concentró 5,01% decreciendo ligeramente este porcentaje los años siguientes hasta alcanzar 4,85%:

Tabla 2: Presupuesto total PDI del programa 2015-2018 (miles de \$ 2018)

Año	Asignación Subsecretaría (transferencia)	Total, Institución (transferencia + presupuesto propio)	Presupuesto Total Institución	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%)
		(a)	(b)	(a/b)
2015	0	13.981.997	303.632.943	4,6%
2016	1.508.280	15.587.425	313.764.196	5,0%
2017	1.453.073	15.605.553	316.229.637	4,9%
2018	1.453.073	15.605.554	321.692.030	4,9%
% Variación 2015-2018	-	11,6%	5,9%	-

Fuente: Elaboración propia en base a información de PDI y Dipres

Las cifras indican que, entre los años 2015 y 2018, el presupuesto del programa que corresponde ejecutar a PDI, habría aumentado 11,6%, mientras que en el mismo periodo el presupuesto institucional global registró un aumento real (en pesos 2018), de 5,9%.

- **Carabineros**

Por su parte, en lo referente a Carabineros de Chile, como muestra la tabla siguiente, se contempla en su presupuesto inicial una asignación desde el año 2016. No obstante, a partir del año 2015 recibe asignaciones presupuestarias de transferencias que se aprueban y gestionan de manera diferida en el tiempo, lo que dificulta su ejecución.

En términos puramente de las asignaciones iniciales de cada año, podemos indicar que la asignación o transferencia aprobada para esta institución, desde la Subsecretaría y para la ejecución del Plan Nacional, se redujo en términos reales.

Considerando lo anterior en conjunto con los recursos del presupuesto propio de Carabineros que, se ha estimado, se relacionan a la ejecución del programa, se aprecia un aumento real en el tiempo, lo que se refleja en un aumento de 2,36% entre 2015 y 2018. No obstante, dado el crecimiento en el presupuesto global de Carabineros, que crece 13,7% en el mismo periodo, el porcentaje que representa los recursos destinados a PNCN en la institución caen ligeramente, de 1,31% a 1,18%:

Tabla 3: Presupuesto inicial Carabineros - PNCN 2015-2018 (pesos 2018)

Año	Asignación Subsecretaría	Presupuesto del Programa Institución + Asignación	Presupuesto Total Institución Responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)
2015	0	12.501.900	951.985.544	1,31%
2016	1.742.555	13.404.479	1.037.872.447	1,29%
2017	1.356.365	12.826.237	1.064.496.597	1,20%
2018	1.356.365	12.796.632	1.082.692.664	1,18%
% Variación 2015-2018	-	2,36%	13,73%	-

Fuente: Dipres

De esta manera, podemos concluir que, durante el periodo 2015-2018, los presupuestos en ambas instituciones, destinados al programa PNCN, crecen. Mientras el presupuesto real de la PDI aumenta 11,61% el de Carabineros lo hace en 2,36% (considerando los equivalentes a pesos de 2018).

2. Resultados de la Evaluación

Justificación del programa

Los antecedentes diagnósticos que fundamentan el Plan Nacional Contra el Narcotráfico (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014) relevan que el problema del tráfico de drogas trasciende las fronteras de los países, constituyéndose en un problema mundial de gran preocupación, por los graves efectos que produce en la convivencia pacífica y democrática de las ciudadanía, al generar inseguridad y problemas de salud entre la población, por la violencia y actos delictivos como el robo, el tráfico de armas y los homicidios que conlleva su concreción, las patologías de adicción que afectan a los grupos más vulnerables y la corrupción de las instituciones públicas.

Así, las autoridades competentes sostienen que, si bien Chile no es productor de drogas, sí tiene una posición geográfica que resulta de interés para las organizaciones criminales que trafican droga proveniente de los países andinos con el fin de redirigirlas a otras regiones, particularmente Europa, y también para el propio consumo interno⁵. Chile limita con dos de los tres principales países productores de cocaína en el mundo (Bolivia y Perú) y se encuentra relativamente cerca del mayor productor de marihuana de la región: Paraguay. Si a este escenario se agrega que Brasil es uno de los principales

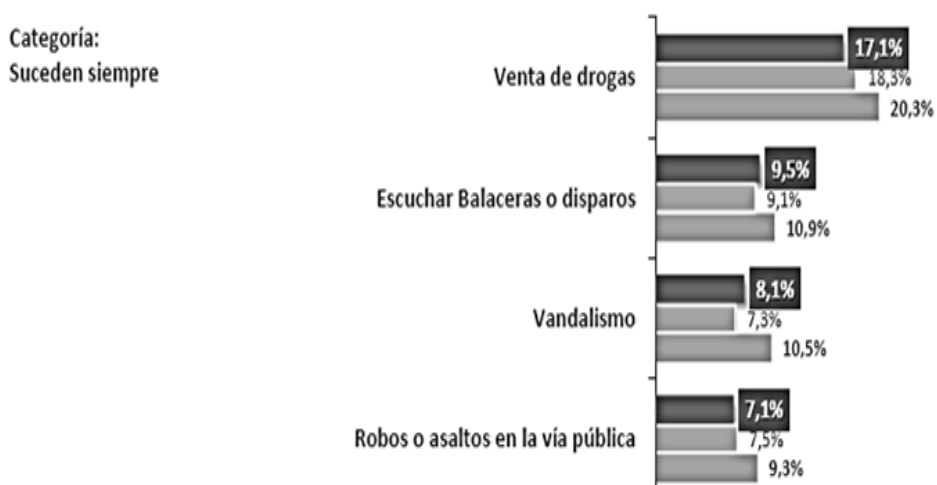
⁵ Contrapartes entrevistadas por el Panel

consumidores de cocaína, se observa cómo geográficamente Chile resulta interesante para las organizaciones que se dedican al narcotráfico (PNCN, 2014-2020).

Pero más allá de que Chile se haya constituido como lugar estratégico de tránsito para los narcotraficantes, el problema central del tráfico de drogas para nuestro país, son las consecuencias que conlleva su comisión: los delitos que concita su concreción, la consecuente inseguridad experimentada por la población y el daño en la salud de los consumidores de drogas.

El tráfico de drogas (y sus delitos conexos) genera altos grados de inseguridad en la población, debido a la violencia y utilización de armas de fuego que comporta su concreción. Así, de acuerdo con la última medición de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, no obstante, la percepción del problema ha disminuido entre la población, aún es el principal problema de inseguridad que le afecta:

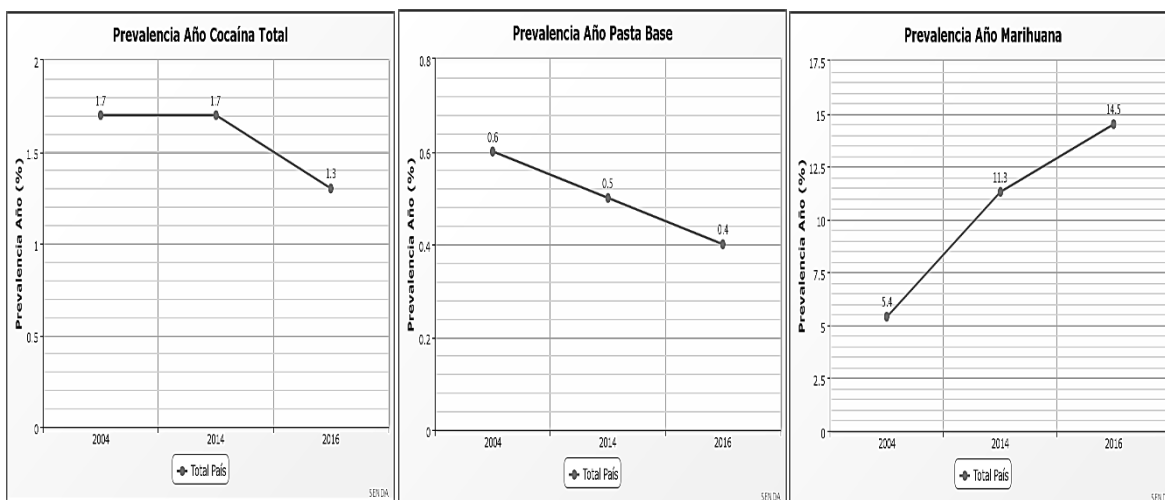
Gráfico 1: Percepción situaciones de Violencia en el Barrio



Fuente: Presentación Resultados ENUSC 2017, Subsecretaría de Prevención del Delito

A su vez, el tráfico de drogas impacta directamente en el consumo de drogas de un grupo importante de la población, afectando su salud y patologías asociadas. De acuerdo con el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), el consumo de marihuana ha tenido un comportamiento ascendente. Los rangos de variación del consumo de cocaína y pasta base, aunque descendentes, se han mantenido por encima del 1,3% en la primera y por sobre 0,4% en la segunda:

Gráfico 2: Consumo de drogas



Fuente: Estadísticas, Observatorio Chileno de Drogas, SENDA, 2018.

Con todo y, de acuerdo con los antecedentes diagnósticos presentados, se destaca la prioridad expresada en el Plan Nacional Contra el Narcotráfico 2014-2018 de contener el ingreso de drogas al país y de desarticular a las bandas y organizaciones criminales que trafican y contribuyen a la comisión de los delitos conexos, debido al **impacto que ello conlleva en la seguridad y bienestar de las personas, así como para la estabilidad del país**. Y en este sentido, el PNCN se ocupa de cuidar y garantizar la seguridad de la ciudadanía del país, que constituye un bien público de fundamental preocupación para el Estado.

Así, el combate al narcotráfico es realizado tanto por Carabineros como por la PDI mediante una serie de acciones y procesos regulares que comienzan con un proceso de recolección y análisis de información, continúan con oficios de denuncias, ejecución de técnicas especiales de investigación, planificación operativa, y terminan con intervenciones policiales y su respectiva judicialización y evaluación final de los procedimientos aplicados.

Pero, estas acciones parecen no ser suficientes para combatir el narcotráfico, menos aún para reducir el ingreso, distribución y disponibilidad de drogas ilícitas, debido al paralelismo con que ambas instituciones llevan a cabo sus respectivas tareas. Así, tanto la PDI como Carabineros realizan investigaciones y desbaratan organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, sin establecer programas u operativos planificados mancomunadamente. A pesar de la definición formal estipulada en el PNCN, donde se destaca que el eje central será la coordinación, en la práctica no existen documentos ni instancias formales que acrediten dicha coordinación, ni a nivel diagnóstico, ni a nivel operativo, ni a nivel evaluativo. Prueba de ello son los informes de gestión financiera y reportes estadísticos, solicitados por la Subsecretaría del Interior a ambas instituciones, en los que no se aprecian indicadores de desempeño compartido, ni siquiera comparativos, de manera que, esta información queda en el reporte individualizado de sus acciones. Coordinaciones más específicas de control del narcotráfico en función de parámetros comunes de diagnóstico, acción e impacto, permitirían que las acciones que cada institución realiza sean más sistemáticas y evaluables.

En síntesis, el PNCN que formalmente debería desarrollarse a través de Carabineros y la PDI, además de otras instituciones con las cuales debería tener coordinación operativa (Aduana, SAG, DIRECTEMAR), en la práctica solo se desarrolla por una vinculación presupuestaria con el Ministerio del Interior que le entrega transferencias por separado a PDI y Carabineros.

Por lo que, **a condición de una mayor coordinación y convergencia en el control fronterizo y el combate al narcotráfico el programa podría demostrar estadísticamente su contribución a aumentar la seguridad pública del país.**

Eficacia y Calidad

Cumplimiento a nivel de fin

El fin del Plan Nacional Contra el Narcotráfico es *Contribuir a aumentar la seguridad pública en problemas referidos a drogas*. En el aumento de la Seguridad Pública referida a drogas inciden varias instituciones públicas y de la sociedad civil. Desde el lado del control de la oferta, están los organismos del Estado, específicamente Carabineros y PDI,

Desde el punto de vista evaluativo para el cumplimiento del fin, se produce un doble proceso que afecta tal evaluación. Por un lado, las instituciones de seguridad pública que actúan sobre el control de la oferta de drogas actúan en forma paralela sin coordinación operativa y por otro lado, las instituciones que podrían afectar la demanda como SENDA, Ministerio de Salud, Educación y organizaciones de la sociedad civil, también operan en forma independiente entre sí y sin coordinación con los programas orientado al control de la oferta.

Esta falta de coordinación ha sido destacada por diversas instancias públicas⁶, en particular por la Mesa Pública de Seguridad Ciudadana⁷.

Considerando estas limitaciones, la única forma directa de medición del fin como *contribuir a aumentar la seguridad pública en problemas referidos a drogas* sería una medición de tal seguridad referida a drogas.

Lo más directo es la percepción de violencias asociadas a drogas en el barrio que se mide en la ENUSC, un indicador aún demasiado amplio para la medición en forma sintética el cumplimiento del fin de aumentar la seguridad pública en problemas referidos a drogas. El registro para los últimos tres años es el siguiente:

Tabla 4: Percepción de violencia debido a drogas en el barrio

	2015	2016	2017	Variación
Percepción de violencias por drogas	20.3%	18,3%	17.1%	-15,8%

Fuente: ENUSC 2015, 2016 y 2017

La Tabla indica una tendencia a la disminución de percepción de violencia debido a drogas en el barrio. Sin embargo, tráfico de drogas sigue siendo el porcentaje más alto como percepción de violencia en el barrio. Establecer una relación de causalidad sería

⁶ Entre otras Paz Ciudadana

⁷ <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=484853>

aun prematuro, por la diversidad de acciones que confluyen en la seguridad pública asociada a drogas.

Cumplimiento a nivel de propósito

A nivel de propósito el objetivo es *reducir el ingreso, distribución y disponibilidad de drogas ilícitas*. En el caso de Carabineros, el cumplimiento del propósito es más explícito en la acción de OS7 que tiene como función central el combate al narcotráfico y parcialmente el OS3 que tiene funciones de control fronterizo en que hay otros roles que cumplir. El propósito es cumplido por ambas instituciones en forma paralela, con la pérdida consiguiente de una coordinación eficaz en zonas territoriales prioritarias (como la zona norte) y operativos descoordinados con Ministerio Público⁸.

El desempeño del Programa debería medirse mediante indicadores que reflejara reducciones de drogas ilícitas, ya sea en línea fronteriza, el resto del país, en este último caso inhibiendo su distribución y disponibilidad. Lo más cercano a esos indicadores son incautaciones, y en menor grado las detenciones, y operaciones realizadas.

La medición del propósito significa destacar indicadores de control de oferta que son de tipo físico (incautaciones de drogas). Este dato se registra internacionalmente para cannabis sativa, y clorhidrato de cocaína⁹

Tabla 5: Incautaciones realizadas en el marco del PNCN, años 2015, 2016 y 2017

	2015	2016	2017	Variación 2015-2017%
Incautaciones de clorhidrato de cocaína Kg	4.620	6.127	6.025	30,4
Cocaína base Kg	9.650	12.793	12.542	30,0
Cannabis Kg	21.104	21.998	16.540	-21,6

Fuente: Elaboración propia en base al Informe Nacional de Procedimientos Policiales por infracción a la Ley de Drogas N° 20.000, Subsecretaría de Prevención del Delito.

En relación con incautaciones, el año 2017, las mayores incautaciones de droga se realizaron por cannabis procesada con 16.540kilogramos, cocaína base con 12.542, kg. y clorhidrato de cocaína con 6.025, 2 kg. En términos de unidades, destacan las incautaciones de plantas de cannabis, con 245.666 unidades y de fármacos con 161.596 unidades. Respecto del año anterior, la mayoría de los tipos de drogas decomisados presentan una disminución, principalmente el cannabis procesada (-21.6%), las plantas de cannabis con (-23,6%), cocaína base (-2,0%) y el clorhidrato de cocaína (-1,7%). En contraste, los fármacos aumentaron en un (289,0%).

⁸ Como las quejas de Fiscalía con la descoordinación con operativos de Carabineros.
<http://www.latercera.com/nacional/noticia/fiscal-nacional-acusa-falta-coordinacion-anticipada-patrullajes-carabineros/212087/>

⁹ se mide para otras drogas de menor incidencia en Chile como heroína y drogas sintéticas

Un dato estratégico a nivel de propósito es la cantidad y evolución de bandas desbaratadas. El desbaratamiento de bandas criminales es parte sustantiva del PNCN y para el caso de Carabineros tiene el siguiente comportamiento:

Tabla Organizaciones y Bandas Criminales desbaratadas según Carabineros

	2015	2016	2017	Total	%	Variación anual 2015-2017
Organizaciones criminales desbaratadas	64	55	64	183	46,2	0,0%
Bandas o agrupaciones barriales desbaratadas	57	69	87	213	53,7	52,6%
Total	121	124	151	396		24,8%

Fuente Elaboración propia en base a antecedentes de Carabineros

Se puede apreciar que en su conjunto hay un incremento en el trienio, de desbaratamiento de organizaciones de drogas del 24,8%, pero este es más pronunciado en las bandas o agrupaciones barriales con un aumento del 52,6%, luego se puede estimar que desde el punto de vista de la eficacia hay una señal positiva de cumplimiento del PNCN. Sin embargo, llama la atención la falta de incremento de desbaratamiento de organizaciones criminales, aunque, en comparación con las bandas, son de más compleja investigación y acción policial.

En relación con PDI, los datos se reflejan en los siguientes indicadores:

Tabla 7: Organizaciones y Bandas Criminales desbaratadas según PDI

	2015	2016	2017	Total	%	Variación 2015-2017
Organizaciones desbaratadas	39	54	100	193	47,1	156%
Bandas o agrupaciones barriales desbaratadas	70	130	197	397	52,9	181%
Total	109	184	297	410	100,0	172,5%

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes de PDI

En PDI la magnitud de las variaciones son muy significativas. En la distribución interna predominan las bandas desbaratadas con un 52,9% del total, aunque ambos tipos (organizaciones como bandas) aumentan sus desbaratamientos en los tres años con un crecimiento total del 172.5%, siendo más marcado en bandas desbaratadas con un 181%.

En síntesis, el desbaratamiento de bandas y organizaciones criminales es un indicador de eficacia de buen desempeño principalmente en PDI. En la apreciación de Carabineros y PDI este incremento compensa la disminución en indicadores de procedimientos y detenciones, que refleja acciones menores desde su perspectiva policial, mientras que el desbaratamiento de organizaciones y bandas es más productivo en el control del narcotráfico. Sin embargo, el desconocer el total de organizaciones criminales y bandas barriales que están bajo investigación en cada año, no permite conocer si el porcentaje que se desbaratan del total identificadas resulta ser sustantivo para ambas policías.

Otro indicador posible sería el lavado de activos relacionado con drogas. En Chile, el indicador es medido por la cantidad de detenidos, la cual es muy baja según la última estadística (2013) de la Unidad de Análisis Financiero, la que indica un total de 37 detenidos anuales de los cuales el 55% es por drogas¹⁰. La escasa cantidad de detenidos le resta validez para ser utilizado como indicador de propósito, junto con el desconocer del total detenidos por drogas cuántos finalmente fueron condenados por esta causa.

En relación con los indicadores de componentes referidos a la cantidad de procedimientos, detenciones y su comparación con incautaciones, estos tienen una tendencia a la disminución en procedimientos y detenidos y al alza en cierto tipo de incautaciones.

Tabla 8: Comparación procedimientos por Ley 20.000 de PDI y Carabineros 2015, 2016 y 2017

		2015	2016	2017	Variación 2015-2017
Procedimientos	Car.	27.005 (71,7%)	26.040 (71,5%)	25.624 (74,3%)	-5,1%
	PDI	10.680 (28,3%)	10.402 (28,5%)	8.854 (25,7)	-17,1
	Total	37.685	36.442	34.478	- 8,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Carabineros y PDI

Esta tabla refleja que en que los procedimientos son realizados principalmente por Carabineros (74,3%), lo que es explicado desde PDI por la mayor dotación de recursos humanos de Carabineros, especialmente en OS7. La disminución a la baja en procedimientos se debería, según lo declarado por ambas instituciones, por una acción más centrada en incautaciones y desbaratamiento de organizaciones y bandas criminales, tal como se muestra en las Tablas 6 y 7.

Tabla 9: Comparación detenciones por ley de Drogas 20.000 de PDI y Carabineros 2015, 2016 y 2017

		2015	2016	2017	Variación 2015-2017
Detenciones	Car.	38.034 (73,7%)	37.111 75,0	34.619 (76,2%)	-9,0%
	PDI	13.555 (26,3%)	12.361 25,0	10.826 (23,8%)	-20,1%
		51.589	49.472	45.445	-11,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Carabineros y PDI

Esta Tabla ratifica el predominio de Carabineros en la cuantía de detenciones (76,2%), pero además muestra al igual que en los procedimientos, una tendencia a la disminución de detenciones, especialmente en la PDI (20,1%)

¹⁰ Datos solo disponibles para 2013

Tabla 10: Incautaciones realizadas en el marco del PNCN, años 2015, 2016 y 2017

	2015	2016	2017	Variación 2015-2017%
Incautaciones de clorhidrato de cocaína Kg	4.620	6.127	6.025	30,4
Cocaína base Kg	9.650	12.793	12.542	30,0
Cannabis Kg	21.104	21.998	16.540	-21,6

Fuente: Elaboración propia en base al Informe Nacional de Procedimientos Policiales por infracción a la Ley de Drogas N° 20.000, Subsecretaría de Prevención del Delito.

En relación con incautaciones, en el año 2017 las mayores se realizaron por cannabis procesada con 16.540 kilogramos, cocaína base con 12.542 kg. y clorhidrato de cocaína con 6.025 kg. Respecto del año anterior, la mayoría de los tipos de drogas decomisados presentan una disminución, principalmente el cannabis procesada (-21.6%) pero con aumento de incautaciones en clorhidrato de cocaína y cocaína.

Si se profundiza en la evolución de los procedimientos y las detenciones, ésta se caracteriza por una estabilización o disminución de los procedimientos y una baja más marcada en las detenciones. La interpretación de estos datos es compleja, pudiendo haber varias interpretaciones, según los entrevistados de ambas instituciones. Una es que se ha alcanzado un máximo de detenciones en base a los recursos humanos y tecnológicos desplegados por Carabineros y PDI¹¹, otra explicación se refiere a una actitud más estricta de la calidad probatoria asumida por los Fiscales y Jueces de Garantía o también una mayor habilidad de los delincuentes una vez conocida las estrategias policiales. Finalmente, otra explicación de menor asidero es que las incautaciones estarían disminuyendo la magnitud de la oferta de drogas. A juicio del panel la tendencia a la disminución sobre todo de detenciones, independientemente de la compensación por logros de desbaratamientos de organizaciones, merece una mayor reflexión en ambas instituciones.

En base a los datos disponibles, el propósito se ha cumplido parcialmente por parte de ambas instituciones, en lo que respecta a procedimientos y detenciones, pero compensado con un mejor cumplimiento en el aumento de incautaciones de cocaína y pasta base y especialmente en la eficacia en el desbaratamiento de bandas y organizaciones criminales.

Economía

El presupuesto del programa PNCN ha sido ejecutado de manera diversa. Por parte de la PDI, se aprecia un nivel de ejecución en torno al 95%, específicamente en el ítem inversión que es el único para el que se cuenta con información presupuestaria inicial. Por otra parte, en Carabineros la ejecución presupuestaria del ítem ha resultado menor, registrándose 84% en el ítem inversión, como máximo, el año 2017. La recepción tardía

¹¹ es la argumentación más recurrida en Carabineros y PDI

de los recursos transferidos a Carabineros, atendiendo los tiempos necesarios para su ejecución en la compra de bienes de inversión, es señalado como el principal obstáculo para una más adecuada ejecución presupuestaria.¹²

Eficiencia

El análisis de la eficiencia que, en virtud de las dificultades para obtener información que permitiera vincular de manera estrictamente causal las actividades o productos con el presupuesto específicamente utilizado o dispuesto para ello, debe ser considerado solo como indicativo.

La tabla a continuación señala, a partir de la información presupuestaria global, los recursos que en promedio se puede relacionar al nivel de resultados obtenidos en materia de procedimientos y detenciones. Sin ser ésta más que una referencia general, las cifras entregan una primera perspectiva de los recursos relacionados al nivel de las actividades indicadas.

Tabla 10: Gastos Promedio por unidad de producto, 2015-2017 (miles de \$ 2018)

	2015	2016	2017	2015-2017
N° Procedimientos (A)	37.288	37.830	37.155	-0,36%
N° Detenciones (B)	51.089	49.813	46.107	-9,75%
Gasto total (C)	27.625.423	29.227.678	27.845.573	0,80%
(C/A)	741	773	749	1,16%
(C/B)	541	587	604	11,69%

Fuente: elaboración propia en base a información Carabineros, PDI y Dipres.

En cuanto a los gastos de administración, estos representan un bajo porcentaje respecto de los gastos totales, estimándose menores en el caso de la PDI que en Carabineros, y estando ambos dentro de rangos razonables para este tipo de programa.

Tabla 11: Gastos de Administración 2015-2017 (miles de \$ 2018)

Año	Gastos de Administración del Programa	Gasto Total del Programa	Gastos Adm. / Gasto Total del Programa
2015	616.140	27.625.423	2,23%
2016	684.995	29.227.678	2,34%
2017	668.565	27.845.573	2,29%

Fuente: elaboración propia en base a información Carabineros, PDI y Dipres.

¹² Al respecto, el oficial Jefe de OS7 nos reporta que el año 2015, los fondos ingresan a la institución el 20 de octubre, el año 2016 el 22 de agosto, el 2017 ocurre el 17 de agosto.

Desempeño Global

El Plan Nacional Contra el Narcotráfico 2014-2020 es una acción de dos agencias –PDI y Carabineros- que despliegan recursos para el control de frontera y a nivel nación. Es complementado con una transferencia de recursos efectuada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y el consecuente monitoreo a ambas instituciones en sus compromisos. Este paralelismo institucional es un factor importante y posiblemente limitante en la magnitud de sus acciones y la eficacia lograda, debido al desconocimiento mutuo de territorios de acción prioritarios, complementariedad de estrategias de acción y evaluación compartida de resultados.

El PNCN es el programa principal para la contención y control del narco tráfico en Chile. Aunque confluyen dos instituciones, la más relevante en el control de la oferta es Carabineros por el volumen de detenciones e incautaciones, pero con una tendencia decreciente en el último tiempo. Un logro del PNCN es el incremento en desbaratamiento en organizaciones y bandas criminales e incautaciones en cocaína y pasta base, no así en marihuana. Estos resultados disímiles se explicarían según las instituciones por una mayor efectividad de los procedimientos para incautar, y que ellas estarían focalizándose más en el desbaratamiento de bandas y organizaciones criminales, acción más productiva que procedimientos menores o detenciones masivas pues con ellas se cierra el proceso investigativo con la detención de toda la cadena de distribución.

Sin embargo, a juicio del panel es posible mejorar su desempeño en los indicadores de eficacia, que van a la baja en el trienio 2015-2017, en particular la cantidad de detenidos; y aumentar la proporción de detenidos con sentencia efectiva, en la medida que se entreguen mayores antecedentes para su imputación y condena.

En cuanto a los operativos que ejecuta cada institución, las actividades desarrolladas por la O.S.7 de Carabineros, tienen un costo que típicamente pueden variar desde aproximadamente 1 millón de pesos en un allanamiento masivo hasta 10 millones en operativos más complejos, como por ejemplo en un procedimiento “entrega controlada”. Para la PDI, una operación típica, más extensa que las de Carabineros, puede tener un costo asociado de 35 millones de pesos. En cuanto a aspectos de gestión administrativa, el costo de administración del programa resulta mayor en el caso de Carabineros, no obstante, los gastos de administración de la PDI siguen estando en un rango razonable para este tipo de programas.

El programa debe continuar, pero mejorando su eficacia resultado en procedimientos, detenciones e incautaciones de marihuana.

3. Principales Recomendaciones

Coordinación institucional

En la práctica el PNCN tiene principalmente dos instituciones que actúan contra el narcotráfico, PDI y Carabineros, pero sin una coordinación técnica u operativa. Sería altamente recomendable que existiera una Secretaría Técnica a nivel de Subsecretaría del Interior que anualmente fijara lineamientos de población potencial y objetivo, espacios y barrios vulnerables, estrategias de acción complementaria e indicadores de seguimiento y evaluación comunes, en que ambas policías sin perder su autonomía administrativa tuviesen una coordinación mínima para elevar la eficacia del Plan.

Geo referenciación

Las acciones de OS7 deberían tener una geo referenciación para una mejor comprensión y coordinación de la eficacia de sus acciones, en relación con mapas de vulnerabilidad como los que elabora la Fiscalía de Drogas.

Flujo continuo de estadísticas

Se debería establecer una coordinación de las Unidades de Estadísticas y análisis Criminal de PDI y Carabineros (OS7) y con la Unidad de Estadística de la Fiscalía de Drogas de la Fiscalía Nacional, para establecer un flujo continuo de estadísticas de aprehensiones en relación con formalizados, procesados y condenados, ya que estos ultimo son registrados por las Fiscalía. Adicionalmente, establecer estas estadísticas diferenciadas por Carabineros y PDI, para evaluar la trayectoria comparativa entre ambas instituciones.

Evaluación del Plan por Fiscales de Drogas

Se podría construir un breve cuestionario on line para Fiscales de Drogas que evalúen la pertinencia de las estrategias de ambas policías, la eficacia de sus resultados, así como formulen recomendaciones de mejoras del PNCN.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE**

AGOSTO 2018

OFICIO RES. N°: **27917**

ANT.: Ord. N° 1687 de DIPRES,
de fecha 28 de agosto de
2018.

MAT.: - Envía respuesta
institucional a proceso de
Evaluación de Programas
Gubernamentales.

SANTIAGO, 24 SEP 2018

**DE : ANDRÉS CHADWICK PIÑERA
MINISTRO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA**

**A : RODRIGO CERDA NORAMBUENA
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

En el contexto de la Evaluación de Programas Gubernamentales, la Dirección de Presupuestos ha remitido a este Ministerio, el Informe Final de Evaluación del Plan Nacional contra el Narcotráfico (PNCN) y del Programa Microtráfico Cero (MT0), elaborado por el panel evaluador integrado por Fernando Salamanca, Ariel Aguilera y Pablo García.

Esta autoridad aprecia el trabajo realizado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Panel de Evaluación y por los profesionales de la Subsecretaría del Interior, Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones, quienes participaron activamente como contraparte técnica en este proceso evaluativo.

Los resultados de este esfuerzo, se traducen en una oportunidad para perfeccionar aspectos significativos de los programas evaluados y contribuyen a proporcionar elementos para mejorar su gestión e incorporar las modificaciones necesarias para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos.

Se recogen las recomendaciones hechas por el panel evaluador. En este contexto, se está trabajando en la creación de un consejo asesor interministerial del cual participarán las instituciones con facultades y responsabilidades en los controles fronterizos con el objetivo de proponer mecanismos para desarrollar actividades conjuntas destinadas a la prevención, fiscalización y control de actividades vinculadas al crimen organizado transnacional.

Siguiendo esta misma línea, la Subsecretaría del Interior se encuentra en etapa de elaboración de un Plan que es parte del Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, denominado Plan Frontera Segura 2018-2022, cuyo propósito será disminuir la permeabilidad de las fronteras ante el crimen organizado transnacional mediante el aumento de la efectividad y la coordinación interinstitucional en los operativos conjuntos, para contribuir así a la seguridad interior del Estado

En cuanto al programa Microtráfico Cero, es importante destacarlo como un modelo de trabajo que cuenta con una estructura diseñada para dar respuestas concretas y medibles a la ciudadanía a nivel barrial -desde lo investigativo- gozando en la actualidad de un alto nivel de posicionamiento interno y externo siendo uno de los proyectos más relevantes desarrollados por la Policía de Investigaciones, a través del cual se destinan de manera específica recursos para atacar un fenómeno delictual tan complejo y dinámico como es el microtráfico en Chile.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,




ANDRÉS CHADWICK PIÑERA
MINISTRO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA


PGM/PGS/MVB

DISTRIBUCIÓN:

- Director de Presupuestos
- División de Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior.
- División de Investigaciones, Subsecretaría del Interior.
- División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos.
- Archivo