

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

PROGRAMA MICROTRÁFICO CERO

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

**SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR / POLICIA DE
INVESTIGACIONES (PDI)**

PANELISTAS:

Fernando Salamanca Osorio (COORDINADOR)

Ariel Aguilera Correa

Pablo García González

ENERO - AGOSTO 2018

RESUMEN EJECUTIVO

NOMBRE PROGRAMA: Microtráfico Cero - MT0
AÑO DE INICIO: 2015
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Interior y Seguridad Pública
SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría del Interior/Polici a de Investigaciones (PDI)

PERÍODO DE EVALUACI N¹: 2015-2018

PRESUPUESTO TOTAL PROGRAMA AÑO 2018: \$10.960 millones

1. Descripción general del programa

PDI desde 2009 ha desarrollado acciones sobre el microtráfico, pero solo como operaciones dentro de sus procesos normales de trabajo. Sin embargo, desde 2013 se estimó necesario estudiar y sistematizar procesos investigativos específicos para el microtráfico, por lo que se llega a la modelación de un proceso operativo focalizado en el microtráfico que se denominó Microtráfico Cero (MT0). Este es un programa de PDI que comienza a desarrollarse en 2014, para enfrentar la emergencia del microtráfico en poblaciones vulnerables del país. Hasta entonces, la concentración de los esfuerzos policiales era el narcotráfico a nivel nacional. Sin descuidar el objetivo anterior, se toma la decisión de crear una unidad especializada en el desbaratamiento del microtráfico, mediante un proceso de inteligencia policial y acciones altamente especializadas para reducir puntos de venta considerados prioritarios. Entre los antecedentes que se tomaron en consideración está el costo social en los barrios que se convierten en zonas de inseguridad ciudadana (CONACE, 2011-2013), alto número de jóvenes detenidos con consumo de drogas, el ascenso de consumo de marihuana, más consumo en jóvenes pobres, y la constatación del barrio como área preferencial de micro tráfico (Observatorio Chileno de Drogas, SENDA, 2017). Aunque hay mayor tolerancia social a la marihuana, se advierte una alta percepción de inseguridad relacionada con venta de drogas, mala percepción de efecto de políticas públicas sobre drogas a la fecha y una alta confianza que sea la PDI la institución idónea para enfrentar el microtráfico de drogas (Plan Comunal Microtrafico Cero, 2014).

Es un programa de alta movilidad territorial, que opera con 95 grupos policiales especializados en microtráfico a nivel nacional, compuesta generalmente por 4 personas especializadas, pero haciendo intervenciones locales y priorizando los barrios con mayor problemática a nivel país. Esta priorización, aunque formalmente sería en base a puntos de venta con proximidad a colegios, incautación de armas u homicidios, en la práctica es realizada según la experiencia local de los equipos MT0. A partir de esta identificación local se emplean formas de inteligencia policial con protocolos

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   que se considere implementar este año.

permanentes, sistemáticos y rigurosos en la investigación del microtráfico para garantizar calidad en los medios de prueba, para lograr las órdenes de investigación y allanamiento de las Fiscalías.

Objetivo a nivel de fin

El fin del MT0 es *mejorar la capacidad del país para reducir la distribución y disponibilidad de drogas ilícitas.*

A este fin contribuyen también otras acciones de control del narco tráfico de tipo preventivo de Carabineros (OS7), y otras iniciativas de PDI (control fronterizo y nacional). En la demanda de drogas aporta SENDA con las estrategias utilizadas para prevenir el consumo de alcohol y otras drogas en la población, y los municipios a través de sus Consejos de Seguridad Ciudadana, que son órganos consultivos del Alcalde en materia de seguridad pública comunal y siendo además una instancia de coordinación de las instituciones policiales a nivel local.

Objetivo a nivel de propósito

El propósito del Programa es *reducir el tráfico de drogas en pequeñas cantidades a nivel local, en todo el país.* El foco es el impacto en el nivel barrial, donde se identifica un deterioro de la calidad de vida barrial debido a la existencia de puntos de venta de drogas, identificados según la evidencia directa de los grupos de trabajo, la existencia de decomiso de armas de fuego, homicidios en el área y cercanía a colegios de los puntos de venta

Componentes

- Procedimientos policiales en puntos de ventas detectados

Este componente consiste en la secuencia de acciones operativas para identificar e intervenir puntos de venta, basadas en inteligencia policial con información del SAII (Sistema de Análisis Informático Integrado), provista por los oficiales del caso, la cuenta diaria con datos de procedimientos policiales, flagrancia, especies, detenidos y tipos de drogas y Skypol aplicación móvil de geo referenciación de procedimiento MT0. Esta información habilita a Fiscalía para las órdenes de allanamiento que se realizan con operativos apoyados por equipamiento especializado, siendo los detenidos posteriormente derivados al Ministerio Público.

- Desarrollo de recursos humanos

Este componente entrega destrezas operativas a los grupos operativos de MT0 y personal administrativo y jerárquico relacionado con la gestión directa del Programa. Se aplican dos procesos complementarios, un curso básico para el personal operativo nuevo y un curso de reentrenamiento al personal permanente de MT0. Ambas actividades son de ciclo anual y se desarrollan desde 2015.

Población objetivo y beneficiarios efectivos

La estimación de la población potencial y objetivo de este programa es de suma complejidad, 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.

A consideración de esta dificultad se estimó la población potencial y objetivo en base a dos procedimientos analíticos distintos.

En primer lugar, la población potencial, que es aquella afectada por el problema del microtráfico, fue estimada a partir de los registros estadísticos del Censo 2017 (INE, 2018) y de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (INE, 2018), buscando determinar aquella proporción de la población del país que declara sentirse afectada por el problema de la droga.

En este sentido, se pudo aproximar el siguiente análisis para estimar la población potencial. El último Censo realizado por el INE el año 2017 (2018), y las proyecciones para los años 2015 y 2016, estimaron la población del país en:

Tabla 1 Población País 2015-2017

Año	Población
2015	18.006.407*
2016	18.191.884*
2017	17.574.003**
% Variación 2015-2017	No calculable

Fuente: INE, 2018

* Proyecciones INE Censo 2002

** Censo 2017

Las cifras estadísticas descendentes se deben a que la estimación no consideró variaciones en la natalidad de la población del país.

Con estos datos, se calculó la proporción de población afectada por el problema de la droga, como se informa en la ENUSC 2017 (INE, 2018), que para el año 2017 cifró en un 40,1% la población que declara sentirse afectada por la venta y consumo de drogas en la vía pública, en un 42,6% la población afectada el año 2016 y, en un 49,5% la población afectada el año 2015. .

Resultando de ello, las siguientes estimaciones de la proporción de la población total del país que sería afectada por el problema de la droga:

Tabla 2: 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

Ahora bien, teniendo en cuenta que el programa se dimensiona en base a los puntos de venta de droga identificados y reducidos, y no por la población específicamente afectada por el microtráfico, se procedió a estimar la población objetivo a partir de los puntos de venta detectados por los equipos MT0 y sobre los cuáles la PDI decide intervenir. Este análisis fue realizado mediante un Estudio Complementario de la presente evaluación que georreferenció la población que sería efectivamente afectada por el microtráfico en un radio circundante a los puntos de venta de drogas (para más detalles ver Estudio Complementario en el Informe Final de Evaluación).

Tabla 3: Estimación Población Objetivo² 2015-2017

Año	Población objetivo
2015	2.529.354
2016	2.673.353
2017	2.937.091
% Variación 2015-2017	16%

Fuente: Estudio Complementario

La cobertura estimada toma como base la estimación de la población beneficiaria de la intervención de los puntos de venta de drogas acometida anualmente por los equipos MT0. Se presenta en la siguiente Tabla 4.

Tabla 4: Cobertura, Población Objetivo y Beneficiarios 2015-2017

Año	Población Objetivo	Beneficiarios	Cobertura
2015	2.529.354	1.038.686	41,1%
2016	2.673.353	1.165.087	43,6%
2017	2.937.091	1.223.891	41,7%
% Variación 2015-2017	16%	17%	-

Fuente: elaboración propia a partir de resultados del Estudio Complementario

Con todo, cabe señalar que, las estimaciones de la población potencial, objetivo y beneficiaria del programa son una aproximación y solo referenciales, debido a que, como se advirtió anteriormente, el programa se dimensiona con los puntos de ventas identificados y no por la población residente y flotante que cabría en estos polígonos y que declararía sentirse afectada, para cuya caracterización y cálculo habría que considerar, las estadísticas de la ENUSC correspondientes al período de evaluación y referidas a la percepción de venta de droga, balaceras y otros delitos conexos al microtráfico que afectan el sector. Y este procedimiento no es factible porque la población censada incluida en los polígonos no está representada en la ENUSC, que tiene a lo máximo una representación muestral comunal.

Pero, con todo, la estimación realizada por el Estudio Complementario resulta ser un cálculo de importancia si se considera al momento de seleccionar los puntos a intervenir, para identificar las zonas de riesgo para la población, y para estimar su cobertura.

Período de ejecución del programa

El periodo de ejecución del Programa es desde 2015, 2016 y 2017.

² El procedimiento fue el siguiente: se estimó la población objetivo a partir de un polígono, con radio de 250 mts., en base a un criterio (no protocolizado) utilizado por los equipos PDI como área de influencia de los puntos de venta de droga,

Ámbito de acción territorial

El programa es de ámbito nacional, originalmente tenía 95 comunas priorizadas, pero como es un programa móvil hacia otras comunas, alcanzando de hecho en 2017 a 153 comunas.

Identificación de las fuentes de financiamiento

El programa tiene un presupuesto financiado por el Ministerio del Interior, a través de una transferencia de capital los primeros dos años y corriente los últimos dos años. Por su parte la PDI contribuye a la ejecución del programa con una importante movilización de recursos provenientes de su presupuesto propio, que para efectos de este estudio ha sido estimado por el panel en los montos que se indica en la siguiente tabla:

Tabla 5: Presupuesto programa MT0 (miles \$ 2018)

Año	Asignación Subsecretaría	Presupuesto proveniente de la PDI	Presupuesto del Programa Institución + Asignación
2014	2.965.515	6.703.522	9.669.037
2015	2.781.489	9.279.428	12.060.917
2016	1.439.388	9.581.123	11.020.511
2017	1.057.262	9.903.190	10.960.452
2018	1.057.262	9.903.190	10.960.452
% Variación 2014-2018	-64,35%	47,73%	13,36%

Fuente: Elaboración propia en base a datos PDI y Dipres.

El nivel de los recursos involucrados sugiere un alto involucramiento de la institución policial en el éxito del programa. Más aún, cabe señalar y destacar que el programa MT0 ha dado origen a una nueva línea de trabajo dentro de la PDI, con la creación de grupos humanos especializados y dedicados al objetivo específico del programa. En este sentido, se diferencia de las demás actividades contra el microtráfico, que vienen siendo desarrolladas históricamente por las instituciones policiales (Carabineros y PDI).

2. Resultados de la Evaluación

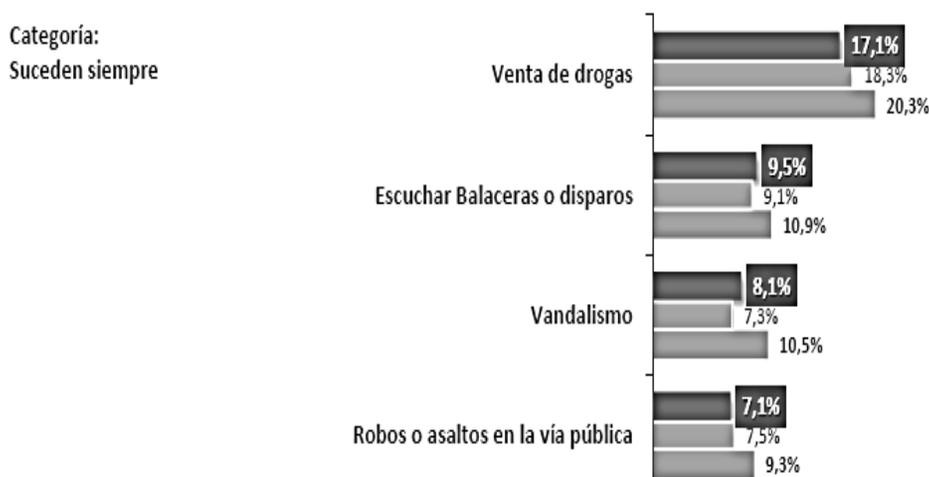
Justificación del programa

Los antecedentes diagnósticos que fundamentan el Programa Microtráfico Cero (Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014-2020) relevan que el microtráfico reproduce a escala local, lo que el narcotráfico produce a nivel global: crímenes y delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas, la violencia y los homicidios por el control

territorial, la economía ilegal local y, la corrupción de los pactos sociales de sana convivencia que afectan profundamente el bienestar y la seguridad pública de la población del país.³

En ese sentido, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana ENUSC 2017 (INE, 2018) informa que la “venta de drogas” es el principal problema que afecta la seguridad de los barrios, secundado por las balaceras y en seguida el vandalismo. No obstante, la percepción de la venta de drogas ha disminuido entre la población (20,3% en 2015, 18,3% en 2016 y 17,1% en 2018), continúa siendo el principal problema de violencia que afecta a la población.

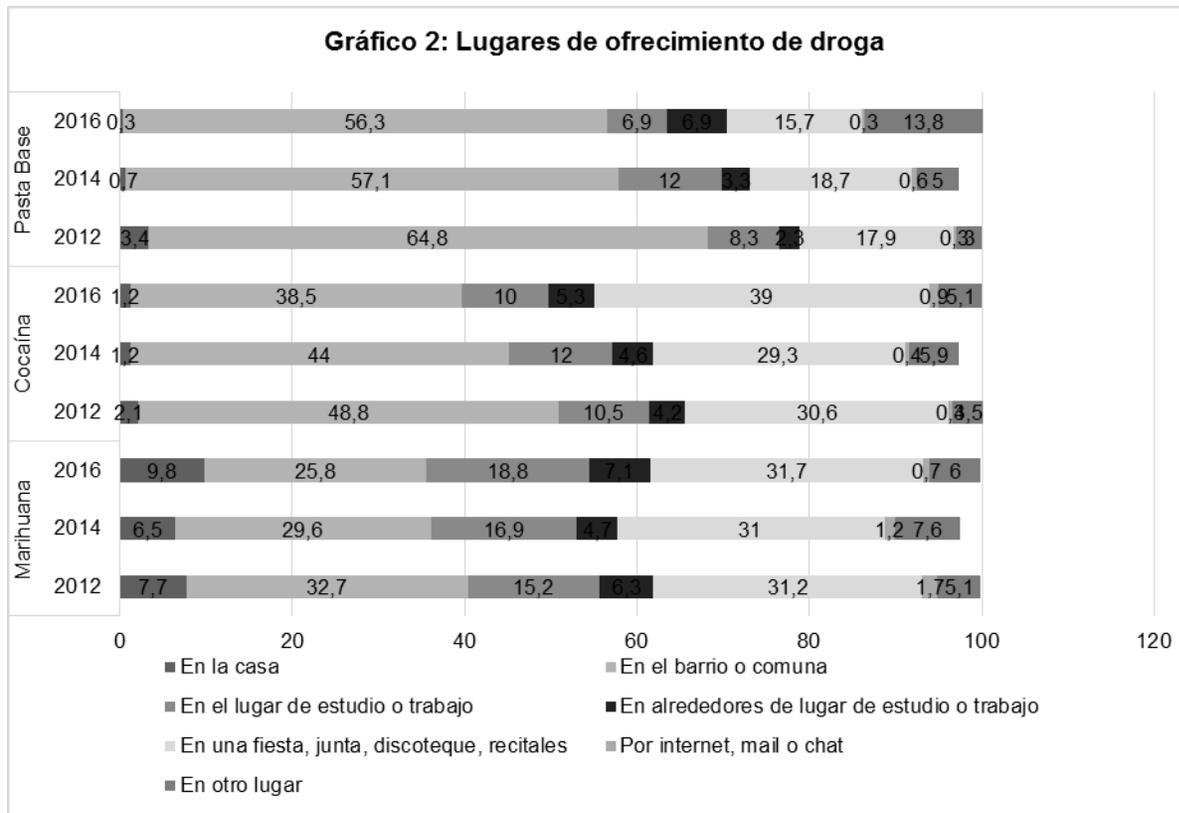
Gráfico 1: Percepción situaciones de Violencia en el Barrio



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

Lo anterior, es confirmado por el XII Estudio Nacional de Drogas elaborado por el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Observatorio Chileno de Drogas, SENDA, 2017), en el que los consumidores de pasta base y cocaína y, en una proporción importante, los consumidores de marihuana declaran que el “barrio o comuna” es el principal lugar para acceder a la compra de drogas. Si bien estas estadísticas han disminuido desde 2012, las personas continúan observando al barrio o la comuna como principal acceso a drogas como la marihuana, la cocaína y la pasta base.

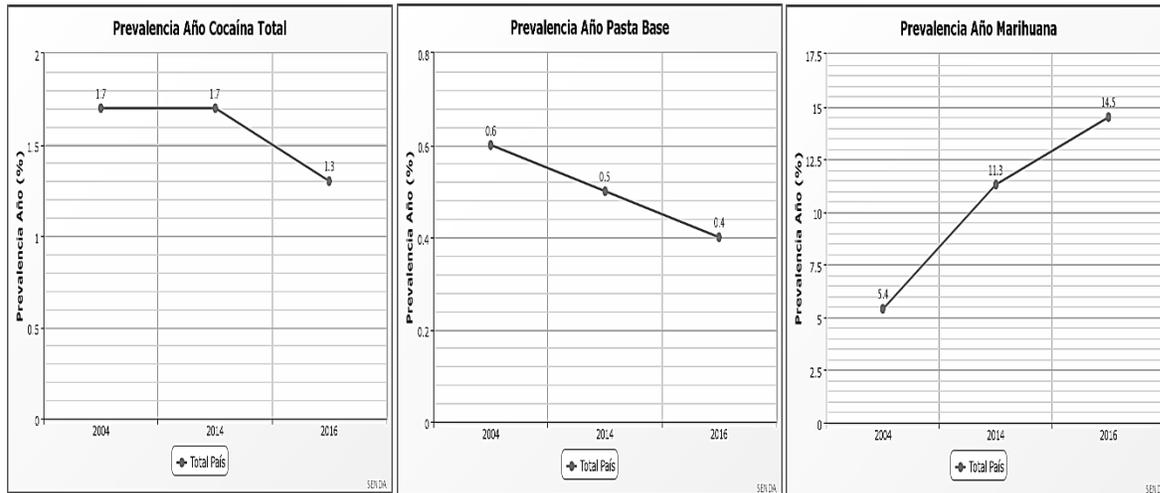
³https://www.fiscaliadechile.cl/observatoriodrogaschile/documentos/publicaciones/plan_narcotrafico_FINAL_23_11_15.pdf



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

Consecuente con lo anterior, la presencia de microtráfico impacta directamente en el consumo de drogas de la población, afectando su salud y patologías asociadas. De acuerdo con SENDA (2018), el consumo de marihuana ha tenido un comportamiento ascendente. A su vez, 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 3: Consumo de drogas



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

A la luz de estos antecedentes, las autoridades competentes han planteado tres aspectos cruciales que describen el microtráfico: i) este delito es el que presenta más ingresos de denuncias al Ministerio Público por infracción a la ley de drogas, ii) es un problema de carácter eminentemente barrial, iii) y al ser barrial genera impacto directo en las personas, especialmente en los sectores más vulnerables de la sociedad.

De esta manera, los registros estadísticos del Ministerio Público (2017) indican que las denuncias por microtráfico en el país han aumentado entre 2014 y 2016 en un 37%, concentrándose como el delito con mayores ingresos de denuncias.

Tabla 6: Desglose de denuncias por tipo de delito

Delito	2014	2015	2016	Variación % 2013-2014
Microtráfico	8.932	10.843	12.260	37%
Tráfico	5.789	6.875	6.062	5%
Cultivo Elaborado	1.690	2.320	2.866	69%
Otros ilícitos	2.777	3.453	3.824	37%
Total, denuncias Ley de drogas	19.188	23.491	25.012	

Fuente: elaboración propia a partir del Informe 2017 del Observatorio del Narcotráfico en Chile

En este contexto, el Programa MT0 se ha enfocado a combatir el microtráfico a nivel barrial, llevando a cabo, como se ha señalado, un trabajo basado en equipos internos, en coordinación con las Brigadas de Investigación Criminal (BICRIM) y las Brigadas de Investigación del Narco Tráfico y Crimen Organizado (BRIANCO) de la Policía de investigaciones, sin coordinación externa alguna, consistente en **desbaratar puntos de venta** cuya presencia afecta el bienestar de la población local. De esta manera, la estrategia está en línea con el objetivo perseguido en un comienzo por la Estrategia Nacional sobre Drogas de “Reducir el consumo” y, continuado, posteriormente, por la Política Nacional “Seguridad para todos” buscando “Fortalecer la gestión local”, pero

esta vez acotando el propósito a proteger la seguridad del espacio público local y vecinal.

Según las entrevistas a ejecutores del programa y actores externos⁴, la implementación del programa ha arrojado resultados positivos plausibles, por un lado, en la percepción de la población y, por otro lado, en la eficacia en la actividad policial de detención e investigación de los delitos para llevar a los imputados a los tribunales y aplicar sus respectivas condenas.

Como anteriormente se señaló, tanto la venta de drogas como las balaceras vinculadas al tráfico de drogas disminuyeron entre 2015 y 2017. A su vez, el consumo de drogas que se obtienen en el barrio, como la cocaína y la pasta base, también disminuyó. Solo el consumo de marihuana que se obtiene en fiestas, discotecas y recitales aumentó.

Paralelamente, las detenciones por microtráfico aumentaron durante el mismo período. De acuerdo con el Informe Nacional de Procedimientos Policiales por Infracción a la Ley de Drogas N° 20.000 de la Subsecretaría de Prevención del Delito, las detenciones por microtráfico aumentaron entre 2016 y 2017 en un 10% y, entre 2015 y 2016 en un 14,8% (Centro de Estudios y Análisis del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018).

Conjuntamente, la incautación de cocaína y pasta base, cuya principal obtención se da en “barrios o comunas”, aumentó, en tanto que la marihuana, cuyo acceso se da en fiestas y otros lugares cerrados de celebración, y no particularmente en barrios, disminuyó.

Tabla 7: Incautaciones Ley 20.000

Delito	2014	2015	2016	Variación % 2014-2016
Clorhidrato de cocaína (Kg)	4.856	5.250	6.224	28%
Pasta base (Kg)	9.272	7.531	7.692	2%
Marihuana (Kg)	18.004	22.688	17.415	-30%

Fuente: elaboración propia a partir del Informe 2017 del Observatorio del Narcotráfico en Chile

A su vez, los imputados por microtráfico aumentaron en un 27% entre 2014 y 2016.

Tabla 8: Imputados por Ley 20.000

Delito	2014	2015	2016	Variación % 2013-2014
Microtráfico	9.051	10.918	11.500	27%
Tráfico	6.053	6.474	6.062	0,1%
Cultivo Elaborado	1.700	2.359	2.910	71%
Otros ilícitos	2.460	2.863	3.266	32%

Fuente: elaboración propia a partir del Informe 2017 del Observatorio del Narcotráfico en Chile

Y los condenados por microtráfico aumentaron en un 10% entre 2014 y 2016:

⁴ Se destaca entre ellos el Fiscal Nacional de Drogas

Tabla 9: Condenados por microtráfico

Delito	2014	2015	2016	Variación % 2013-2014
Microtráfico	4.970	5.189	5.473	10%
Tráfico	3.727	4.102	3.798	1%
Cultivo Elaborado	808	1.048	1.444	78%
Otros ilícitos	1.305	1.438	1.831	40%

Fuente: elaboración propia a partir del Informe 2017 del Observatorio del Narcotráfico en Chile

Si se analizan las estadísticas presentadas, se puede concluir que la acción del programa ha incidido en los resultados positivos descritos en materia policial, investigativa y judicial, toda vez que, la concentración del trabajo policial e investigativo para desbaratar lugares de acceso a drogas como la cocaína y la pasta base, tuvo como efecto mayores detenciones, incautaciones, imputados y condenados por microtráfico y cultivo elaborado. Y consecuentemente, el consumo de estas drogas (cocaína y pasta base) disminuyó. Pero, la marihuana, cuyo acceso se da en fiestas aumentó.

A esto se agrega que, en la población, su percepción sobre que “la venta de drogas” ha disminuido en sus barrios en el mismo período en que se observan estas estadísticas.

Sin embargo, el problema sigue afectando a una importante cantidad de familias y personas del país, y existe una “cifra negra” de los puntos de venta de drogas que no han sido identificados por la PDI. Se aprecia que la información estadística es concordantemente positiva tanto para la institucionalidad competente como para la ciudadanía.

Con estos antecedentes se estima el microtráfico como un problema social recurrente, no erradicable, pero si controlable, de allí que se considera que MT0 debe ser un programa de acción continua en el tiempo

Eficacia y Calidad

Cumplimiento del fin

El fin del programa MT0 es *mejorar la capacidad del país para reducir la distribución y disponibilidad de drogas ilícitas*. En esta mejora de capacidad de reducción inciden varias instituciones públicas y de la sociedad civil. En el ámbito público está PDI y Carabineros, la PDI lo hace a través del control fronterizo y a nivel nacional y, Carabineros actuando sobre la reducción y disponibilidad de drogas ilícitas con el control fronterizos (OS3) y OS7 a nivel nacional. Ambas actuaciones son componentes del Plan Nacional contra el Narcotráfico (PNCN).

Por lo tanto, el control a la oferta, en particular el control de la distribución y disponibilidad de drogas está en manos de organismos del Estado, específicamente Carabineros y PDI. Estas instituciones operan en forma paralela, sin mecanismos explícitos de coordinación operativa a nivel territorial. Los indicadores que son asociables al fin son el número de detenciones, operaciones realizadas, cantidad de

droga incautada. Estos indicadores son a nivel global, incluyendo el conjunto de datos provistos por Carabineros e Investigaciones.

Tabla 10 Indicadores de procedimientos, detenciones y decomisos de drogas, Carabineros e Investigaciones

	2015	2016	2017	Variación 2015-2017 (%)
Procedimientos	37.288	37.830	37.155	-0,004
Detenciones	51.089	49.813	46.107	-9,8
Decomiso clorhidrato de cocaína	4.620 kg.	6.127 kg.	6.025 kg.	30,4 kg.
Decomiso pasta base de cocaína	9.650 kg.	12.793 kg.	12.542 kg.	30,0%
Decomiso cannabis sativa	21.104 kg.	21.998 kg.	16.540 kg.	-21,6%

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Nacional de Procedimientos Policiales por Infracción a la Ley de Drogas N° 20.000, Subsecretaría de Interior (2015, 2016, 2017)

Estos datos indican una cierta estabilidad en los procedimientos policiales, disminución en detenciones e incrementos de decomisos de drogas significativos en cocaína y pasta base y en disminución en marihuana. Estos datos solo cubren un trienio, luego no son constitutivos de una tendencia estructural, esto limita entonces el uso posible de estos datos como un indicador de eficacia a nivel de fin.

También hay que reconocer que la medición del fin desde el lado del control de la oferta tiene indicadores empíricamente verificables, pero disímiles en su comparación por datos algunos de tipo (incautaciones de drogas) datos de personas (detenciones) y de servicios (procedimientos)

Una forma más imprecisa e indirecta de medición del fin sería detectando la variación del consumo de drogas en los últimos años, presumiendo que una disminución del consumo es producto de la acción de políticas públicas. Los datos son los siguientes:

Tabla 11 Consumo prevalencia año de marihuana, cocaína y pasta base

	2014	2016	Variación 2014-2016
Marihuana	11,3%	14,5%	28,3%
Cocaína	1,4	1,1	-21,4%
Pasta base	0,5	0,4	-20,0%

Fuentes: SENDA Estudio Nacional de Drogas 2014 y 2016

Estos datos indican una situación mixta, con disminución sustantiva en cocaína y pasta base y un marcado aumento en marihuana, lo que indicaría, posiblemente, una necesidad de focalizar las políticas de control hacia marihuana. Sin embargo, no se está en condiciones de afirmar que la disminución en cocaína y pasta base sea producto de acciones específicas de MT0, PDI y Carabineros.

Un proxy del fin puede ser la percepción global de la población sobre el tráfico de drogas como problema. El indicador más aproximado es el de ENUSC 2017 (INE, 2018) sobre la percepción medida con la pregunta si en el barrio hay “siempre” tráfico de drogas, que es para 2017 del 17,1%, dato, sin embargo, es de nivel comunal y no barrial. Este 17,1% significa una baja del 7,3% si se compara con el dato de 2016 (18,3%). Ahora bien, imputar esta baja a la acción de programas públicos sería un tanto aventurada, para lo cual debería esperarse una serie más extensa de mediciones. Cabe recalcar que este 17,1% representa aun la violencia de más gravedad en el barrio para los respondientes.

Cumplimiento a nivel de propósito

El propósito es *reducir el tráfico en pequeñas cantidades a nivel local, en todo el país*. Este propósito está en línea con los postulados en el Plan Nacional de Control del Narcotráfico, en su Lineamiento relacionado con el microtráfico. Sin embargo, debe destacarse que la intervención sobre el microtráfico no es privativa de este programa de la PDI, sino es ejercida también por el OS7 de Carabineros⁵, en menor grado por el control fronterizo ejercido por OS3 de Carabineros y otras acciones de PDI. Estos organismos no tienen acciones de coordinación nacional, regional o planificación interinstitucional diferenciada por zonas de mayor magnitud de microtráfico. En otras palabras, no hay una visión territorial coordinada de los esfuerzos de ambas policías. La ausencia de coordinación espacial se ve añadida a que una de las policías (MT0) se centra en microtráfico y OS7 tanto a narcotráfico como microtráfico, limitando que una de ellas se especialice solo en el control del microtráfico o algunas expresiones barriales del mismo.

Una forma de evaluar la eficacia a nivel de propósito es la evolución de la cantidad de puntos de ventas, la que, de acuerdo con su último Reporte Anual se detectó un total de 2.406 puntos de microtráfico en el país, lo que significa un 14% más si se compara con la medición de 2016⁶.

En concreto los datos sobre eficacia en la reducción de puntos de ventas son las siguientes:

Tabla 12 Cumplimiento de metas MT0

	2015	2016	2017	Variación 2015-2017
Puntos de venta catastrados	2.000	2.057	2.406	20,3%
Meta que lograr 30% de puntos de venta reducidos	600	617	722	20,3%
Puntos de ventas reducidos	867	1067	1239	43%
% respecto a los puntos de venta catastrados	43,4%	36,4%	36,8%	

Fuente: elaborado propia en base a la Ficha de Antecedentes MT0

Desde las metas institucionales se advierte que hay sobre cumplimiento de metas, por estar los tres logros efectivos por encima del 30% de la meta institucional, lo que podría indicar que la meta debería ser más desafiante para los equipos MT0.

En relación con otro indicador de eficacia como es la relación de imputado y condenados, la siguiente Tabla es muy ilustrativa:

⁵ Algunos de los operativos de Carabineros pueden alcanzar gran magnitud con más de 5.000 detenidos en un día <http://www.t13.cl/noticia/nacional/historico-operativo-policial-deja-5-mil-detenidos-40-corresponde-region-metropolitana>

⁶ <http://www.elmercurio.com/blogs/2018/04/16/59545/Policia-detecta-preocupante-aumento-de-los-puntos-de-microtrafico-de-drogas-en-el-pais.aspx>

**Tabla 13 Imputados por drogas con sentencia definitiva condenatoria
Carabineros, PDI y MT0**

Año	2015	2016	2017
Carabineros (ley 20.000)			
Total, de imputados terminados	5.549	6.099	6.609
Sentencia definitiva condenatoria	3.220 (58,0%)	3.317 (54,4%)	3.152 (47,7%)
PDI (ley 20.000)			
Total, de imputados terminados	2.343	2.629	2.646
Sentencia definitiva condenatoria	1.218 (52%)	1.287 (49%)	1.221 (46,1%)
MT-0			
Total, de imputados terminados	373	1.025	1.453
Sentencia definitiva condenatoria	258 (69,1%)	668 (65,2%)	926 (63,7%)

Fuente: elaboración propia en datos provisto por Fiscalía de Drogas

Se advierte en este cuadro que los imputados por MT0 representan una proporción menor dentro del total de los imputados por microtráfico, por lo tanto, la detención por microtráfico en su mayoría es realizada por otras instituciones responsables, ya sea Investigaciones, pero mayoritariamente Carabineros. Esto reafirma la importancia de tener coordinación con Carabineros en el combate al microtráfico. Sin embargo, desde la eficacia externa (en relación con la proporción de sentenciados condenados) el rendimiento de MT0 (63,7%) es muy superior a Carabineros en la proporción de imputados con sentencia definitiva

Otro indicador relevante para evaluar la eficacia de MT0 es la evolución de las incautaciones:

Tabla 14 Incautaciones marihuana. Cocaína y pasta base (kilos)

	2015	2016	2017	Variación %
Marihuana	226	171	238	5,3
Cocaína	32	34	89	2,78
Pasta base	123	109	179	45,5

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por MT0

Estos volúmenes de incautación están al alza en la comparación trienal, en especial en pasta base. Sin embargo, sus volúmenes son mínimos, si comparan con las cifras nacionales de decomiso de drogas, es así como en marihuana la incautación de MT0 solo representan en 2017 el 1,4% de las incautaciones totales, lo mismo en pasta base y en cocaína. Esta baja incautación se debe a que el propósito de MT0 es barrial, expresados en puntos de venta desbaratados y resultados focalizados espacialmente, como población aledaña favorecida en su mayor seguridad ciudadana y calidad de vida.

En síntesis, el programa MT0 en su propósito de reducir el microtráfico es significativo en su eficacia en lograr detenidos efectivamente condenados, y en cumplir su meta de puntos de ventas desbaratados, pero es indeterminable su escala óptima en relación con expectativas relacionadas con la proporción de detenidos condenados o puntos de venta reducidos. Sería recomendable llegar a establecer un nivel o meta de crecimiento más relacionada con los puntos de ventas desbaratados y la cantidad de detenidos condenados y de allí monitorear la eficacia en base a indicadores de detención y condenas, puntos de ventas reducidos y volumen de incautaciones

Economía

El presupuesto del programa MT0 se aprecia ejecutado convenientemente por la PDI desde sus inicios. Se pueden destacar tres elementos. Primero, que el presupuesto cuenta con una alta tasa de ejecución, superior a 90%, respecto de lo programado. En segundo lugar, que la institución ha comprometido importantes recursos propios en apoyar este programa. Finalmente, queremos señalar que, en términos operativos, el programa ofrece interesantes perspectivas, dado el rol central que desde el inicio adquiere el elemento capacitación, lo que potencia tanto la operación para los próximos años, como el establecimiento de procesos de mejora continua, potenciando la capacidad y operatividad de los cuerpos especializados que participan en el programa. Esto último, en buena parte como consecuencia del interés institucional e involucramiento de recursos propios, tanto presupuestarios como humanos.

Eficiencia

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 puntos de venta reducidos y capacitaciones. Sin ser esta, más que una referencia general, las cifras entregan una perspectiva de los recursos relacionados al nivel de las actividades indicadas.

Tabla 16: Gastos Promedio según Componente por unidad de producto, 2014-2017 (miles de \$ 2018)

	2015	2016	2017	Variación 2015-2017
Puntos de venta reducidos	867	1.067	1.239	43%
Capacitados	648	668	666	3%
Gasto Prom. reducir un punto	13.341	9.090	7.918	-41%
Gasto Prom. Capac. y Reentren.	694	893	661	-5%

Fuente: elaboración propia a partir de información estadística de la Contraparte PDI

Se aprecia, en este corto periodo, un aumento (43%) en el número de puntos de venta reducidos y una disminución (-8%) en el número de detenciones. En relación a los recursos involucrados en cada componente, y tratándose meramente de una referencia, se aprecia una tendencia a la reducción en los recursos necesarios para la reducción de puntos de venta, al tiempo que los recursos asociados a capacitación reflejan una cierta convergencia, aproximándose a 700 mil pesos el costo por capacitado.

En cuanto a los gastos de administración, estos son similares a los de otros programas. Aumentan en el tiempo, debido principalmente a la naturaleza de los gastos (de

operación) que predominan en los últimos dos años. (los dos años iniciales fueron intensivos en inversión).

Tabla 17: Gastos de Administración 2014-2017 (miles de \$ 2018)

Año	Gastos de Administración del Programa	Gasto Total del Programa	(Gastos Adm. / Gasto Total del Programa)
2014	376.526	9.657.681	3,90%
2015	405.998	12.422.267	3,27%
2016	707.651	11.003.508	6,43%
2017	682.983	10.934.366	6,25%

Fuente: elaboración propia a partir de información estadística de la Contraparte PDI

Desempeño Global

MTO en general opera con un diseño basado en un diagnóstico basado en el deterioro de la calidad de vida barrial producido por el tráfico de drogas. Sin embargo, el diseño no especifica población beneficiaria ni un catastro previo de barrios vulnerables, sino más bien desarrolla una metodología propia de identificación de puntos de venta de drogas y se orienta a desbaratar estos puntos de venta con una intervención intensa, pero de alta capacidad operativa, para destruir al menos en forma transitoria tales puntos. El Estudio Complementario indica que en lo esencial esta identificación es congruente con zonas de mayor vulnerabilidad. La planificación operativa es cuidadosa y basada en inteligencia policial sofisticada. Existe un indicador de meta de cobertura de los puntos de ventas que es del 30% anual, el cual se sobre cumple en el periodo de vigencia de la evaluación. A su vez la cantidad de puntos de venta catastrados y desbaratados aumenta cada año, lo que se puede estimar como otro indicador de eficacia.

Aun así, hay falencias de diseño que es necesario destacar, la principal es que no se ha protocolizado una metodología estándar de localización de puntos de, debido a que la localización espacial de puntos de venta es según la experiencia de los equipos locales MTO. Según el Estudio Complementario esta identificación no es congruente en muchas comunas con otros indicadores como población vulnerable o tamaño de las comunas, o la incidencia del delito. Esta falencia es más aguda al no estar también en línea con otros mapeos o representación geo referenciada, como la de Carabineros y la Fiscalía de Drogas. Esto implica asignación inadecuada de recursos y pérdida de eficacia por no estar siempre los puntos de venta en las comunas más prioritarias.

El otro indicador de eficacia es la relación de imputados de este programa con condena efectiva que alcanza al 63,7% en 2017, muy superior a porcentajes de resto de PDI o Carabineros

Al considerar los recursos involucrados en cada componente, se aprecia una tendencia hacia la reducción en los recursos promedio necesarios para la reducción de puntos de venta, pasando de 13 a 8 millones en promedio. Por otra parte, los recursos asociados a capacitación reflejan una cierta convergencia aproximándose a 700 mil el costo por capacitado. En cuanto, los gastos de administración se han ido ajustando al tipo y cantidad de actividades generadas por el programa, encontrándose dentro de rangos razonables para este tipo de programa.

Conclusiones específicas

Falta de estimación de población potencial

MT0 es un programa que tiene un objetivo barrial, buscando desbaratar puntos de venta en población vulnerables, con el fin de mejorar la calidad de vida y convivencia barrial y así aumentar la percepción de seguridad de sus habitantes. Sin embargo, a pesar de que es técnicamente factible estimar la población que espacialmente es el blanco potencial, no se tiene una estimación demográfica de la población potencial. El listado de comunas donde operan equipos MT0 solo es referencial, ya que estos equipos tienen movilidad intercomunal, pero se pueden tener una identificación previa de barrios con población más vulnerable al microtráfico, tarea que es factible con la información de varias agencias públicas.

Falta de estandarización de localización de puntos de venta

Al actuar MT0 con blancos de punto de venta localizados según la experiencia de los equipos locales, se puede tener una especialización sin el respaldo de otras dimensiones que permitirían una forma más multidimensional de los puntos de venta prioritarios. Las dimensiones de priorización son mencionadas por los responsables del Programa, pero sin evidencia de un manual o metodología estándar, que ayudaría mucho al desempeño eficaz del Programa.

Coordinación con OS7

MT0 se especializa en microtráfico. pero también el OS7 de Carabineros persigue a los transgresores del artículo 4° que sanciona el microtráfico, sin que exista coordinación entre ambas policías en este ámbito específico o para complementarse en temas como áreas geográficas prioritarias, estrategias de acción o experiencias a compartir. La coordinación de ambas unidades aumentaría la eficacia por mayor precisión de detección de puntos de ventas, calidad de la acción operativa para aumentar el rendimiento de las detenciones reflejadas en condenas efectivas.

Ausencia de opinión de fiscales

Al igual que el conjunto de las acciones de combate al microtráfico de drogas, la relación de MT0 con los Fiscales de drogas es muy estrecha, sin que haya un procedimiento sistemático de recolección de información de los Fiscales en relación con la eficacia de la acción de MT0 en su combate a las drogas.

Conclusiones de género

Dentro del volumen de población detenida por drogas se detecta una cantidad significativa de mujeres⁷. Profundizando en este segmento, la mayoría de ellas son jefas de hogar que son parte de clanes familiares. Sus condiciones de vulnerabilidad son extremas⁸. Esta información sería útil para identificar el perfil de las micro traficantes y su rol en las redes delictivas. A su vez una diferenciación por sexo de

⁷ 26,1% de las procesadas según Lidia Casas y otros LEY 20.000: TRÁFICO, MICROTRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS: ELEMENTOS JURÍDICOS Y SOCIOLÓGICOS PARA SU DISTINCIÓN Y DEFENSA del Centro de Estudios y Documentación de la Defensoría Penal Pública

⁸ <http://oge.cl/trafico-de-drogas-triple-condena-femenina/>

indicadores de detenidas y formalizadas, sería útil para la Defensoría Pública y para las organizaciones dedicadas a programas de rehabilitación.

Conclusión general

A la luz de los antecedentes el programa MT0 de alto estándar operativo, personal con niveles notables de capacitación y con un rendimiento alto de detenciones expresadas en condenas. Cumple en forma creciente sus metas de reducción de puntos de venta. Trabaja en forma exclusiva el segmento del microtráfico, tarea que no realizan otros organismos públicos en forma específica (la labor de OS7 de Carabineros es más amplia), por lo tanto, se hace recomendable la mantención del Programa. Sin embargo, hay necesidad de modificaciones en su diseño con el fin de dimensionar su población objetivo y fijarse metas institucionales superiores que compensen su disminución en cantidad de detenidos y de procedimientos policiales

3. Principales Recomendaciones

Geo referenciación de beneficiarios

Una estimación de beneficiarios potenciales y efectivos se puede calcular por una geo referenciación de los barrios en donde actuara MT0. Esta estimación se puede calcular según los puntos de venta según línea base. La base de datos del censo se puede yuxtaponer a los puntos de ventas y estimar un polígono de la población que indirectamente se podría estimar por un radio máximo de acción positiva de los desbaratamientos de puntos de venta. Esta estimación se podría ampliar a puntos de ventas potenciales, ya que la meta institucional anual es la cobertura del 30% de puntos de venta catastrados originalmente

Al igual que el procedimiento anterior, para el caso de la población objetivo se puede dimensionar esta población objetivo de acuerdo con un área más acotada de población beneficiada en base a los puntos de venta efectivamente desbaratados. La microzonificación que permite el censo haría factible esta estimación. Esta medición se podría ampliar a los puntos de venta fuera de línea base. La utilidad de la georreferenciación radica en poder localizar puntos de venta más prioritarios de acuerdo con factores como densidad de población, cercanía a establecimientos educacionales e indicadores de riesgo como tasa de homicidios y de decomiso de armas en los polígonos definidos

Protocolización de metodología de detección de puntos de venta

La modalidad actual de detección de puntos de venta debería convertirse en una metodología estándar con la inclusión operacional de las variables que se mencionan como las centrales en detección: experiencia previa del equipo, cercanía a colegios, incautaciones de armas, homicidios entre las principales. La metodología se podría traducir en un Manual de procedimientos útil para los equipos MT0 locales.

Coordinación e intercambio de experiencias

Ambas policías tienen una amplia experiencia en el combate al microtráfico. Esta experiencia se podría socializar en uno o varios seminarios conjuntos anuales de intercambios de metodologías de intervenciones. Del mismo modo en caso de implementarse una geo referenciación de población potencial u objetivo, esta metodología podría ser aplicada en ambas policías. Estos Seminarios o reuniones técnicas podrían servir además de evitar yuxtaposición de territorios de acciones en pos de la persecución del microtráfico.

Evaluación por Fiscales

La implementación las acciones contra el microtráfico y en particular MT0, se hace en coordinación con los Fiscales de Drogas, actor del cual no se registra juicios o evaluaciones del desempeño de MT0, existiendo un procedimiento sencillo como las encuestas on line, que son de costo 0 y entregar información procesada, en este caso de la evaluación de los Fiscales del desempeño de MT0.

Recomendaciones de género

La diferenciación en estadísticas MT0 por sexo se hace necesario para distinguir comprender los roles que cumple la mujer en el microtráfico y su función de socialización familiar con la droga facilita la calidad de trabajo policial. Luego es altamente recomendable una acción de capacitación sobre Microtráfico y Género, para mejorar la eficacia de la acción policial a nivel barrial.

**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