Propuestas Presidenciales

Seguridad y Justicia

Período **2022 – 2026**

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA
Políticas públicas en seguridad y justicia

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA
Políticas públicas en seguridad y justicia

Propuestas de Fundación Paz Ciudadana para el período presidencial 2022 – 2026

Este documento presenta las propuestas de Fundación Paz Ciudadana para contribuir significativamente en la construcción de un país más seguro durante el período de gobierno que inicia en marzo del año 2022 para concluir en el mismo mes del año 2026.

Dada las naturales necesidades de los programas presidenciales, estas propuestas buscan ser efectivas, realistas e implementables en un período de gobierno de 4 años. Abarcan los ámbitos de la prevención, la persecución, la justicia y la reinserción, desde una mirada donde las policías, los barrios, gobiernos locales, etc. contribuyan en la instalación de un sistema integral de seguridad y justicia con foco en la ciudadanía.

Aunque en los últimos dos años -presumiblemente producto de la pandemia- hemos visto bajar el número de familias que declaran haber sido víctimas de delitos, las estadísticas muestran que los delitos violentos han aumentado en forma importante. De la misma forma, la percepción de inseguridad se ha mantenido constante en el tiempo. Esta situación nos exige revisar a la luz de la evidencia las acciones que se han emprendido para implementar políticas públicas de prevención y persecución de estos delitos. Si esta evidencia es insatisfactoria, debemos buscar formas diferentes de hacer las cosas y repensar el sistema de seguridad y justicia.

Nuestras propuestas buscan contribuir a una sociedad que conviva en paz, por lo que serán entregadas a los comandos de cada candidato/a presidencial, esperando que sean acogidas e incorporadas en sus respectivos programas de gobierno.

1. Institucionalidad

Mejorar las capacidades del sistema de seguridad y justicia

1. Institucionalidad

Mejorar las capacidades del sistema de seguridad y justicia

Debemos contar con una Política Nacional de Seguridad Ciudadana que integre las iniciativas actuales e incorpore nuevas herramientas al quehacer preventivo y de control; que surja luego de un diagnóstico técnicamente sólido; que especifique objetivos medibles y con plazos definidos; que establezca responsables; que logre consensos importantes; que coordine todos los niveles de gobierno y los tres poderes del Estado, que incluya a la sociedad civil como un actor en la definición e implementación de iniciativas, y que en su proyección trascienda los períodos presidenciales. Esta estrategia para combatir la delincuencia debe ser de amplio espectro, de modo de incorporar elementos de prevención primaria, secundaria y terciaria. Cada política, plan, programa y acción debe integrarse armónicamente al resto, y aprovechar la complementariedad entre ellos para alcanzar la meta de reducción del delito y del daño asociado a éste. Para ello se requiere una institucionalidad capaz de liderar dicho desafío.

La Ley que creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública considera que esta cartera de Estado debe proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, considerando aquellas medidas y programas que puedan tener mayor impacto en la reducción del delito y la violencia.

Si bien todos los esfuerzos se han orientado progresivamente hacia intervenciones intersectoriales, todas ellas han sido lideradas desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, haciendo muy difícil su continuidad.

Teniendo presente lo anterior, a continuación, presentamos 5 propuestas que buscan integrar las diferentes instituciones del estado orientadas a seguridad, incorporando nuevas herramientas al quehacer preventivo y de control. Estas iniciativas poseen 4 principios rectores:

- Incorporar mecanismos de coordinación ente organismos para alcanzar un objetivo claro definido en una política de seguridad estratégica de largo plazo.

- Diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana basadas en la evidencia científica, con diagnósticos sólidos, objetivos medibles, plazos bien definidos y responsabilidades claras.

- Incorporar principios democráticos que consideren consensos transversales e incluyan a la sociedad civil como un actor en la definición e implementación de iniciativas.

- Incorporar un enfoque de transversalidad en el diseño de políticas de seguridad.

Propuesta 1:

Ministerio de seguridad con competencias y capacidades pertinentes

Las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana constituyen un desafío que requiere una institucionalidad capaz de enfrentarlos. Esta institucionalidad debe liderar una estrategia para combatir la delincuencia e incorporar elementos de prevención primaria, secundaria y terciaria. Cada acción, programa, plan y política debe integrarse armónicamente y aprovechar su complementariedad para alcanzar la meta de reducción del delito y del daño asociado a éste.

- Crear el Ministerio de Seguridad Ciudadana con los objetivos de diseñar y coordinar la estrategia y la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y con la función de coordinar y articular el sistema de seguridad, y ejercer un control civil efectivo sobre las policías.

- Incorporar las funciones de la Subsecretaría de Prevención del Delito y las funciones de seguridad pública de la Subsecretaría de Interior excluyendo al Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) y la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI).

- Crear al alero del nuevo Ministerio una División de Prevención del Crimen Organizado y el Narcotráfico con facultades para coordinar el trabajo preventivo de las policías, que permitan generar análisis criminal y anticiparse a la formación de organizaciones delictuales -especialmente en materia de narcotráfico- y colaborar con antecedentes para su persecución exitosa.

- Considerar una subsecretaría cuya principal función sea la de velar por la coordinación, supervigilancia y evaluación de las fuerzas de orden y seguridad en los ámbitos administrativos y operativos. Debe tener la capacidad de integrarse y coordinar a los sistemas de información de las policías para producir datos completos y en tiempo real.

• Dotar al nuevo Ministerio de Seguridad Ciudadana de las competencias y capacidades para ejercer su rol rector de las policías de manera efectiva, dirigiendo, controlando y supervisando el actuar estas y la efectividad del cumplimiento de la función policial.

• Dicho Ministerio debe tener la capacidad de integrarse a los sistemas de información de las policías para obtener datos completos y en tiempo real.

• Definir desde el nuevo ministerio objetivos claros, medibles y relevantes para el sistema de seguridad ciudadana para cada una de las instituciones que lo conforman, desarrollar mecanismos de rendición de cuentas y plataformas de acceso público a información considerando códigos de conducta de los funcionarios públicos.

• Desarrollar mecanismos de rendición de cuentas por parte de los organismos que forman parte del sistema de seguridad y justicia, con foco en los resultados, dificultades y aprendizajes.

• Generar plataformas de acceso público a información respecto a la gestión y desempeño de las instituciones del sistema de justicia y seguridad.

• Transparentar y publicar códigos de conducta de los funcionarios públicos en una plataforma de acceso público.

Propuesta 2:

Actualizar y hacer efectiva la Política nacional de Seguridad Ciudadana con carácter integral y multisectorial

El necesario cambio de enfoque de la seguridad y el rol que cada una de las instituciones deben desempeñar, deberán establecerse en una nueva Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Esta debe ser de carácter integral y multisectorial, establecer responsabilidades, centrarse en la prevención del delito y considerar herramientas de medición del desempeño del sistema.

Esta política debe:

• Ser diseñada en conjunto a otros ministerios (por ejemplo, MINVU, MINMUJEYEG, MINEDUC, etc), gobiernos locales y diferentes comunidades.

• Contemplar ejes estratégicos que guíen su implementación de largo plazo. Estos ejes deben centrarse en: institucionalidad, prevención, actividad policial, persecución, justicia, reinserción y víctimas.

• Propiciar el diseño de políticas de seguridad basadas en evidencia empírica y considerar un enfoque territorial y de género.

• Incrementar el conocimiento ciudadano respecto al sistema de seguridad y justicia. En este sentido, proponemos incorporar en el currículo de educación cívica formación respecto a sus diferentes instituciones y funcionamiento.

Propuesta 3:

Implementar un sistema integrado de atención de emergencias

En Chile no contamos con un sistema integrado de atención de emergencias, recibiendo las llamadas en cada una de las instituciones de respuesta (Samu, Bomberos y Carabineros) traspasando la responsabilidad de la llamada al usuario en situación crítica (solo el 15,5% de los chilenos mayores de edad conoce los 3 números de emergencias básicos). Esto no solo afecta la posibilidad de solicitar la ayuda, sino que, además: impide la coordinación de las instituciones respondientes, genera diferencias radicales en las capacidades de atención por institución y a lo largo del país, no permite conocer las capacidades disponibles para atender las emergencias y tampoco permite saber el nivel de desempeño de estas instituciones. Esta situación, que ya ha sido superada en una gran cantidad de países incluidos varios sudamericanos, debe ser abordada con urgencia.

• Instalar en Chile un Sistema Único de Atención de Emergencias que reciba centralizadamente las llamadas a cualquiera de los números de emergencias vigentes en nuestro país (131, 132, 133, 134, etc.) incorporando además los internacionales 911 y 112. Este sistema tendrá la capacidad de identificar de forma mucho más eficiente las necesidades de atención y despachar la llamada a la o las instituciones responsables de ese tipo de emergencias, coordinando el proceso desde la recepción de la llamada hasta la evaluación del servicio otorgado.

• Para evitar riesgos en la implementación, se recomienda comenzar su implementación a través de un piloto en la Región Metropolitana que, coordinado desde el actual Ministerio del Interior y Seguridad Pública, opere en las nuevas dependencias de la Central de Comunicaciones de Carabineros de Chile.

Propuesta 4:

Informes de impacto regulatorio

En Chile solemos legislar por urgencias, buscando dar una respuesta a una ciudadanía expectante porque se resuelvan sus problemas en forma rápida. Esta situación, que es particularmente frecuente en materias de seguridad ha propiciado la promulgación de leyes que no tienen evidencia de efectividad, corriendo el riesgo de malgastar esfuerzos en normas inefectivas o peor aún que podrían se contraproducentes al problema que buscan resolver.

La pandemia de Covid 19 nos ha hecho evidente que no es posible abordar problemas complejos con la intuición, se requieren estudios y análisis para aumentar las posibilidades de éxito y evitar efectos negativos en la aplicación de políticas públicas.

• Establecer la obligatoriedad de emitir Informes de Impacto Regulatorio (IIR) a toda iniciativa legislativa que tengan relación con seguridad y justicia.

• Exigir que además de lo recomendado en los instructivos de buenas prácticas regulatorias del Ministerio de Economía disponibles en: https://open.economia.cl/-buenas-practicas-regulatorias/ se sistematice una “teoría de cambio” en la que se identifiquen sus objetivos, los resultados esperados y a través de qué acciones se pretenden alcanzar.

• Establecer también la obligatoriedad que luego de un período razonable desde la implementación de la norma (entre 2 y 4 años), se evalúen sus resultados e impactos, de manera de programar su fortalecimiento o su derogación si no se obtienen los objetivos esperados.

Propuesta 5:

Incorporación del criterio de daño del delito en las políticas de seguridad

La expansión permanente de las demandas en materia de seguridad de parte de la ciudadanía y los intentos por satisfacerlas por parte de las instituciones del Estado se ha traducido en una baja eficiencia del sistema de seguridad, en que la búsqueda de la resolución de la mayoría de los problemas individuales, ha impedido priorizar los siempre escasos recursos en acciones que generen un mayor beneficio a la comunidad.

Buscando hacerse cargo de esta situación, Fundación Paz Ciudadana desarrolló el Índice de Daño del Delito (Harm Index), el que pondera los delitos ocurridos de acuerdo con su gravedad (tal como se define en nuestro Código Penal) a partir de los plazos mínimo de condena en abstracto (sin atenuantes ni agravantes), lo que permite agrupar y focalizar de manera más precisa delitos de muy diferente cualidad y ocurrencia.

• Promover el uso transversal del Índice de Daño del Delito como herramienta para evaluar la situación delictual, promover políticas públicas efectivas en seguridad y evaluar el resultado de estas acciones.

• Reemplazar instrumentos que agrupan los delitos solo por su frecuencia y no de acuerdo con su gravedad como ocurre hoy con los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), donde, por ejemplo, se ponderan tanto los hurtos como los delitos sexuales dentro de un mismo índice.

• Promover el uso del Índice de Daño del Delito para determinar la evolución histórica del delito, y especialmente su daño, en el territorio, en términos de su gravedad y urgencia de intervención en función de un prontuario policial, los esfuerzos de persecución del Ministerio Público, en el policiamiento sobre puntos calientes (Hot Spots Policing), entre muchos otros.

2. Prevención

Para barrios más seguros

2. Prevención

Para barrios más seguros

Existe consenso en que uno de los principales desafíos de las políticas públicas de seguridad y justicia es consolidar su eje preventivo. Actualmente, más del 80% de los recursos del sistema se utilizan en reaccionar ante el delito, pese a que las estrategias de prevención cuentan con evidencia de ser más efectivas y generar mayores beneficios y menores costos. Por lo mismo, la prevención primaria, secundaria y terciaria; social, situacional y comunitaria, particularmente la temprana, deben ser una prioridad.

Una de las dimensiones de análisis más relevantes en la comprensión del fenómeno de la violencia y el delito, es la ciudad y cómo su configuración y características impactan en la violencia y el delito, ya sea propiciando que estos sucedan o contribuyendo a su prevención.

Es entonces crucial comprender que el delito ocurre y se concentra en ciertos territorios con características específicas. Por tanto, en lo que respecta a políticas públicas capaces de contribuir a la prevención del delito y la violencia, es vital comprender las características demográficas y urbanas de los barrios e identificar los factores físico-espaciales, socioeconómicos y culturales que, entre otros, se asocian a la delincuencia, la violencia, y el temor de las personas. Esto, con el fin de generar una oferta programática que sea capaz de dar respuesta a las necesidades particulares de nuestros territorios.

Propuesta 6:

Sistema integrado de prevención temprana de violencia y delitos

A pesar de que es mucho más efectivo intervenir de forma temprana ahí donde se concentran factores de riesgo, en Chile invertimos solo el 10% de los recursos de seguridad y justicia en prevención. Además, no utilizamos la información disponible en el sistema público para identificar factores de riesgo ni la población que los concentra y los programas con que intervenimos son insuficientes, muchos no tienen evidencia de resultados y prácticamente no se evalúan sus efectos.

Si bien el sistema ha buscado la implementación de programas para atender a población en riesgo, estos son insuficientes, no tienen la capacidad de identificar activamente a los beneficiarios que los requieren y suelen concentrarse en personas que ya han iniciado conductas infractoras, llegando tarde a abordar el problema y en una etapa donde es mucho más difícil de solucionar.

•Crear un Consejo Intersectorial, cuya secretaría ejecutiva esté a cargo de la Subsecretaría de Prevención del Delito, que coordine, planifique y monitoree las acciones que realicen las instituciones del Estado para la prevención de la violencia y el delito.

• Diseñar y coordinar la implementación de un Plan Intersectorial de Prevención de Violencia y Delitos.

• Usar información disponible para identificar grupos que concentran factores de riesgo de inicio de trayectorias delictivas para abordarlos oportunamente y desde plataformas, preferentemente, fuera del sistema de justicia penal.

• Se debe identificar programas preventivos basados en evidencia que se sumen a los ya existentes, diseñando una oferta programática integral en prevención temprana y factores de riesgo, acorde a las necesidades identificadas.

• Generar una ley de prevención que establezca la obligación de todos los organismos del Estado de contribuir a la prevención del delito y la violencia.

Propuesta 7:

Sistema para prevenir: Violencia intrafamiliar y violencia de género

La violencia intrafamiliar y de género son un problema frecuente que se manifiesta de manera transversal y que presenta importantes correlaciones con otro tipo de violencias y delitos. Sin embargo, se encuentra poco diagnosticado pese a que tiene consecuencias extremadamente graves en el desarrollo personal y familiar. Por lo tanto, es clave avanzar en la generación de una estrategia que tenga un claro foco preventivo y cuyos pilares sean: salud, servicios sociales, acceso a la justicia y policía, en un marco de cooperación entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

• Dimensionar correctamente, fortalecer las instancias de detección temprana y diagnosticar las brechas en capacidad técnica de atención, con el fin de generar un sistema efectivo de prevención y protección.

• Reactivar y dotar de suficiente cobertura a programas como el de la Subsecretaría de Salud Pública que contemplen (i) Diagnóstico e intervenciones de primer orden que incorporen la elaboración de planes de protección; (ii) Activación de procedimientos judiciales en casos de VIF y de género; e (iii) Intervenciones psicosociales, individuales, grupales y familiares que incorporen visitas domiciliarias y la articulación con otros organismos en el nivel local que permitan dar protección efectiva a las víctimas.

• Generar instancias de coordinación entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales con el fin de articular acciones y avanzar en la generación de una oferta programática pertinente con foco en la prevención y que contemple servicios de apoyo en salud mental, trabajo, vivienda y acceso a la justicia.

Propuesta 8:

Incorporar criterios de seguridad en las instancias de planificación, diseño e implementación de obras urbanas y de viviendas

La ciudad, su configuración y características impactan directamente en la violencia y el delito, ya sea propiciando que éstos sucedan o contribuyendo a su prevención. El delito ocurre y se concentra en lugares con características específicas. Por lo tanto, se deben diseñar políticas públicas urbanas y de vivienda capaces de contribuir a la prevención de la violencia y el delito, así como a mejorar la calidad urbana de los territorios.

• Incorporar criterios de seguridad en todos los niveles de la regulación urbana, estableciendo exigencias legales para la prevención del delito mediante el diseño ambiental (Ley General de Urbanismo y Construcción, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, así como los cuadros normativos e itemizados técnicos de los decretos de construcción y mejoramiento de viviendas).

• Fortalecer los planes de habilitación social considerados en los decretos de construcción de vivienda social promoviendo la cohesión social para la prevención del delito y la violencia.

• Ejecutar estudios de impacto en la seguridad e implementación de medidas mitigadoras en grandes obras urbanas.

• Revisar y actualizar criterios de asignación de inversión para la prevención del delito en barrios y comunas, tanto de la Subsecretaría de Prevención del Delito como de los gobiernos regionales, incorporando otros criterios más allá de la ocurrencia de determinados delitos.

Propuesta 9:

Prevenir la instalación de redes de narcotráfico en barrios vulnerables.

Hay antecedentes que muestran una proliferación del narcotráfico y balaceras en barrios, lo que genera inseguridad y menoscaba la calidad de vida de sus habitantes. Por lo tanto, es imprescindible evitar el avance de este fenómeno y considerar acciones preventivas, vinculadas al fortalecimiento comunitario, la provisión de programas sociales para familias y jóvenes, así como la implementación de acciones de control del delito.

• Identificar territorios que concentran factores de riesgo de delitos e involucramiento en el narcotráfico a partir de información proveniente de diferentes actores.

• Posicionar al Estado en aquellos territorios que concentran problemas sociales, proveyendo servicios que cuentan con evidencia de éxito en la prevención de la violencia y el delito (continuidad de estudios, formación y oportunidades en el mercado laboral y apoyo a familias vulnerables en la supervisión de niños, niñas y adolescentes, entre otros).

• Potenciar la legitimidad de las distintas instituciones del Estado, incluyendo las de control social formal, velando por el cumplimiento de la ley, para posteriormente proveer oferta focalizada en la vulnerabilidad de la comunidad.

• Identificar, formar y/o fortalecer a líderes comunitarios y organizaciones barriales, además de reconocer y legitimar redes / estructuras presentes en el territorio por fuera del narcotráfico.

• Controlar y restringir el acceso a armas de fuego y aquellas de fogueo que puedan ser modificadas, reforzando a las instituciones y sus sistemas de fiscalización.

Propuesta 10:

Promover la instalación de observatorios locales de seguridad

Dada la importancia del rol local en la prevención del delito, es necesario fortalecer las competencias y formación de los equipos profesionales en la generación de información para la toma de decisiones en materia de delitos, violencia, desórdenes y temor. Los Observatorios son espacios intersectoriales e interdisciplinarios orientados a la gestión de información relevante, específica y confiable sobre hechos delictuales y violentos, desórdenes y temor en el territorio para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas de prevención.

• Promover la formación de equipos técnicos profesionales en los gobiernos locales para el diseño, implementación y monitoreo de iniciativas que contribuyan a la prevención del delito y la violencia.

• Promover la instalación de Observatorios de Seguridad a nivel local a través de financiamiento de equipos y programas de formación.

• Instalar unidades de análisis de información de seguridad a nivel de gobiernos regionales para incorporar información de seguridad en los instrumentos de planificación, reunir información desde los observatorios locales y fomentar la entrega de información desde el nivel central.

• Fomentar alianzas entre municipios a fin de generar instancias de planificación conjuntas, junto con la ejecución de iniciativas intercomunales.

3. Efectividad

En la persecución penal y en el sistema de justicia

3. Efectividad

En la persecución penal y en el sistema de justicia

El sistema de justicia penal, en general, tiene mayores grados de éxito en delitos de mayor gravedad, sobre todo en los casos en que hay imputado conocido. En ese sentido, si bien el análisis criminal se ha introducido gradualmente como parte de la política de persecución del Ministerio Público, aún hay desafíos tendientes a robustecer dicha política en la institución y mejorar también las capacidades de análisis de los órganos auxiliares y de coordinación para la persecución respecto de delitos ejecutados por organizaciones criminales, junto con lograr una adecuada focalización de la persecución penal.

Por otro lado, resulta necesario abordar la legitimidad de estas instituciones, considerando la baja aprobación ciudadana del quehacer de los jueces y el Ministerio Público. Por ello, experiencias tendientes a acercar a la ciudadanía a la solución del conflicto y a fortalecer las capacidades de los tribunales para atender a infractores y víctimas, resultan importantes. Asimismo, siendo relevante que estas instituciones ajusten su actuar a las leyes (principio de legalidad) para garantizarle a los ciudadanos que no actúan de manera discrecional y arbitraria, también debe asegurarse que provean un trato justo a aquellos que toman contacto con el sistema de justicia ya sea en calidad de víctimas o imputados. Junto a lo anterior, resulta necesario actualizar las normas penales y el sistema sancionatorio para afrontar la criminalidad contemporánea, con la dictación de un nuevo Código Penal.

Propuesta 11:

Sistema integrado de persecución para delitos ejecutados por organizaciones criminales

El sistema de persecución chileno tiene una estructura que no favorece un trabajo efectivo para enfrentar delitos de alta complejidad, en particular cuando estos son realizados por organizaciones criminales y/o tienen características transregionales o transfronterizos. Esta condición hace que los resultados en persecución se produzcan solo en los eslabones inferiores de la cadena delictual. Es entonces necesario ampliar las facultades y capacidades de investigación de las instituciones y fortalecer sus sistemas de información y de coordinación interinstitucional.

- Creación de Fiscalía con facultades supraterritoriales para la persecución de delitos complejos.

- Establecer objetivos estratégicos conjuntos y consensuados entre las instituciones relevantes en la persecución penal (Ministerio Público, Carabineros de Chile y PDI).

- Crear un sistema interinstitucional, integrado e interoperable de soporte a la investigación penal para todas las instituciones del proceso a cargo de un organismo distinto a los que intervienen.

- Generar procesos de capacitación e instancias de trabajo colaborativo para la investigación de delitos entre las diferentes instituciones que participan y sus respectivos equipos especializados, promoviendo la generación de capacidades permanentes (menos rotación de personal en estos equipos).

Propuesta 12:

Generar herramientas para la priorización de causas y diligencias promoviendo el esclarecimiento de los hechos

En promedio en Chile se investigan más de 200 causas por fiscal, lo que merma la posibilidad de éxito. Si bien existen facultades para poder terminar investigaciones en beneficio de otras, y criterios generales para hacerlo, es necesario evaluarlos para potenciar la investigación de los delitos que causan más daño a la ciudadanía y los que tienen mayor posibilidad de resolverse, estableciendo también criterios de éxito y evaluación del desempeño de los fiscales en función de este.

- Establecer tratamiento diferenciado de los casos en función del daño, de los recursos y de sus causas.

- Desarrollo de herramientas de priorización de causas y diligencias especializadas por categoría de delitos.

- Definir criterios de éxito en las investigaciones y sistema de evaluación de fiscalías y fiscales en función de este.

Propuesta 13:

Fortalecer las capacidades de los tribunales para atender a infractores y víctimas

Para aumentar la percepción de legitimidad de las instituciones del sistema y disminuir la comisión de delitos es fundamental instalar un robusto sistema de atención de víctimas e infractores. Sin embargo, los tribunales no se encuentran suficientemente especializados para hacerse cargo de infractores consumidores de drogas, infractores adolescentes, casos de violencia de género, entre otros. Tampoco hay suficiente conocimiento sobre justicia procedimental, perspectiva de género, derechos humanos y protección de la niñez a nivel de los intervinientes en el proceso de persecución y justicia penal, siendo escasas las capacidades para visibilizar, proteger y reparar el daño de víctimas.

- Desarrollo y/o expansión de tribunales especializados en materia de drogas, violencia de género y VIF.

- Creación de tribunales de ejecución de penas que garanticen el cumplimiento de las sanciones.

- Capacitar al personal de tribunales, fiscalías, defensorías y policías en justicia procedimental.

- Evaluar el desempeño en justicia procedimental de las instituciones y la satisfacción de las personas en su paso por el proceso penal.

- Desarrollo de un sistema integral de atención y protección de víctimas y testigos, que involucre tanto al Ministerio Público como a los tribunales penales.

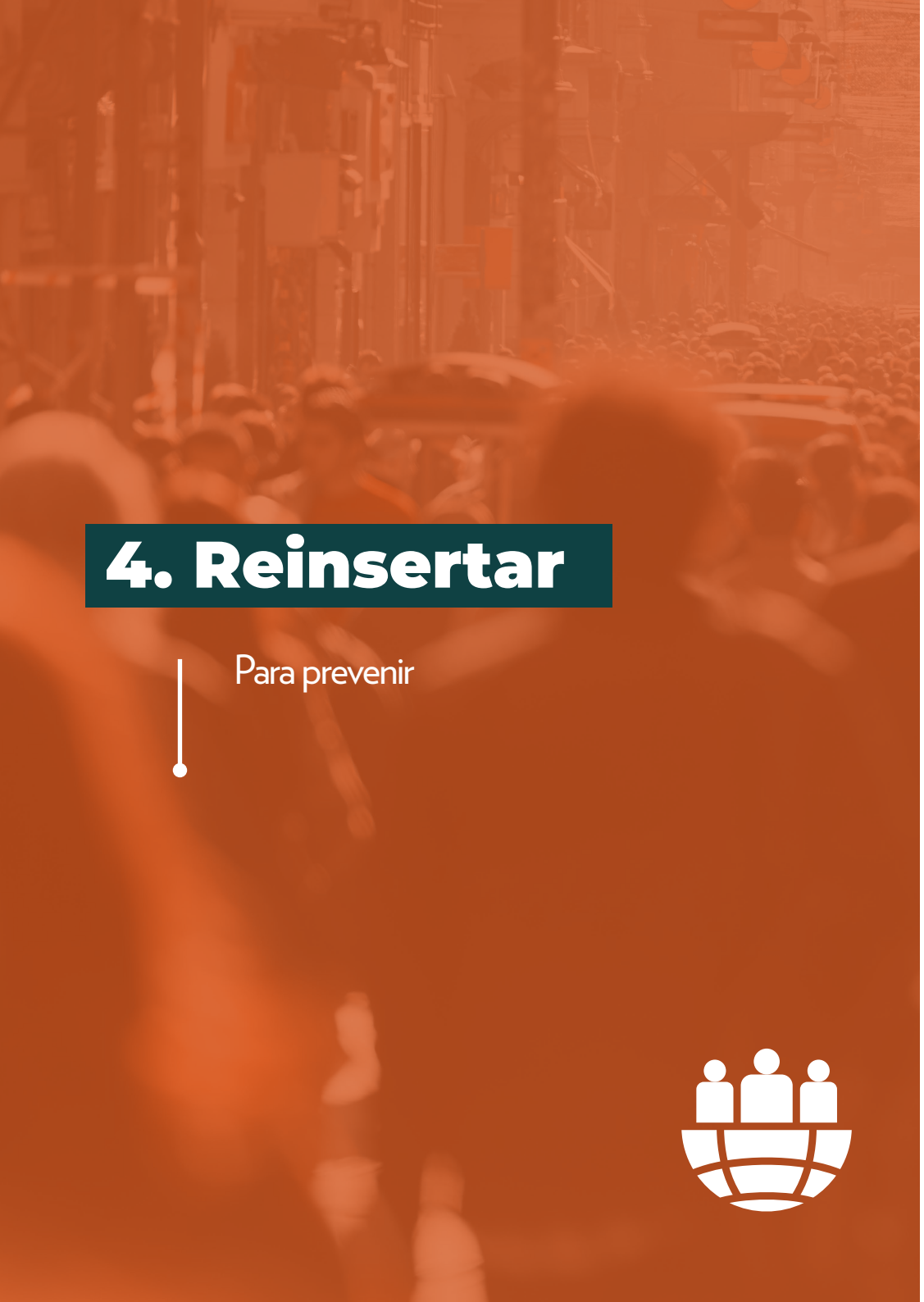
Propuesta 14:

Nuevo Código Penal

El Código Penal vigente en Chile data de 1874, contempla delitos anacrónicos y no incluye tipos penales propios de la criminalidad actual. Adicionalmente, considera penas cumplidas en libertad solo como sustitución de las penas de cárcel y respecto de delitos de baja y mediana gravedad, aun cuando éstas muestran mejores resultados en reinserción de acuerdo con la evidencia empírica internacional y nacional.

A pesar de que ha habido diversos intentos de generar nuevos textos para proponer el respectivo proyecto de ley al Congreso, éstos no han prosperado. Es clave contar con un cuerpo normativo que represente a la sociedad actual y contemple un sistema de sanciones que responda a la evidencia disponible.

- Considerar las propuestas ya trabajadas y consensuadas de nuevo Código Penal y proponer por parte del Ejecutivo un proyecto de ley al Parlamento para su aprobación.



4. Reinsertar

Para prevenir

4. Reinsertar

Para prevenir

Chile tiene una tasa de reclusión alta comparativamente, aun cuando ha aumentado la cantidad de condenados a alternativas a la cárcel. Hace ya varios años que ha quedado en evidencia que la cárcel es una respuesta cara, que no solo es poco efectiva, sino que incluso genera efectos criminógenos. Por lo tanto, resulta importante potenciar el uso de las alternativas a la cárcel (penas sustitutivas y libertad condicional) con más personal abocado a su supervisión y la implementación de programas basados en la evidencia. Para aquellos casos en que no queden más posibilidades que cumplir la pena privado de libertad, dado la gravedad de la pena asignada al delito y/o la elevada reincidencia, debe asegurarse una adecuada evaluación y derivación a programas efectivos, siendo necesario potenciar el personal destinado a su reinserción y evitar la corrupción carcelaria.

En el caso de los jóvenes infractores, existe consenso que el sistema debe ser reformado, siendo urgente la pronta aprobación del proyecto de ley que crea el nuevo Servicio de Reinserción Social Juvenil y la reforma a ley de responsabilidad penal adolescente; junto con generar un férreo acompañamiento de su implementación de manera de introducir las mejoras de manera temprana, teniendo como horizonte la reducción de la reincidencia juvenil y buscando mejoras en la reintegración social, que sean evaluadas sobre la base de resultados e impactos concretos.

Propuesta 15:

Implementar el Nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil

Implementar el nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil que reemplaza el Servicio Nacional de Menores (SENAME), superando obstáculos relevantes como: prácticas organizacionales e individuales que interfieran en la aplicación del nuevo modelo de intervención y dificultades en articular la red intersectorial que permita otorgar una oferta de calidad, con suficiente y oportuna cobertura.

• Potenciar liderazgos transformadores y capacitar a los operadores para implementar efectivamente la nueva Política Nacional de Reinserción Social Juvenil (PNRSJ).

• Alinear explícita y consensuadamente los principios y objetivos de la PNRSJ por parte de todos los actores clave involucrados en la red intersectorial (SENDA, MINSAL, MINEDUC, MINTRAB, SPD, organismos colaboradores del nuevo servicio y gobiernos locales, entre otros), así como el establecimiento formal de roles y responsabilidades ineludibles de cada uno.

• Incrementar oferta programática basada en la evidencia y de personal especializado para disminuir brechas existentes en regiones en manejo de adolescentes infractores de ley. Debe privilegiarse especialmente a la oferta destinada a intervenir el consumo problemático de drogas, la violencia (genérica, sexual y de género), los problemas de salud mental y de disfuncionalidad familiar, debiendo focalizarse en abordar los factores de riesgos delictivos más preponderantes en esa población.

Propuesta 16:

Rediseñar funcionamiento de las cárceles, potenciar las alternativas a la cárcel y propiciar la reinserción social

Chile no cuenta con una política de reinserción social que entregue lineamientos y defina prioridades para todos los actores involucrados en el proceso penal y en el cumplimiento de sentencia. Diagnosticar y tratar efectivamente estas causas, a través de programas basados en evidencia, adaptando los espacios en las cárceles y potenciando las alternativas a la cárcel, es posible y de este modo disminuir de manera importante la reincidencia.

• Incorporar línea estratégica de reinserción social dentro de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

• Aplicar instrumentos de diagnóstico de factores de riesgo en la población privada de libertad al momento de su ingreso al sistema y ampliar el Inventario para la Gestión de Intervención (IGI) a todo ingreso al sistema cerrado, segmentando la población de acuerdo a dichos factores.

• Implementar programas basados en evidencia, evaluar el impacto de intervenciones actuales y rediseñar incentivos de las cárceles concesionadas implementando pagos por resultados en la disminución de la reincidencia y la reinserción.

• Incrementar y/o construir espacios dentro de la infraestructura carcelaria destinado específicamente a albergar programas o iniciativas de reinserción social que tengan evidencia en la disminución de la reincidencia y/o sus factores de riesgo asociados.

• Incrementar personal especializado en las cárceles (profesionalización y/o contratación) y para supervisión de pena sustitutiva y la libertad condicional, junto con mejorar gestión y distribución adecuada de gendarmes al interior y exterior de los recintos.

• Aumentar la oferta programática especializada en consumo problemático de drogas de alcohol y de problemas de salud mental de los infractores.

• Evitar privilegios carcelarios a través de protocolo de aplicación obligatoria que permitan remitir oportunamente antecedentes a fiscalía cuando exista sospecha de conducta delictiva y/o corrupción penitenciaria e implementar programa de denunciantes (“whistleblowing”) de corrupción intracarcelaria.

• Elaborar oportunamente nuevas bases de licitación de cárceles concesionadas contemplando mecanismos de evaluación y pagos por resultados en reinserción o no reincidencia, así como limitando los años de reevaluación de las bases a un plazo de 5 años que permita introducir cambios oportunamente.

5. Reforma Policial

5. Reforma Policial

La labor policial va más allá de una secuencia de respuestas estandarizadas que rinden cuenta únicamente a un mando jerarquizado. La policía es un organismo fundamental dentro del estado y esencial para el funcionamiento de la democracia. En este sentido, existen antecedentes suficientes para justificar la necesidad de impulsar una reforma a las policías, donde la focalización en Carabineros de Chile es fundamental.

Una reforma policial es un proceso de largo plazo, requiere de un acuerdo político transversal, la colaboración de organismos civiles y, especialmente, la participación de la misma institución.

En un contexto que evoluciona rápidamente, donde los patrones delictuales, culturales, las estructuras sociales y tecnologías cambian el foco de acción de las policías, éstas deben ser rápida y altamente adaptables, capaces de percibir los cambios en las necesidades de la ciudadanía y adaptar sus acciones a dichas necesidades.

Las siguientes propuestas tiene como objetivo sembrar el camino para que Carabineros transite hacia una policía centrada en la protección de las personas, eficaz y eficiente en la prevención del delito, en la gestión del orden público y en un respeto irrestricto a los DDHH.

Propuesta 17:

Reformulación de sistema de formación de Carabineros de Chile

En su base, la reforma debe considerar el proceso de selección y formación de los funcionarios que prestarán servicio en ella durante los años siguientes. Este proceso debe ser claro en los principios y valores necesarios para el desempeño de la función policial y considerar el desarrollo de una capacidad de análisis crítico. Para ello, se plantean las siguientes acciones:

• Revisar la doctrina institucional y su coherencia con el cambio que se busca generar en las futuras generaciones de Carabineros, así como de aquellos que actualmente prestan servicios policiales a la ciudadanía.

• Instalar un modelo pedagógico que fortalezca el desarrollo de habilidades y promueva la adquisición de herramientas de pensamiento crítico y creativo.

• Desarrollar una malla curricular acorde al nuevo modelo pedagógico.

• Crear un sistema de tutorías al término el proceso de formación inicial de manera de que los conocimientos y habilidades adquiridos en éste sean puestos en práctica de manera paulatina y supervisada por personal especialmente capacitado para ello.

• Contratar planta docente permanente -con al menos media jornada- para realizar labores de docencia y apoyo a estudiantes.

• Incorporar -a través de un sistema de concursos públicos transparentes- a profesores especialistas en criminología, DDHH, estrategias de prevención del delito, actividad policial basada en evidencia científica, evaluación de programas y administración pública.

Propuesta 18:

Modernizar la gestión de personas y la carrera funcionaria de Carabineros de Chile

La reforma de Carabineros debe ser hecha en y con la institución. Para esto, además de su estructura y funciones, debemos partir por sus funcionarios, la forma en que se estructura su carrera, los incentivos generados y su alineamiento con la ciudadanía.

• Generar un sistema de medición del desempeño funcionario basado en las condiciones de aporte individual a la mejora de las condiciones de seguridad en el territorio.

• Rediseñar la carrera funcionaria considerando una duración de a lo menos 25 años.

• Rediseñar las especialidades en función de necesidades identificadas a nivel país y considerando los principios de la reforma.

• Considerar en el sistema de designaciones y asignaciones de zona, un proceso de postulación y selección diseñado para destinar a los funcionarios más idóneos para cada servicio, incluyendo asignaciones especiales en los territorios en que las condiciones de inseguridad justifiquen la presencia de funcionarios mejor preparados y más capacitados.

• Revisar sistema de ascensos de manera de garantizar que el mérito y las especialidades ponderen por sobre la antigüedad.

• Publicar periódicamente los programas en ejecución, sus objetivos, los recursos comprometidos y ejecutados, el avance en su implementación y los resultados obtenidos.

Propuesta 19:

Reestructuración de las funciones y orgánica policial

Hay tres ejes que han evidenciado necesidades de revisión y cambios relevantes en el desempeño de la labor de Carabineros. Dos de ellos corresponden a las funciones propias de la institución, tales como la prevención del delito a nivel local y la gestión del orden público. El tercero corresponde a la capacidad de la institución de prestar servicios a través de programas con evidencia científica de su éxito. En relación con lo anterior, proponemos:

• Priorizar la asignación de los recursos policiales -humanos, físicos y económicos- a las tareas de prevención del delito en el nivel local-comunal.

• Incorporar criterios de la actividad policial basada en evidencia científica para la toma de decisiones operativas.

• Rediseñar el enfoque de gestión del orden público, a través de la incorporación de policías de proximidad (comunitarios), con el fin de fomentar las tareas de prevención y el diálogo permanente con las personas por sobre la reacción.

Propuesta 20:

Alinear la estrategia y gestión policial con la reforma en curso

El consenso existente en torno a la necesidad de generar cambios relevantes en Carabineros de Chile respecto de la forma de prestar servicios, sus sistemas de control interno y su vinculación con el Gobierno y la ciudadanía, hace necesario conducir el proceso de reforma de manera clara y efectiva. El primer paso para lograrlo es institucionalizar la reforma en su estrategia, la redefinición de sus funciones, el fortalecimiento de sistemas de control interno y la evaluación de los servicios prestados.

- Revisar y reformular los Planes Estratégicos de Desarrollo Policial (gestión institucional) de ambas policías para que sean acordes a la reforma policial propuesta.

- Identificar las funciones, personal encargado de realizarlas y dotación correspondiente en ambas policías para asignar exclusividad funcional a uno de los dos cuerpos existentes.

- Crear un nuevo sistema de gestión interna de Carabineros de Chile.

- Publicar periódicamente los programas en ejecución, sus objetivos, los recursos comprometidos y ejecutados, así como el avance en su implementación y los resultados obtenidos.

Propuesta 21:

Implementar cámaras corporales no manipulables de grabación automática (Body Worn Cameras - BWC) a cada funcionario que tenga tareas operativas en el territorio

Estudios internacionales han demostrado que en las policías que utilizan cámaras personales se produce una mejora en el trato de los funcionarios policiales con la ciudadanía y, a su vez, de la ciudadanía hacia los funcionarios policiales, además de mejorar la evidencia disponible frente a la ocurrencia de delitos.

Para que el beneficio se produzca, las cámaras utilizadas deben ser diseñadas y fabricadas para el uso policial, no manipulables por los funcionarios, con sistemas de inicio de grabación automático y conectadas directamente a una central a través de un sistema con capacidad de almacenar grandes volúmenes de información y con capacidad para realizar búsquedas rápidas.

- Implementar Cámaras Corporales (Body Worn Cameras) de alto estándar en todos los efectivos policiales que tengan contacto con la ciudadanía.

- Medir los efectos de la implementación de las BWC de acuerdo con los servicios prestados por las policías a nivel territorial considerando las diferencias que se pueden presentar en las distintas regiones y comunas del país.

Propuesta 22:

Implementar patrullajes focalizados donde se concentran los delitos y el daño provocado por éste

En nuestra historia reciente han sido repetidas las iniciativas de aumento de funcionarios policiales. Sin embargo, nunca parecieran ser suficientes para cumplir con las expectativas ciudadanas que esperan ver Carabineros patrullando permanentemente sus barrios y calles. Frente a recursos limitados, la opción que proponemos consiste en priorizar los patrullajes que realiza Carabineros identificando tanto el número de delitos que ocurren en un lugar como el daño que estos generan en las personas. No es el mismo un hurto que en un robo con violencia, menos aún un homicidio.

• Implementar programas de patrullaje y otras acciones preventivas en función de la concentración del daño que genera el delito en el territorio a través de la metodología de "Harm Index" desarrollada en Chile por Fundación Paz Ciudadana. Esta permite identificar áreas prioritarias en función del daño, las que suelen ser mucho más acotadas y abordables que los lugares donde se concentra un mayor número de delitos.

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA
Políticas públicas en seguridad y justicia

Conoce nuestras propuestas en Seguridad y Justicia en:
www.pazciudadana.cl

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA
Políticas públicas en seguridad y justicia

www.pazciudadana.cl
@FPCIUDADANA
/fundacion.pazciudadana
/fundacionpazciudadana