

PROPUESTAS PARA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LARGO PLAZO PARA CHILE

ABRIL DE 2016

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA
Políticas públicas en seguridad y justicia



ANTECEDENTES

Chile ha hecho grandes esfuerzos en materia de seguridad pública. En 2000, se produjo la mayor modernización de sus últimos 100 años, transformando la justicia penal y creando instituciones nuevas como el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública. En la década pasada, se ha más que duplicado el gasto en seguridad, pasando de 60 a 130 mil pesos por persona, al año, y hoy ese gasto representa el 6% del presupuesto total de la nación cada año. Las policías han aumentado sus dotaciones, sumando hoy más de 60 mil carabineros y policías y se construyeron más cárceles. Hoy, hay más de 100 mil jóvenes y adultos cumpliendo alguna sanción. En 2011 se creó un Ministerio del Interior y Seguridad Pública, radicando el liderazgo político de la seguridad pública en el nivel de ministro por primera vez, y también una Subsecretaría de Prevención del Delito.

Sin embargo, se sigue gastando prácticamente 9 de cada 10 pesos en reaccionar ante la ocurrencia de delitos, y se previene y reinserta con programas con pocas coberturas y sin evidencia de tener resultados. El Estado de Chile requiere, de forma urgente, modernizar sus instituciones y formas de gestión para cambiar significativamente este escenario, prevenir los delitos antes de que ocurran, y gastar de manera más efectiva los recursos destinados a la seguridad pública.

Esta tarea excede los períodos de gobierno, por lo que, tal como recomendó en 2004 el primer Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana convocado por el Ministerio del Interior de la época: “urge entonces, 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 acción, programa, plan y política debe integrarse armónicamente al resto, y aprovechar la complementariedad entre ellos para alcanzar la meta de reducción de la criminalidad.”

Lograr lo anterior requiere poner el foco en las reformas estructurales pendientes. Es necesario (i) crear instituciones faltantes, tales como órganos especializados en controlar y realizar intervenciones con jóvenes cumpliendo condenas o adultos cumpliendo penas alternativas, (ii) reformar leyes claves del sistema penal, (iii) modernizar instituciones y su gestión, poniendo especial énfasis en la rendición de cuentas como motor del cambio, y (iv) diseñar estructuras formales de coordinación intersectorial, tanto en el nivel nacional como en el local.

A continuación se presenta un conjunto de propuestas estructurales que son fruto de un trabajo de dos años realizado en el marco de una cooperación técnica entre el Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Paz Ciudadana, y un grupo amplio y transversal de expertos e instituciones que participaron en diversos foros y reuniones.

En concreto, se trata de una propuesta de texto, formulada como acciones o compromisos, que puede servir de base para un acuerdo político amplio sobre una hoja de ruta de más largo aliento, en el marco de la cual cada administración pueda poner énfasis diferenciados, pero que permita avanzar de manera sostenida en modernizaciones costosas en el corto plazo, pero altamente rentables socialmente en el mediano y largo plazo, e indispensables para el logro de mayores niveles de seguridad.

Nota técnica

El proyecto conjunto entre el Banco Interamericano de Desarrollo y Fundación Paz Ciudadana se desarrolló en dos etapas. En una primera fase, de carácter académico, se levantó información para dimensionar el problema de violencia y delincuencia en el país, tener una visión panorámica del funcionamiento del sistema de justicia penal y de la oferta programática existente. Se realizaron más de 20 sesiones de discusión con especialistas en distintas áreas de la seguridad ciudadana que tuvieron por objetivo: analizar y discutir el documento preliminar de diagnóstico de la delincuencia y la violencia en Chile; identificar los nudos críticos y obstáculos que deben ser abordados en una estrategia de seguridad pública de largo plazo, y la formulación de propuestas a corto, mediano y largo plazo. Una segunda etapa de trabajo se inició en agosto de 2014 en conjunto con la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la que lideró sesiones intersectoriales con profesionales expertos en la gestión pública, para complementar o hacer operativas las propuestas ya levantadas.

Los productos de la cooperación técnica que contienen los fundamentos de las propuestas que se plantean a continuación son: Informe síntesis sobre la situación de la violencia y la delincuencia en Chile; Informe síntesis sobre la institucionalidad y la oferta programática en materia de seguridad pública en Chile; Informe síntesis de caracterización del funcionamiento general del sistema de justicia penal chileno; Documento síntesis de diagnóstico y propuestas realizadas en el Foro académico; Informe breve sobre experiencia comparada en la generación de políticas de prevención de la violencia y el delito; y Propuesta metodológica para abordar de manera integral una Política de Prevención.

ACCIONES PARA MEJORAR LA SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE 2016-2030

I. CREACIÓN DE INSTITUCIONES

a. Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente

La interrupción temprana de carreras delictivas es crítica para lograr mayores niveles de seguridad para la ciudadanía, por una parte, e integrar a jóvenes que han cometido delitos a una senda de vida positiva para ellos y sus familias, por otra.

La creación de un Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente con sustento en la evidencia, asegurará que el Estado despliegue programas que reduzcan la reincidencia y que constituyan realmente una segunda oportunidad para los menores de edad que concentran las mayores desventajas en nuestra sociedad. Se asegurará la especialización de la oferta programática adecuadamente focalizada, y se aumentará el presupuesto de manera acorde. Ello implicará un aumento del gasto por joven, sin embargo, este mayor costo inicial tendrá altos retornos sociales a futuro.

El nuevo servicio estará integrado al Sistema de Alta Dirección Pública, contemplará mecanismos de gestión modernos que aseguren la especialización de sus funcionarios, la instalación de oferta programática de calidad y basada en evidencia, y el monitoreo y evaluación pública y periódica de todos los servicios y programas, incluyendo la publicación periódica de estadísticas de cobertura, resultado, y reincidencia por programa y unidad que implementa.

b. Servicio Nacional de Reinserción Social

Se creará un servicio público especializado en reinserción social, con capacidad profesional y técnica para el control y la implementación de programas basados en evidencia, que se ajusten a los perfiles y necesidades criminogénicas específicas de la población atendida, que cuenten con adecuados criterios de focalización, que coordinen acciones tanto en el medio intra como extra muro, y que consideren sistemas de evaluación que permitan estimar rigurosamente los resultados alcanzados.

c. Tribunales de Ejecución de Penas y Ley de Ejecución de Penas

Las decisiones tomadas por el sistema penitenciario sobre beneficios intrapenitenciarios, cambios de régimen de cumplimiento de condena, sanciones y traslados, hoy no son supervisadas. Se creará un órgano judicial especializado para estas materias, tanto para resguardar los derechos de los condenados como para proteger a la comunidad.

II. REFORMAS LEGALES CLAVES

a. Ley de Responsabilidad Penal Adolescente

Se reformará la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente y el Código Orgánico de Tribunales para crear o asignar, según la carga de trabajo, tribunales especializados y jueces exclusivos o preferentes para causas con imputados menores de 18 años. Además, se establecerá que estos jueces cuenten con un consejero técnico que los asesore en la determinación de la sanción, sobre la base de toda la información que el tribunal debe contar de acuerdo a lo mandatado por la Ley 20.084, y se reestructurará el régimen de sanciones, unificando su imposición y se sustituirán sanciones como la internación en régimen semi-cerrado, por otras que cuenten con mayor evidencia de efectividad.

b. Nuevo Código Penal

El actual Código Penal data de 1874, y ha sufrido innumerables reformas que hacen de él un cuerpo inorgánico, que otorga amplios rangos de discrecionalidad al determinar las sanciones a los jueces, entre otras falencias. Debido a que constituye la piedra angular del funcionamiento del sistema penal chileno, se creará un nuevo Código Penal, que se encuentre en sintonía con la sociedad chilena actual, que no sólo persiga la actualización del catálogo de delitos, facilitando la persecución penal de fenómenos criminales propios de la sociedad de hoy, tales como los delitos económicos, contra el medio ambiente o informáticos; sino que además contemple un nuevo catálogo de penas, que ponga a disposición de los magistrados una gama de respuestas penales orientadas a reducir la reincidencia de aquellos a quienes se imponga.

c. Funciones preventivas de las policías y su interacción con el Ministerio Público

Hoy, solamente el Art. 85 del Código Procesal Penal regula actuaciones de la policía de orden preventivo, en el contexto de facultades más amplias de persecución penal de un delito, pero no hay normativa comprehensiva sobre las funciones preventivas de las policías, ni de su interacción con el Ministerio Público. Ambas materias serán reguladas expresamente.

d. Tribunales de Tratamiento de Drogas

El primer piloto de Tribunales de Tratamiento de Drogas, que suspende la pena de cárcel para primerizos con consumo problemático de drogas a cambio de un tratamiento judicialmente supervisado, se instaló hace más de 12 años, pero la cobertura actual no supera los 400 beneficiarios al año. Los detenidos presentan tasas de consumo de drogas ampliamente superiores a la población general, y abordar su adicción es un factor clave para reducir su reincidencia. Se legislará para permitir que imputados con perfiles de riesgo más alto puedan acceder a este programa.

III. MODERNIZACIÓN DE INSTITUCIONES

a. Modernización de Gendarmería de Chile

Gendarmería de Chile desarrollará un Plan Estratégico Institucional a 10 años, que se actualizará cada 4, para instalar prácticas de gestión de recursos y de la población a la que atiende, con objetivos y plazos específicos, y los recursos necesarios para lograrlos.

En materia de gestión de la población penal, (i) se instalará la caracterización de toda la población penal utilizando instrumentos de evaluación de riesgo de reincidencia basados en evidencia, para la correcta clasificación y diseño de los planes de intervención; (ii) se brindará oferta programática en educación, salud, trabajo, y salud mental a toda la población que lo requiera; (iii) se establecerá un Sistema de Salida Progresiva al Medio Libre y apoyo post-penitenciario; y (iv) se pondrán en práctica las indicaciones de 2011 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que plantea que los Estados “deben garantizar que los centros penitenciarios sean administrados y custodiados por personal penitenciario especializado, de carácter civil y con carácter de funcionarios públicos. Es decir, estas funciones deben ser encomendadas a un estamento de seguridad independiente de las fuerzas militares y policiales, y que reciba capacitación y entrenamiento especializado en materia penitenciaria” (CIDH 2011: 71).

Cada cuatro años, el Ministerio de Justicia evacuará, con el apoyo de una comisión de expertos externa, un informe sobre el diagnóstico de la situación penitenciaria, el nivel de cumplimiento del Plan Estratégico Institucional, y sugerencias para la actualización de dicho plan.

b. Modernización policial

De igual forma, cada policía desarrollará un Plan Estratégico Institucional a 10 años, que se renovará cada 4 años, para instalar prácticas de gestión de recursos y de los servicios que brindan con objetivos y plazos específicos, y los recursos necesarios para lograrlos.

En particular, se formularán estrategias institucionales que expliciten con qué iniciativas se mejorará la capacidad de las policías de investigar delitos y aportar los antecedentes necesarios para mejorar la tasa de formalizaciones en relación a los detenidos, por una parte, y las estrategias operativas y de gestión o de apoyo a éstas, que permitan un desempeño anticipatorio y preventivo a los patrones delictivos que se manifiestan en cada territorio.

Cada cuatro años, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública evacuará, con el apoyo de una comisión de expertos externa, un informe sobre el diagnóstico de las policías y su quehacer, el nivel de cumplimiento de los planes estratégicos institucionales, y sugerencias para la actualización de dicho plan.

c. Modernización del Ministerio Público

La implementación del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público aprobado en 2015 implica la instalación gradual, en un plazo de tres años, del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, y obliga

a la institución a publicar en el mes de abril de cada año un Plan Institucional Anual que contenga entre otros aspectos los objetivos estratégicos y los indicadores de desempeño o elementos de similar naturaleza que posibiliten la medición del grado de cumplimiento en sus distintas líneas de acción y por región.

El cumplimiento formal de esta obligación no asegura, sin embargo, que la naturaleza de los objetivos que se tracen tenga en efecto estrecha vinculación con el aporte de la institución a la reducción de problemas delictivos específicos en cada región, por una parte, ni que la institución desarrolle o perfeccione los procesos, capacidades y sistemas de control de gestión requeridos para hacer máximo dicho aporte, por otra. En este contexto, se perfeccionará la Ley 20.240 de 2008 que regula el Convenio de Desempeño Institucional del Ministerio Público con el Ministerio de Hacienda, y que establece una asignación por desempeño que se concede a los funcionarios en relación a un Compromiso de Gestión Institucional, precisando la naturaleza de las metas e indicadores y procurando una adecuada alineación entre éstos y el sistema de calificaciones.

IV. INTERSECTORIALIDAD EFECTIVA

La ley 20.502, que creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y la Subsecretaría de Prevención del Delito, le asigna como funciones la coordinación y evaluación de la oferta de los demás ministerios en materia de prevención del delito, debiendo incluso visar los programas, pero se carece de mecanismos de gestión pública concretos para poder ejercer tales atribuciones.

a. **Monitoreo del sistema procesal penal**

Sobre la base del Banco Unificado de Datos, la Subsecretaría de Prevención del Delito publicará, anualmente, un informe sobre el funcionamiento del sistema procesal penal.

b. **Creación de un Sistema de Prevención Social del Delito**

Se creará por ley un Comité Intersectorial de prevención social del delito, en el que participarán a lo menos los ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo Social y el Servicio Nacional de la Mujer. Éste establecerá un sistema de información, y de monitoreo y evaluación de programas tanto generales como especializados, focalizados en prevención social del delito y la violencia. Además, diseñará e implementará un Plan para crear y lograr coberturas necesarias de programas basados en evidencia para jóvenes con altos niveles de riesgo delictivo o pertenecientes a pandillas, jóvenes y adultos que se encuentran o han cumplido una condena, y personas vulnerables a ser víctima de actos de violencia en el ámbito escolar y familiar. La Subsecretaría de Prevención del Delito será la Secretaría Ejecutiva de dicha Comisión.

Para generar información sobre los resultados de las intervenciones que son financiadas por el Estado, e identificar lo que funciona y lo que no, cada programa incorporará en su diseño las exigencias técnicas necesarias que permitan una posterior evaluación de costos, resultados e impacto.

La Subsecretaría de Prevención del Delito creará un Banco de Programas con evidencia de resultados, y paulatinamente, impacto. Además, diseñará los mecanismos mediante los cuales el financiamiento de

programas de prevención por parte del gobierno central, a ser ejecutados en el territorio por municipios u otras organizaciones, esté condicionado al cumplimiento de estándares tanto en su diseño programático o en su contenido, como en la calidad de su implementación.

c. Gestión urbana para mayor seguridad

Los distintos instrumentos de planificación urbana deberán introducir criterios de seguridad pública. Específicamente, se modificarán en este sentido la Ley General de Urbanismo y Construcción y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, en materias de regulación urbana y política habitacional, y se crearán exigencias legales para que la prevención del delito mediante el diseño ambiental se incorpore en todos los niveles de la regulación urbana. Además, se incluirá la exigencia de estudios de impacto en seguridad de grandes obras.

Por otra parte, la Subsecretaría de Prevención del Delito, generará cada 4 años un Plan de Trabajo Intersectorial de Prevención Situacional, con la participación de organismos públicos y privados, para identificar problemas de seguridad específicos, priorizarlos según prevalencia y daño social, diseñar y desplegar estrategias para reducirlos. El primer plan pondrá especial foco en la seguridad en el transporte urbano.

Cuadro síntesis: 13 propuestas en Seguridad y Justicia



Fundación Paz Ciudadana

Síguenos en

Facebook: /Fundación.Paz Ciudadana

Twitter: @fpciudadana

www.pazciudadana.cl

Valenzuela Castillo 1881, Providencia, Santiago de Chile

Central telefónica: 56 2 2 363 38 00

