

Nueva Propuesta de Seguridad Pública: Avances y Deudas Pendientes

Ha sido dada a conocer la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010, que tiene como objeto focalizar, coordinar y temporalizar las líneas de acción señaladas en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004). La iniciativa es positiva para Chile porque hasta el momento el país carecía de un “plan maestro” en materia de combate a la delincuencia; cuestión que ha sido una de las mayores deudas de los Gobiernos de la Concertación en esta materia; más aún, cuando anualmente el Estado gasta cerca de US\$ 1.500 millones en seguridad y los buenos resultados han escaseado.

Con todo, si bien en los grandes titulares anunciados se encuentran avances en la dirección correcta, será en las políticas, acciones y medidas concretas donde se verá realmente la voluntad del Gobierno de disminuir los niveles de delincuencia del país; sin embargo, ya se avizoran áreas donde las propuestas aparecen como insuficientes.

Contenido de la Estrategia de Seguridad Pública

La Estrategia de Seguridad Pública surge como una necesidad imperiosa de ordenar la institucionalidad (instituciones, acciones, programas, recursos) en el combate a la delincuencia.

Sin embargo, desde un punto de vista más profundo, responde a la demanda creciente de las personas de que el Gobierno enfrente el tema de una vez por todas. La sensación de inseguridad de las personas y el temor a ser víctimas de la delincuencia es real, y en democracia esto importa.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública presentada por el Gobierno pretende convertirse en una verdadera política de Estado en la materia, pero para lograr eso –y no sólo un nuevo conjunto de anuncios– debe ser capaz de integrar al resto de las instituciones, coordinar los distintos actores y aterrizar en las políticas, medidas y acciones concretas la nueva mentalidad en el combate a la delincuencia y revisar aquellas falencias y perfeccionamientos que ya comienzan a ser esbozados por los expertos y la opinión pública.

En este sentido, la última Encuesta CEP, al igual que durante la última década, volvió a reafirmar que para la gente el combate a la delincuencia es el tema prioritario y ha estado entre los tres más importantes. Más allá de las percepciones, si bien los índices de denuncia y victimización no han aumentado significativamente desde el 2004, siguen en niveles críticos para Chile: entre 1995 y 2004 las tasas de denuncia de delitos de mayor connotación social se duplicaron, mientras que las de robo con violencia aumentaron en 600% entre 1997 y 2004.

La última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana ENUSC (2006) muestra que los delitos se mantuvieron en comparación al Informe de 2004: cuatro millones anuales como ha calculado Paz Ciudadana. Más grave aún, si nos comparamos internacionalmente el panorama es desalentador. La propia ENUSC de 2004, nos ubicó en la peor posición en materia de robo desde un vehículo; en la segunda peor ubicación en robo con fuerza en la vivienda; y en la séptima peor en robo con violencia. En todas las ante-

rios lejos de los países desarrollados y en algunos casos incluso de algunos latinoamericanos.

A la luz de la evidencia anterior, la llamada “estabilización” de la delincuencia no puede seguir siendo una excusa para la auto-complacencia, sino que, muy por el contrario, una nueva invitación para que el Gobierno rompa el estado actual de cosas y apriete el acelerador a fondo en esta materia, dándole urgencia a aquello que parece no tenerlo.

En este contexto, ha sido presentada la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la que se basa en 6 pilares:

- Institucionalidad, dirigida a modernizar la actual estructura pública en materia de seguridad. Entre los anuncios, destaca la creación de una Subsecretaría de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio del Interior que busca concentrar bajo un mando único la tuición de las policías; y la creación del Servicio para la Prevención del Consumo de Drogas, que actualmente sólo tiene el rango jurídico de programa.
- Información, orientada a crear un sistema válido, confiable y oportuno para la toma de decisiones; por una parte, información pública que permita a la comunidad tener acceso a datos de encuestas y estudios sobre temas de seguridad, violencia y temor; y por otro, información para la gestión, que permita a los organismos encargados del control y la persecución penal trabajar coordinadamente y a tiempo. En este ámbito, se anunció la realización anual de la Encuesta Nacional de Victimización (ENUSC), la que actualmente tiene carácter bianual.
- Prevención, que en términos generales busca coordinar la oferta pública asociada a la prevención; la que en lo social, se centra en acciones de protec-

ción para niños y jóvenes vulnerables; y, en lo situacional, busca la reducción de las condiciones de riesgo en entornos urbanos peligrosos.

- Control y Sanción, donde se busca modernizar la legislación vigente para hacer frente a la nueva realidad delictual; potenciar el trabajo coordinado entre las autoridades locales y las policías, y fortalecer sus funciones y facultades operativas. Se plantea potenciar la construcción de nuevos recintos penales¹, aumentar la proporción de delitos resueltos y perfeccionar el sistema de penas privativo y no privativo de libertad.
- Rehabilitación, centrada en la reinserción de los infractores en general, y especialmente los jóvenes, como asimismo tratamientos de rehabilitación en materia de drogas para estos últimos.
- Asistencia a Víctimas de delitos graves y violentos en el ámbito judicial y social. En concreto, se propone la creación de Centros de Atención de Víctimas a lo largo del país.

Los Avances

Entre los aspectos que aparecen como positivos destaca, en primer lugar, el compromiso de contar con metas y plazos concretos y públicos, junto a la evaluación de los programas implementados. En efecto, se anunció el compromiso de bajar la victimización por hogares en 10% al 2010, que de acuerdo a la ENUSC 2006 llegó a 38,3%; y bajar en 9% para el mismo año, la actual tasa de denuncias de delitos de mayor connotación social. Habría sido deseable que el Gobierno se planteara metas para su propia gestión y no que le ponga metas a gobiernos posteriores pues esto último no tiene valor alguno y deja la sensación que se busca un objetivo comunicacional. Es posible ser más ambiciosos en cuanto a

metas y plazos en esta materia, fijando objetivos anuales para el período de gobierno actual. Con todo, el sólo hecho de fijar metas cuantitativas es un avance respecto de la mentalidad con la que actualmente se enfrenta el combate a la delincuencia y se debe seguir profundizando en ello. Constituye un avance – aunque es lo mínimo exigible en políticas públicas – el compromiso de realizar evaluaciones periódicas, objetivas y públicas de los programas.

En segundo lugar, destaca la idea de hacerse cargo de las víctimas, tanto en materia judicial como social. Es fundamental analizar la forma como se concretará esto, pero la sensación de la opinión pública tras la Reforma Procesal Penal es la de una completa asimetría entre nuevos derechos y garantías a los imputados de delitos; con la posición de las víctimas, frente a las cuales ni el Ministerio Público (por mandato constitucional) opera como abogado, ni muchas de las medidas de protección y ayuda a éstas han funcionado en la práctica.

En tercer lugar, se profundizan metas y plazos en materia policial. Si bien hoy en día existen algunos avances en esta materia, el compromiso es contar con metas periódicas más exigentes, evaluación en ámbitos concretos como mejorar los tiempos de respuestas, aumento en el número de aprehensiones, coordinación con los Fiscales del Ministerio Público, etc.

En cuarto lugar, se anuncia una mayor coordinación a nivel intra sector-público; lo que sería coordinado por la nueva Subsecretaría de Seguridad Pública, la que contaría con sectorialistas encargados de velar por el cumplimiento de los acuerdos y metas establecidos al resto de las reparticiones de Gobierno; con

el objeto de concretar la intersectorialidad de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, la creación de una Subsecretaría de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio del Interior, planteamiento que ha postulado Libertad y Desarrollo durante este debate², permite que exista una autoridad responsable frente a la ciudadanía (accountability), y al generar un mando único que coordine las acciones de todas las instituciones involucradas. Así, se generan las condiciones para subsanar los serios déficit actuales de coordinación entre las instituciones responsables de la seguridad pública.

Deudas Pendientes

Entre los aspectos pendientes, se encuentra la falta de una definición clara respecto de la política carcelaria, en la que, en materia de infraestructura no basta solamente terminar las 10 cárceles concesionadas que deberían haber estar operando en marzo de 2006, sino que, dado el aumento en las condenas y por lo tanto el número de reclusos, ya se debería pensar en la construcción de al menos 2 adicionales.

Entre los aspectos pendientes, además del ya señalado en el sentido que las metas sean para este período de Gobierno, se encuentra, en primer lugar, la falta de una definición clara respecto de la política carcelaria. Es así como en materia de infraestructura no basta solamente terminar las 10 cárceles concesionadas que deberían haber estar operando en marzo de 2006, sino que, dado el aumento en las condenas y por lo tanto el número de reclusos, ya se debería pensar en la construcción de al menos 2 cárceles más. Lo anterior es

inevitable si no se revisa el actual esquema de penas alternativas privativas de libertad, más aún, en un contexto donde existen fallas en la fiscalización del cumplimiento de las penas. Junto con lo anterior se debe revisar la infraestructura y administración de los penales antiguos y la creación de un *Probation Service*, encargado de velar por el cumplimiento de penas alternativas.

En segundo lugar, pero relacionado con lo anterior, se echa de menos una verdadera revolución en la rehabilitación y reinserción

social de recursos mediante acuerdos con empresas privadas, lo que implica entregar un marco jurídico sólido y los incentivos adecuados para que esto suceda. En el pasado se ha fallado tanto en los incentivos como en reformas que flexibilicen el tratamiento legal del trabajo de los reclusos.

Asimismo, en tercer lugar, en materia de descentralización, habrá que ver cómo se aterriza la estrategia en los Municipios, pero ello debe ir de la mano con modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades, como asimismo velar porque el componente de participación ciudadana no sea menoscabado. Asimismo, la idea de generar competencia entre proyectos debe ser mantenida y potenciada, aunque deben adjudicarse fondos a proyectos que tengan impacto en disminuir los niveles de delincuencia y/o la sensación de temor y no continuar en la aprobación de proyectos que tienen por objeto el cumplimiento de otros fines (sociales, culturales, organizacionales etc.) que no tienen directo impacto.

Asimismo, no queda claro el futuro de los dos llamados “planes estrellas” en esta materia, Comuna Segura y Barrio Seguro, los que han recibido fuertes críticas desde el mundo académico y la propia DIPRES, y parecen haber fracasado definitivamente, pese a haber sido correctamente conceptualizados en sus orígenes³. Esto es un nuevo llamado a la necesidad de evaluar planes pilotos y no a extenderlos en forma apresurada, sin los estudios de impacto necesarios, el levantamiento de buenas prácticas, etc.

En cuarto lugar, respecto de la nueva Institucionalidad Penal Adolescente, siguen existiendo falencias respecto de menores infractores en delitos graves, donde en la legislación propuesta las medidas privativas de libertad han sido excesivamente restringidas, incluso en hipótesis y el funcionamiento del SENAME.

En quinto lugar, parece necesario revisar el actual plan de incremento de la dotación po-

licial en 1.500 funcionarios, ya que existe un acuerdo transversal ya desde la campaña presidencial de 1999, en orden a elevar la dotación de Carabineros a 50.000, lo que importa un incremento anual de cerca de 3.000, que duplica el plan propuesto por el Gobierno.

Finalmente, no existe una definición respecto de cómo integrar en forma decidida al Ministerio Público en la estrategia de persecución criminal.

Conclusiones

La magnitud y gravedad del fenómeno de la delincuencia debiera generar en el Gobierno y en las instituciones encargadas de velar por la seguridad pública y la paz social un cierto sentido de urgencia para enfrentar este problema.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010 presentada por el Gobierno pretende convertirse en una verdadera política de Estado en la materia, pero para lograr eso – y no convertirse simplemente en un nuevo plan de Gobierno o un conjunto de anuncios- debe ser capaz de integrar al resto de las instituciones del Estado, de coordinar los distintos actores –especialmente la concreción del trabajo intersectorial al interior del Gobierno-, aterrizar en las políticas, medidas y acciones concretas la nueva mentalidad en el combate a la delincuencia que se trata de introducir (vgr. plazos y metas públicas y evaluaciones periódicas), y revisar aquellas falencias y perfeccionamientos que ya comienzan a ser esbozados por los expertos y la opinión pública•

¹ Lo que en realidad es hacer operativas las 10 nuevas cárceles concesionadas, las que deberían haber estado en operación en marzo de 2006.

² Ver Tema Público N° 776 “Ministerio de Seguridad Pública: Oportunidad para la Innovación”, 23 de Junio de 2006.

³ Al respecto ver Beyer y Vergara (2006), Economía P. Universidad Católica de Chile; y Evaluación al Programa Comuna Segura de la Dirección de Presupuestos (DIPRES, del Ministerio de Hacienda) (2003).