



Informe 811

Sociedad

04/05/2010

Avances y desafíos en seguridad pública: Más allá de la nueva arquitectura institucional

Alejandra Lunecke Reyes (1)

04/05/2010

Sociedad

Avances y desafíos en seguridad pública: Más allá de la nueva arquitectura institucional

26/04/2010

Política

La maldición de los recursos naturales y el debate de los impuestos al interior del gobierno

26/04/2010

Economía

Positivo, pero...

09/04/2010

Política

Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile. 4ª Parte: El Financiamiento.

09/04/2010

Política

Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile. 3ª Parte: Directrices para las medidas de un Plan

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

El proyecto de ley (2) que crea una nueva institucionalidad en materia de seguridad pública se encuentra en discusión en una comisión mixta del Parlamento y se espera una pronta aprobación.

Actualmente, la responsabilidad en materia de orden público y seguridad interna le corresponde al Ministerio de Interior y en específico a la Subsecretaría del Interior. Es esta cartera la encargada de definir políticas de seguridad pública y la coordinación de todas las funciones que involucra este quehacer, específicamente la coordinación con las policías (que dependen actualmente de la cartera de Defensa- a través de la Subsecretaría de Carabineros y la Subsecretaría de Investigaciones); junto con el Ministerio de Justicia (en el cuál se circunscribe Gendarmería y el Servicio Nacional de Menores); con el Ministerio Público y con la Defensoría Penal entre otras. Asimismo, la cartera de interior debe coordinar el accionar territorial en esta materia. Con un alto grado de centralismo, es en esta cartera en la cual se inscriben los actuales planes regionales y comunales de seguridad.

Propuestas del Proyecto

El nuevo cuerpo legal crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y le atribuye la responsabilidad de llevar a efecto la política y mantenimiento de la seguridad pública del país, siendo el encargado de la prevención, el control de la delincuencia, así como de la rehabilitación y reinserción de los infractores de ley. También le atribuye la gestión de los asuntos y procesos administrativos de las Fuerzas de Orden y Seguridad, traspasando la dependencia de las policías desde la cartera de Defensa a la de Interior y creando una nueva subsecretaría que estará a cargo de las tareas de prevención y de rehabilitación.

Este proyecto también le entrega constitucionalmente a esta cartera, la responsabilidad de coordinar a los diferentes ministerios y servicios públicos que desarrollan acciones en relación con la seguridad pública, y la facultad para ejercer todas las atribuciones que implica la coordinación entre la seguridad privada y la seguridad pública. Dentro de algunas tareas que se han definido para este ministerio se encuentran: el desarrollo de un adecuado sistema de documentación y estadísticas de carácter público, la elaboración de estudios y análisis sobre políticas de prevención control y rehabilitación, el seguimiento

y evaluación de planes, estrategias y programas de seguridad y el fomento de acciones orientadas a disminuir la victimización y la inseguridad en el país.

Es decir, el cambio que implica el proyecto de ley, es inscribir en un cuerpo legal tareas y funciones que ya se realizaban en materia de seguridad y facultar constitucionalmente al Ministerio de Interior y Seguridad Pública para definir y ejecutar la política de control (policías), prevención y de rehabilitación social.

Esta propuesta significa un gran avance para nuestro país, puesto que la falta de una estructura institucional adecuada ha incidido negativamente sobre los niveles de seguridad que enfrentan nuestras ciudades y territorios. Su ausencia ha entorpecido la coordinación interinstitucional necesaria y ha dejado en evidencia las debilidades presupuestarias de los organismos de la seguridad pública nacional (ministerios de Justicia e Interior, policías, gobiernos locales y regionales, Ministerio Público y Defensoría Penal, entre otros).

Fragilidades del nuevo cuerpo Legal

Sin embargo, el actual proyecto de ley presenta una fragilidad que puede llegar a convertirse en un gran obstáculo en materia de objetivos y resultados. Y es que se echa de menos —detrás de este diseño institucional— una visión integradora de la política de seguridad, que sea capaz de alinear tras un norte común a todos los organismos y actores vinculados, directa o indirectamente, en este tipo de tareas y que de cuenta (en mayor o menor medida) de las condiciones que explican la delincuencia y la violencia. Asimismo, es posible identificar en esta propuesta ciertas incongruencias entre las funciones que explicita la ley y la arquitectura institucional diseñada.

Así, por ejemplo, las políticas de control, prevención y rehabilitación quedarían circunscritas a instituciones paralelas. La primera estará concentrada en la Subsecretaría del Interior, mientras las dos restantes en una nueva institucionalidad. Será esta subsecretaría la sucesora, para efectos legales y contractuales, de la Subsecretaría de Carabineros y de la de la Policía de Investigaciones. Será el subsecretario del Interior el encargado de gestionar todos los asuntos relativos a la administración de las fuerzas de orden y de seguridad y de velar por el orden público y el desarrollo adecuado de todas las políticas de control. Por otra parte, la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación será el órgano encargado de todas las acciones destinadas a eliminar o disminuir los factores que inciden en la comisión de un delito o en la configuración de situaciones de riesgo. También se encargará de las acciones destinadas a la recuperación física, psíquica y de sociabilidad de los infractores de ley, una vez superado el tiempo de condena. Estas tareas serán traspasadas desde Gendarmería a esta entidad, sin embargo, llama la atención que no se contemple también el traspaso del Servicio Nacional de Menores a dicha Subsecretaría de Prevención, puesto que es el que realiza las tareas de rehabilitación y reinserción de menores.

A su vez, quienes hemos trabajado en el territorio sabemos que la realidad social es compleja y la prevención del delito va de la mano con el control del mismo y viceversa y, también, las tareas de rehabilitación tienen un carácter preventivo. Como ejemplo, no es posible lograr buenos resultados en materia de control de drogas y disminución del microtráfico, si es que no se implementan medidas de recuperación integral (social-urbana) de los barrios más afectados y se mitigan los efectos de la desigualdad económica de los territorios. También, es necesario contar el trabajo rehabilitador de infractores de ley que provienen de estos vecindarios para poner freno al desarrollo de carreras delictuales vinculadas a las drogas. Tampoco es posible pensar en un exitoso control de armas de fuego en estas poblaciones, si no se solicita una participación activa de la comunidad. Y no nos imaginamos a las policías prescindiendo de la colaboración de municipios, escuelas y vecinos en tareas de prevención y vigilancia policial. Respecto

a esto, un vasto acervo de información (en Chile y otros países) evidencia que las intervenciones policiales por sí solas son insuficientes. Frente a esta debilidad, sólo nos espera aguardar por la buena voluntad que tengan los agentes públicos para coordinarse en estas materias.

Un segundo aspecto a destacar tiene relación con lo difícil que es pensar en el desarrollo de programas preventivos en un contexto normativo donde el rol de los municipios es débil y el de la comunidad casi inexistente. La experiencia internacional da cuenta que sin una activa participación de éstos, toda intervención tenderá al fracaso. En materia de prevención social y situacional del delito, las ventajas del municipio frente al gobierno central son significativas. La capacidad de coordinar a diferentes agentes públicos y privados (policías, juez local, comunidad organizada, iglesias, empresas, departamentos municipales); la proximidad con los problemas y la cercanía con la comunidad, hacen de los alcaldes un actor prioritario en este ámbito. Por ello, los programas locales de prevención son los que mejores resultados han logrado.

Pese a que, tras una década, no hemos podido observar resultados positivos de planes comunales de prevención implementados en el país, no es dable descartar su implementación. Perfeccionar, cambiar y reorientar lo que ya existe es la alternativa, pero en ningún caso lo será la desaparición de actores del nivel comunitario y local en la agenda de seguridad. Así, avanzar hacia la descentralización de las políticas de prevención del delito es el camino adecuado. Para ello, es necesario focalizar más energía por parte del gobierno central en el traspaso de capacidades técnicas a municipios y gobiernos regionales, entregar mayor grado de autonomía en la toma de decisión sobre la asignación de recursos y acomodar la planificación centralizada a las estructuras territoriales.

En tercer lugar, llama la atención la transformación del actual Consejo Nacional para el Control de Estupefacentes (CONACE) en un Servicio Nacional para la prevención del consumo y tráfico de drogas, cuya dependencia quedará circunscrita en la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación. En esta materia, toda la experiencia y conocimientos indican que el consumo de drogas es un tema de salud pública y que debe ser abordado desde este enfoque. Aún es escasa la información que refiere a la relación causal entre drogas y delitos, por lo que instalar legalmente el tema del consumo en el Ministerio del Interior no es otra cosa que criminalizar políticas que son de carácter social. Pensar en su traslado paulatino hacia la cartera de salud es la forma adecuada.

Por último, cuesta imaginar altos niveles de seguridad en una sociedad en la cual niños y jóvenes que han infringido la ley son constantemente marginalizados y tratados como parias. No hemos comprendido aún que ellos son tanto víctimas como victimarios. Y por el contrario, las instancias de rehabilitación en Chile son nulas o casi inexistentes y también lo son las condiciones que los puedan integrar socialmente. Diversos estudios muestran que, vinculadas al involucramiento delictual de niños y adolescentes, se observan historias de deserción escolar, violencia intrafamiliar, consumo problemático de drogas, entornos empobrecidos y segregados. Actualmente tenemos información suficiente para identificar a nuestros niños infractores, focalizar una serie de estrategias sociales y preventivas, abrirles las oportunidades y trabajar mancomunadamente con sus municipios, escuelas y familias. Sin embargo ello no se refleja en el nuevo cuerpo normativo, puesto que el Servicio Nacional de Menores quedaría bajo el alero de la cartera de Justicia y, por lo tanto, continuaremos penalizándolos. No se entiende que una tarea como ésta no quede circunscrita al ámbito de intervención de la nueva subsecretaría de prevención y rehabilitación. Tampoco es claro, cuál será el vínculo entre este servicio de menores y el servicio nacional para la prevención del consumo y tráfico de drogas de dicha subsecretaría. Cabe preguntarse ¿porqué no haber concentrado en un solo organismo todas las tareas preventivas para asegurarnos mayor éxito? Esperemos que la discusión pendiente en la comisión mixta pueda atenuar esta falencia.

Y es que parece que aún nos falta asimilar la naturaleza multi dimensional de la delincuencia y la violencia. Tampoco hemos terminado de comprender que las teorías de opción racional o de las ventanas rotas, (que justifican el fortalecimiento de medidas de control) no son suficientes para explicar este fenómeno ni tampoco permiten producir respuestas efectivas y sustentables en el largo plazo.

La solución: Una visión holística

Frente a lo anterior, se sugiere a la comisión mixta que revise detalladamente los puntos que aparecen críticos en este diseño institucional. Es decir, que asegure la coordinación de las medidas de control y prevención en el nivel territorial; que faculte al Ministerio de Interior para definir políticas de control y mandate a las policías para coordinarse con actores locales, especialmente con Alcaldes; que se revisen las tareas de rehabilitación social y se puedan traspasar funciones del Servicio Nacional de Menores a la Subsecretaría de Prevención. También se propone revisar la dependencia de CONACE y que pueda pensarse en un futuro su circunscripción en la cartera de salud pública. Por último, que la revisión de esta nueva arquitectura de cuenta del necesario enfoque territorial y comunitario que debe tener la política de seguridad. Es sólo a partir del territorio la forma en que la reducción de delito, la violencia y la inseguridad será viable. El centralismo y la sectorialidad han fallado hasta ahora en esta materia porque no se da cuenta de las particularidades de lo local y la desigualdad territorial que nos caracteriza.

Es que, es menester entender que la delincuencia está directamente asociada a la desigualdad que caracteriza a nuestra sociedad. La falta de oportunidades laborales, la desprotección socioeconómica, el estrés que viven las familias, la baja calidad de la oferta educativa y la violencia existente en las relaciones interpersonales, son sólo algunos de los factores que explican el involucramiento de jóvenes y adultos en actos criminales y/o violentos.

Frente a ello, **el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado es fundamental; pero también lo es la instalación de una cultura de convivencia pacífica y de una estrategia integradora en todo sentido.** Toda política de seguridad ciudadana debe orientarse a generar respuestas eficientes y eficaces, pero debe, ante todo, asegurar las condiciones que permitan el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a las oportunidades del desarrollo.

(1) Licenciada en Historia y Cientista Política. Magíster en Desarrollo Urbano.

(2) Refiere al PROYECTO DE LEY QUE CREA EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA. EL SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y TRÁFICO DE DROGAS Y MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES. Boletín N° 4.248-06.