



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR

**MODERNIZACIÓN DEL ESTADO
EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

EDMUNDO PÉREZ YOMA
MINISTRO DEL INTERIOR

PAZ CIUDADANA, 28 DE JULIO DE 2008

El Estado que Chile necesita

En Abril del año en curso presenté una propuesta de modernización que busca representar un renovado esfuerzo que permita al Estado chileno afrontar los nuevos desafíos.

Propuse generar una verdadera *revolución en la gestión* que nos conduzca a tener un Estado capaz de elaborar y ejecutar políticas públicas bajo escenarios siempre cambiantes que imponen la creciente complejidad de la labor estatal, pero que a la vez sea capaz de sostener políticas de largo plazo. Un Estado más ágil, en donde la eficiencia constituya un imperativo ético de las políticas públicas, y la orientación a los resultados se constituya en su principio rector.

El logro de estos objetivos demanda una renovación del sector público, que instale la excelencia profesional en su gestión y en los procesos de evaluación de sus resultados en base a metas e indicadores inteligentes. Asimismo, debe considerar la implementación de incentivos y consecuencias asociados a los resultados y, la consolidación de la transparencia y el acceso a la información.

Lo anterior debe hacerse, superando la mirada sectorial de ministerios y servicios, para avanzar hacia la generación de políticas públicas transversales, en el contexto de un trabajo decidido hacia una real descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales.

Esta propuesta de modernización es de urgente aplicación en el ámbito de las políticas de seguridad pública, al menos por las siguientes razones:

- la preponderante relevancia del tema entre las preocupaciones de la población
- la gravedad de los intereses sociales y personales que están en juego, tanto para víctimas como victimarios
- la presión que genera la demanda pública y política
- la necesidad de asegurar el uso eficiente de los recursos y la rentabilidad social de los mismos y,
- la importancia de contrapesar el impulso de politizar el tema en el debate público.

Diagnóstico

1. Nuevo sistema de justicia penal

El nuevo sistema penal constituye una monumental modernización del sector justicia. Sus cifras dan cuenta de una indiscutible eficiencia en términos de su capacidad para absorber y resolver con celeridad las 1.1 millones de denuncias anuales. Los procesos penales que solían tener una duración promedio de dos años, hoy se resuelven, en promedio, entre cuatro a seis meses, y miles de ellos a sólo horas de cometido el delito.

Estos logros deben mirarse a la luz de los resultados esperados, como son la instalación del debido proceso, la transparencia y la eficiencia de la gestión. Sin embargo, también debemos observarlos en relación a su contribución a la seguridad pública, ya que el nuevo sistema nos ha dotado de un aparato de persecución penal moderno, versátil y flexible, que ofrece un enorme potencial para contribuir a la reducción de la victimización y el temor. Fiscales y policías cuentan hoy con amplias opciones operativas, modelos de organización y facultades legales, para desarrollar nuevas y más eficaces formas para intervenir los problemas delictuales.

Son los fiscales del **Ministerio Público** –y con ellos las **policías** –los protagonistas de la expectativa que el país tiene sobre el nuevo sistema. El compromiso explícito del nuevo Fiscal Nacional con la incorporación de los objetivos de seguridad pública al interior del Ministerio Público representa un gran avance. Igualmente relevante es la noción, hoy consolidada, de *estrategias inteligentes* capaces de incrementar la eficacia de fiscales y policías, optimizar el uso de sus recursos y contribuir a las estrategias generales de reducción del delito.

Si bien los **jueces**, como en muchas ocasiones han manifestado, no son responsables por la seguridad pública, sí lo son de velar por el desarrollo de un sistema judicial eficaz que asegure consecuencias para aquellos que infrinjan las normas que regulan la vida en sociedad. Ninguna estrategia de reducción del delito es viable sin el respaldo de aquellos que son responsables de la eficacia del sistema sancionatorio.

Por su parte, los **defensores** penales orientan su labor a la mejor defensa que puedan ofrecer a aquellos que representan. Hoy en día presenciamos el enorme desarrollo de nuevas metodologías de respuesta frente a los

imputados, muchas de ellas extensamente evaluadas y con significativas mejoras en las posibilidades de eficiencia del sistema. En la medida que contribuyen potencialmente a disminuir la reincidencia, estas nuevas metodologías son fundamentales para el objetivo de reducción del delito.

2. Policías

Nuestras policías también han hecho avances sustantivos, partiendo por su efectiva adaptación a una institucionalidad completamente nueva, que les impuso un conjunto de reglas diferentes, nuevos estándares de calidad para satisfacer las exigencias probatorias de los juicios orales y una reorganización de su gestión para alinearse con el nuevo sistema penal.

Tanto **Carabineros** como **Policía de Investigaciones** han incorporando en sus discursos institucionales, los desarrollos policiales internacionales que han probado ser cruciales para el éxito en la reducción del delito; tales como los modelos de *policía orientada a los problemas*, *policía guiada por la inteligencia*, y metodologías de *análisis delictual*.

Con todo, estos esfuerzos están lejos todavía de constituir una realidad en la operación cotidiana de las unidades policiales. Su evolución hacia dicho horizonte es fundamental para maximizar la contribución policial a las estrategias de seguridad.

3. Cifras e información.

La última década ha visto un gran avance en la producción de cifras e información acerca del delito.

Hasta hace algunos años, el registro de información delictiva que tenía Chile era deficiente. Las instituciones del sistema de justicia no llevaban registro de sus actuaciones o se realizaba de manera precaria, lo cual hacía imposible determinar la magnitud objetiva y las características del fenómeno delictual en nuestro país. Los sistemas de contabilización de casos presentaban importantes diferencias entre ambas policías, el Poder Judicial y Gendarmería. En consecuencia, las cifras no eran homologables, siendo imposible realizar su seguimiento.

Tras la implementación de la Reforma Procesal Penal, se instaló fuertemente la idea que Chile necesitaba información para efectuar un diagnóstico sobre la delincuencia y realizar una correcta planificación de las políticas destinadas a prevenirla y controlarla.

Desde 1997 el Ministerio del Interior publica trimestralmente las estadísticas nacionales sobre denuncias y detenciones en los delitos de mayor connotación social. Desde el 2003, el gobierno desarrolla y publica la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, que mide la victimización nacional, actualmente con una periodicidad anual.

Sin perjuicio del enorme avance que se ha realizado en esta materia para avanzar en una estrategia global de seguridad pública debemos consolidar un sistema integral, que permita realizar un seguimiento documental del delito y sus derivaciones. Deben realizarse esfuerzos en la creación de un sistema unificado de estadísticas delictivas, que supere la situación actual, en que cada institución maneja sistemas informáticos independientes, con cifras que no son del todo comparables. La información que se obtenga y el uso que de ella hagan las instituciones contribuirán a mejorar la gestión y eficiencia de las políticas que se desarrollen, así como la rendición de cuentas de las autoridades.

4. Estrategia Nacional

Los años 2004 y 2006 vieron nacer, respectivamente, la **Política Nacional de Seguridad Ciudadana** y la **Estrategia Nacional de Seguridad Pública** llamada a implementarla.

La PNSC oficializó importantes consensos, tanto a nivel político como técnico, respecto de los criterios orientadores para reducir los delitos, la violencia y el temor. Entre los más importantes están: a) una aproximación integral, que incluya tanto el control, prevención y reinserción; b) la eficiencia y coherencia de los programas; c) la focalización de las acciones; d) el desplazamiento de los esfuerzos al nivel local; e) el alineamiento intersectorial; f) la participación ciudadana; g) el seguimiento y evaluación de los programas.

La ENSP lanzada públicamente por la Presidenta, tradujo los criterios de la Política en seis ejes de acción, cada uno de los cuales agrupó un conjunto de

iniciativas. Estos son: a) Perfeccionamiento de la Institucionalidad; b) Información; c) Prevención Social y Situacional del Delito; d) Control y Sanción; e) Rehabilitación; y f) Asistencia a Víctimas. Con ella, se cuenta por primera vez con una sistematización oficial y pública de los programas de seguridad para cada una de las áreas de trabajo, favoreciendo el orden del debate público y la evaluación de los esfuerzos realizados.

Propuesta

La orientación a resultados, debe ser un principio rector de todas las instituciones y programas vinculados a la persecución penal, la prevención del delito y la reinserción de los ofensores.

Pocas dudas caben de la necesidad de sancionar sin vacilación a delincuentes violentos, peligrosos o a aquellos que reinciden una y otra vez. Sin embargo, también existe consenso en que es mejor, que las personas que delinquen dejen de hacerlo. Y es todavía mejor, que el delito no llegue a producirse o que la carrera delictual no llegue a nacer.

Es imprescindible aceptar que la sustentabilidad en el tiempo de la reducción del delito depende directamente de lograr eficacia en materia de prevención y rehabilitación.

Sin embargo, las cifras dan cuenta de lo que aún nos falta por avanzar:

- Para las 20.000 personas que egresan anualmente de las cárceles chilenas, el Estado contempla escasos programas de reinserción social, entre los que destaca “Hoy es mi Tiempo”, que a modo de ejemplo, cuenta con 350 cupos anuales y un presupuesto aproximado de \$400 millones.

Se incrementará en un 100% el **subsidio a las empresas que contraten a personas** que, teniendo antecedentes penales por delitos, hayan cumplido su condena y estén en proceso de rehabilitación. Esto compromete 1000 beneficiarios para el 2009.

Se incrementará al doble el número de beneficiarios del programa “Hoy es mi Tiempo”.

- Para los 46.000 adultos condenados a medidas alternativas, el sistema de control es todavía precario, y la oferta pública de reinserción tiene aún escasa cobertura, por ejemplo 2.300 personas con cursos de formación laboral y 9.000 con intervención psicosocial. Ilustra suficientemente el punto el hecho que a esta población sólo se destine el 3% del presupuesto anual de Gendarmería de Chile. Un proyecto de Ley en tramitación en el Congreso regula las formas del cumplimiento de las penas alternativas.
- Alrededor de 50.000 niñas, niños y adolescentes son detenidos anualmente. De cada uno de ellos se conoce en la actualidad su domicilio exacto, y el Programa 24 horas de Carabineros hace llegar regularmente al respectivo Alcalde el listado de niños y niñas detenidos que residen en las comunas incluidas en el Programa. Sin embargo, se hace imprescindible avanzar hacia la coordinación de una red social, con focalización y especificidad en los programas, las metodologías de intervención y la evaluación de sus resultados.

a. Orientación a resultados

Las políticas públicas de seguridad se orientan a la reducción de los delitos, la victimización y el temor. Su consecución, justifica la existencia de una política de seguridad y la necesidad de avanzar en la definición de programas de seguridad en torno al logro de los objetivos, a nivel de todas las instituciones del sistema.

En la actualidad, tanto fiscales como policías operan sobre metas compuestas por indicadores de gestión y resultado, pero no de impacto en victimización y temor. La generación de este tipo de indicadores no está exenta de dificultades dada la multicausalidad del fenómeno delictual y el lugar que ocupa en la percepción ciudadana. En consecuencia, es indispensable la participación de las instituciones que abordan indirectamente el tema de la seguridad, como es el caso del sector Salud para los programas de desintoxicación o los tratamientos de salud mental, o el sector Educación para favorecer la reinserción escolar de adolescentes infractores.

b. Seguimiento, evaluación y *experiencias referenciales*

Es necesario, para avanzar en las políticas de seguridad, la consolidación de un sistema de evaluación sistemático y permanente de los programas e instituciones que trabajan en seguridad pública. La experiencia internacional demuestra consistentemente que ésta es la mejor manera de mantener al sistema en la permanente búsqueda de innovación y perfeccionamiento.

En los últimos años, hemos avanzado significativamente en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Los mecanismos impulsados por el Ministerio de Hacienda, a través de la Dipres, representan probablemente el esfuerzo más robusto y sistemático de ello. En el área de la seguridad pública, por su parte, la Subsecretaría del Ministerio del Interior ha impulsado diversas evaluaciones.

Con todo, es imprescindible poner el énfasis en evaluar el impacto de dichos programas e instituciones en su específica contribución a la reducción de la delincuencia y el temor. En este marco, recientemente, hemos desarrollado un modelo de evaluación de la ENSP y trabajamos en una matriz de indicadores que nos permita monitorear el desempeño de todos los actores que forman parte del sistema de seguridad: gobierno, ambas policías, fiscales, tribunales, municipalidades, y cualquier otro ente relevante para las políticas de seguridad, **público o privado**, en el caso que ejecuten recursos públicos.

El establecimiento de un sistema riguroso y serio de evaluación por parte del propio Estado es sin duda decisivo y, desde luego, requiere un formato institucional. El trabajo de la Dipres, la nueva institucionalidad de seguridad, así como la anunciada Agencia para la Calidad de las Políticas Pública, deberán articular ese marco.

Tal como señala la propuesta de modernización, una buena gestión puede hacer cambios notables, pero el desafío es generalizar esos casos y transformarlos en reglas universales, de manera que la modernización de la gestión deje de ser la consecuencia de liderazgos aislados y se convierta en un mandato ineludible.

Es fundamental que el sistema de evaluación en materia de seguridad sea una plataforma para construir un sistema de *experiencias referenciales*. Una vez identificada una mejor práctica en términos de su impacto, eficiencia o

rentabilidad esta debiera ser traducida y capitalizada, de modo que impulse un efecto demostración y aliente con incentivos concretos la competencia por la calidad y la innovación. A ello, debe sumarse un sistema de certificación y ranking de calidad que sea público, así como mecanismos para identificar las mejores y convertirlas en los nuevos estándares de calidad hasta que sean superados por la siguiente innovación metodológica. Esto último exige, con igual importancia, el desarrollo de metodologías eficaces para describir, sistematizar y transferir dichas mejores prácticas.

c. Profesionalización del sector seguridad pública

En el propósito de optimizar los resultados de las políticas en materia de seguridad, la experiencia internacional ha producido una enorme cantidad de conocimiento, información empírica, metodologías de trabajo, evaluaciones de resultados y experiencias en terreno en todas las áreas. El volumen y la especificidad de dicha información hacen de las estrategias de reducción del delito una materia de fuerte contenido técnico, cuyo diseño, planificación, implementación y seguimiento, requiere de altos grados de profesionalización.

La necesidad de profesionalismo, es igualmente para quienes conducen las políticas públicas en materia de seguridad y para los profesionales que las ejecutan, en todas sus áreas. Como señalamos en *El Estado que Chile Necesita*, la complejidad de las políticas, de la administración moderna y de las coordinaciones intersectoriales, demanda *gerentes públicos de excelencia* y *el reclutamiento de los mejores*.

Asimismo, deben crearse incentivos permanentes a profesionales y directivos en base a los logros de resultados, con la creación de un sistema de perfeccionamiento profesional permanente en centros con prestigio nacional e internacional en materias de seguridad pública.

En cuanto a las seguridad privada, durante el segundo semestre se enviará al Congreso el **Proyecto de Ley que regulará la seguridad privada**, que hoy presenta un crecimiento de 8% anual, 2.300 empresas y 120.000 empleos.

d. Intersectorialidad e institucionalidad

Los esfuerzos de reducción del delito requieren el involucramiento, los recursos y los servicios especializados de decenas de órganos estatales, dispersos en múltiples reparticiones públicas. Cada uno de ellos cuenta con cientos o miles de funcionarios a lo largo del país, quienes deben responder a objetivos y metas sectoriales propias, no necesariamente vinculadas con la reducción del delito.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública y los 15 Consejos Regionales representan sin duda un avance. Sin embargo, no es posible obviar que la eficacia de las estrategias de reducción del delito se desarrolla de manera vertiginosa y diaria en el trabajo de campo, y que debajo de cada ministro el aparato público está compuesto por una red que hace interactuar decenas de departamentos y miles de funcionarios, y las urgencias no siempre son tan claras a ese nivel como lo son en la visión de conjunto del gobierno central.

La nueva institucionalidad de seguridad pública en actual tramitación legislativa debe llenar este vacío. Para ello, sin embargo, es imprescindible que dicha institucionalidad cuente con las siguientes características:

- Atribuciones fuertes para lograr el total alineamiento y coordinación intersectorial.
- Control directo de todos los esfuerzos de prevención del delito y reinserción de los ofensores, tanto a nivel institucional como presupuestario.
- Mecanismos fuertes para impulsar la creación y gestión de presupuestos y procesos de trabajo intersectoriales, así como para recurrir a recursos y servicios relevantes para la prevención y reinserción en todas las reparticiones públicas.

Es mi obligación agradecer el compromiso que la Fundación Paz Ciudadana ha expresado, por medio de su Director Ejecutivo, en orden a aportar una propuesta concreta en materia de modernización de las políticas de seguridad pública, la que estoy cierto tendrá la calidad profesional que ha caracterizado el trabajo de Paz Ciudadana desde su fundación.

Estimados amigos, el esfuerzo por la modernización del Estado en todos sus aspectos, no es sólo una materia puramente técnica que entregue herramientas para cumplir de mejor manera las obligaciones del sector público. Su urgencia está determinada mayormente por la necesidad de que los ciudadanos sientan que el Estado es de verdad el gran promotor del Bien Común, el servidor eficiente y oportuno, el rostro amigable del interés colectivo, pero también el de cada uno.

Si no logramos superar con prontitud la actual situación de déficit en la eficacia y agilidad, estaremos ahondando cada vez más la percepción de que el Estado no es capaz de proveer los bienes públicos que constituyen derechos conferidos por las leyes.

La modernización del Estado **es para** los ciudadanos, porque el Estado **pertenece a** los ciudadanos. Nunca debemos olvidarlo, so pena de que el alejamiento de las instituciones públicas de su centro de gravedad, lleve a las personas a darles la espalda, poniendo en duda la validez del Estado en sí mismo, y por ende del sistema político democrático como tal.

Cuando se analiza la desafección de la política, suele atribuírsela sólo al desprestigio de los políticos y partidos; sin embargo debemos considerar que a esta realidad no es ajena el que hacer o no hacer, del Estado en su conjunto.

Estamos avanzando, debemos hacerlo con más empeño. En seguridad ciudadana la responsabilidad es aún mayor, por estar involucrada en ella, los derechos más esenciales del ser humano.