



Agosto | 2018



## Asesoría Parlamentaria en Seguridad Ciudadana

Lucia Dammert

# ASESORIA PARLAMENTARIA SEGURIDAD CIUDADANA

## Informe Agosto 2018

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. Estrategia de trabajo para la Comisión</b> .....                     | <b>3</b>  |
| <b>II. Agenda Legislativa</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>II.1 Acuerdo Nacional</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>II.2 Temas claves adicionales</b> .....                                 | <b>5</b>  |
| II.2.1 Ley de Seguridad Privada .....                                      | 5         |
| II.2.2. Ley 20.000.....  | 6         |
| II.2.3. Ley de Eventos Masivos.....  | 7         |
| <b>II. Monitoreo y evaluación de planes, programas y estrategias</b> ..... | <b>7</b>  |
| II.1 Banco Unificado de Datos (BUD) .....                                  | 9         |
| II.2 Plan Cuadrante.....   | 10        |
| II.3 Modelo de Integración con la Comunidad (MICC) .....                   | 11        |
| II.4 Plan Micro Tráfico Cero (MT0).....                                    | 12        |
| II.5 Barrios Críticos .....  | 13        |
| II.6 Estrategia de redadas y operativos policiales masivos .....           | 14        |
| <b>III. Medidas burocráticas institucionales</b> .....                     | <b>15</b> |
| Anexo.....   | 21        |

## I. Estrategia de trabajo para la Comisión

La Comisión del Senado en Seguridad Ciudadana tiene el desafío de aportar en el proceso legislativo definido como prioritario por la comisión del Acuerdo Nacional así como identificar propuestas legales claves que no fueron priorizadas pero que deben ser incluidas en un debate urgente para modernizar el sector y aumentar la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana.

Adicionalmente, la comisión debería constituirse como un espacio de revisión permanente de las propuestas del Acuerdo Nacional vinculadas con el accionar institucional. Específicamente durante el año 2018 se sugiere concentrarse en las 67 medidas vinculadas con las instituciones policiales. En este aspecto se propone un proceso de monitoreo permanente de 6 iniciativas de política en desarrollo sobre las cuales se requiere más información para poder aumentar su magnitud, definir cambios presupuestarios o solicitar rediseños. Cabe destacar que cuatro de estas iniciativas han sido incluidas en el Acuerdo Nacional que sugiere aumentar su cobertura. La carencia de evidencia empírica es evidente para tomar la decisión de incrementar estas intervenciones y la Comisión del Senado tiene la posibilidad y capacidad de debatir y analizar los datos, especialmente en el proceso de debate presupuestario, para mejorar sus resultados.

## II. Agenda Legislativa

### II.1 Acuerdo Nacional

Las medidas propuestas por el Acuerdo Nacional vinculadas con procesos legislativos son 10 y tienen que ver con situaciones organizacionales de las instituciones policiales. En 5 de las medidas no se establece un compromiso concreto de acción. Como se puede ver en la siguiente tabla las medidas son de diversa índole.

**Tabla I. Medidas propuestas vinculadas con iniciativas legales**

| Medida | Propuesta  | Compromiso  |
|--------|--|---|
| Nº 2   | Proponer un conjunto de medidas normativas que implementen sugerencias relativas a las conclusiones del diagnóstico sobre funciones de cada institución policial | Un mes después de publicado el diagnóstico debe implementarse |
| Nº 13  | Adecuación del catálogo de delitos de competencia de la Justicia Militar con el propósito de reducirlo a la jurisprudencia de la Corte Suprema.                  | No específico   |

| <b>Medida</b> | <b>Propuesta</b>   | <b>Compromiso</b>  |
|---------------|--|--|
| N° 18         | Para un mayor control de gastos reservados de las policías, se introducirán cambios legales con el objeto de ampliar aquellas materias o asuntos que no podrán ser financiados con cargo a los recursos provenientes de dichos gastos y para perfeccionar la labor que le corresponde a la Contraloría General de la República.  | No específico  |
| N° 24         | Modificación de artículo cuarto de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, haciéndolo concordante con el artículo 83 del inciso tercero de la Constitución Política de la República, que señala que la Fiscalía podrá dar órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública durante la investigación.  | No específico  |
| N° 25         | Se realizarán modificaciones legales pertinentes en caso del incumplimiento por parte de las policías de las instrucciones que les imparta Fiscalía.   | No específico  |
| N° 26         | Las leyes orgánicas de las instituciones policiales deberán considerar lo establecido en el artículo 147 inciso tercero del Estatuto Administrativo. Básicamente, éste indica que la renuncia sólo podrá ser retenida por la autoridad cuando el funcionario se encontrare sometido a sumario administrativo del cual emanen antecedentes serios para justificar su destitución. | La aceptación de la renuncia no podrá retenerse por un lapso superior a 30 días, aún cuando no se hubiere resultado sobre la aplicación de la medida disciplinaria.  |
| N° 45         | Se revisará y actualizará los criterios para la promoción y ascenso del personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad contenidos en sus respectivas leyes orgánicas.  | Se establecerá por Ley el mérito como criterio de mayor ponderación en la decisión ascenso en todos los niveles.   |
| N° 48         | Se establecerá por Ley la constitución del Alto Mando Policial.  | Éste proceso, se realizará con una primera evaluación del Alto Mando a los Oficiales Superiores que cumplan con los requisitos formales. Ésta evaluación se transformará en una recomendación que la máxima autoridad del país deberá considerar.            |
| N° 52         | Por ley, se establecerá la obligación de que ambas policías implementen procedimientos y protocolos que se ajusten a parámetros modernos de gestión y a las normas de gobierno corporativo, que incluyan auditoría al menos una vez al año y el seguimiento permanente del uso de recursos en función del actuar policial.   | Con éste fin, se elaborará y establecerá una matriz de riesgo y existirá una definición presupuestaria por objetivos estratégicos, coherentes con la planificación institucional y gubernamental, y se establecerá la obligación de contar con profesionales |

| Medida | Propuesta  | Compromiso  |
|--------|--|---|
|        |  | especializados, cuya selección deberá ser mediante el sistema de Alta Dirección Pública, entre otras medidas. |
| N° 54  | Se modificará la Ley de Plantas de Carabineros. Adicionalmente, se impulsará la Ley de Plantas de la PDI ingresada al Congreso Nacional en enero de 2014 por el Presidente Sebastián Piñera, bajo el boletín N° 9253-25. | No específico   |

**Se propone que la Comisión del Senado** tome la iniciativa, en diálogo con el Ejecutivo, para poner prioridad legislativa a los temas propuestos. En cada una de las medidas es necesario precisar con mucho más detalle lo que se está buscando, como la definición llevará a aumentar los niveles de control y efectividad policial.

## II.2 Temas claves adicionales

Adicional a las propuestas definidas previamente **se propone que la Comisión del Senado** instale prioridad legislativa sobre tres temáticas urgentes y necesarias en el corto plazo:

### II.2.1 Ley de Seguridad Privada

El mercado de la seguridad privada en Chile crece a pasos agigantados y solo en 4 años el personal dedicado a estas labores ha crecido en un 211% llegando a cerca de los 135 mil guardias. Sin embargo, solo entre enero y abril de este año, Carabineros debió cursar 2.141 infracciones a las empresas de seguridad por incumplimiento de la normativa. Si bien durante el gobierno pasado se logró avanzar en un reglamento de seguridad privada, este se limitó a abordar solo ciertas áreas de esta problemática. Un paso necesario, pero no suficiente.

En términos generales es necesario mejorar los estándares mínimos de funcionamiento para las empresas prestadoras de servicios de seguridad y mecanismos de revocación. Lo mismo ocurre con el sistema de capacitación de guardias de seguridad y dotarlos de implementos de seguridad que sirvan para resguardar su integridad y la de las personas.

Otras medidas necesarias son, por ejemplo, la creación de una institucionalidad reguladora, modificaciones a los estándares de seguridad de los guardias, regulación del nexo entre empresas de seguridad y ex uniformados como Carabineros y PDI junto con el porte de armas por parte de estos mientras ejercen labores privadas y la necesidad de

incluir, en el marco regulatorio de la seguridad privada, servicios asociados a ciberseguridad.

La relación con Carabineros es tal vez la más compleja y relevante. Esto merece un análisis especial y dedicado que parte por la revisión de la operatividad, facultades y responsabilidades que recaen sobre el departamento de seguridad privada de la institución. No olvidemos que son la entidad fiscalizadora, pero a la vez la certificadora. Como se menciona anteriormente, los vínculos entre carabineros y el mundo de la seguridad privada deben ser clarificados, principalmente con el objetivo de evitar los conflictos de interés.

### II.2.2. Ley 20.000

Promesas para evaluar y mejorar la ley de drogas existen desde que la ley entró en efecto. Si bien hay una serie de elementos y atribuciones de esta ley que permanentemente buscan ser replicados en otras regulaciones, esta ley ha demostrado estar desactualizada con la realidad actual. Al momento de evaluar esta ley es necesario dividirla en dos grandes ejes:

a. En el ámbito de las mejoras operativas e investigativas, es necesario evaluar el rango de capacidades que son entregadas a las policías. Por ejemplo, debe existir un debate y análisis respecto a las modificaciones necesarias en el sentido de derivar los dineros y recursos provenientes del tráfico de drogas y, por ejemplo, traspasar recursos a los órganos de control, a fin de autofinanciar los costos operacionales. Es necesario evaluar si esta es una buena medida y cuáles serían las externalidades negativas e incentivos que esto puede generar. En general, la liquidación de bienes incautados es extremadamente lenta y en estos procesos se pierden valiosos recursos.

Al mismo tiempo es necesario modernizar los mecanismos de lavado de activos y control financiero para abordar los flujos de dinero generados por el tráfico y actividades ilícitas. Esta es una tarea en la que se ha avanzado, pero no es suficiente. Si bien esto depende de ciertas modificaciones a la ley de drogas, también depende de la articulación de agendas con otras instituciones y actores.

b. en el ámbito del impacto que tiene sobre el control y las detenciones es necesario partir por evaluar el impacto sobre las detenciones que se ve reflejado en las cifras de los últimos años. Mientras que en un principio la mayor proporción de detenidos correspondía a porte, cultivo y consumo, estas cifras se han ido corrigiendo al pasar de los años. Hoy, proporcionalmente se detienen a más grandes y medianos traficantes. Sin embargo, la disparidad de las detenciones sigue llamando la atención, especialmente en lo que respecta a personas jóvenes, de sexo femenino y de menos recursos. Urge definir

este tipo de problemáticas y elaborar correcciones o mejoras que permitan que las detenciones sean más eficientes especialmente en lo que respecta al impacto de los detenidos.

Al mismo tiempo es necesario establecer diferencias claras en las incautaciones de plantas de marihuana, diferenciando cultivos para consumo personal, microtráfico y gran tráfico. Esto para facilitar el trabajo de control sobre grandes cultivos y narcotraficantes. Esto con el cuidado en caer en categorías rígidas. Ya que en muchos casos la evidencia nos muestra que esto tiende a generar una serie de consecuencias negativas que terminan impactando de peor manera la seguridad.

### **II.2.3. Ley de Eventos Masivos**

Si bien existen regulaciones a nivel de gobiernos regionales, no hay una ley que logre regular los eventos masivos en Chile. Lo más similar a esto tiene que ver con el Fútbol profesional, que se regula como evento en su carácter de masividad y seguridad gracias a la ley de derechos y deberes de los asistentes al fútbol profesional. En esta área es necesario prácticamente partir de cero. Esto requiere de un recorrido profundo por la diversidad de eventos masivos de carácter público y privado que ocurren en Chile.

Por un lado, los espectáculos privados principalmente tienen que ver con festivales, conciertos y aglomeraciones artísticas y deportivas. Estas, al no estar reguladas, se han transformado en focos de demanda de seguridad pública e ineficiencias en la seguridad privada. Además, terminan por absorber gran parte de recursos que normalmente se usan para resguardar el orden público en diferentes territorios. No hay una lógica de evaluación, de autorizaciones y requerimientos base para que estos garanticen estándares de seguridad para los asistentes.

Por otro lado, se encuentran los eventos de carácter público como las marchas y aglomeraciones. Si bien estas son organizadas y llamadas por actores públicos y privados, congregan a grandes aglomeraciones de personas y las carencias son similares a las que existen en eventos artísticos, culturales y deportivos.

Se propone iniciar el trabajo para elaborar una Ley de Eventos Masivos en Chile. Existe camino recorrido de sobra en otras regulaciones para dar paso al trabajo sobre esta ley. Si bien fue parte de las propuestas de la pasada campaña de la presidenta Bachelet, durante el gobierno saliente no se logró trabajar lo suficiente en este tema.

## **II. Monitoreo y evaluación de planes, programas y estrategias**

Hay una serie de planes, programas y estrategias que requieren ser revisadas. No cabe duda que si bien el número de estas es mayor a la capacidad de revisión existente, no es difícil priorizar en base a su costo, relevancia y necesidad de que funcionen de manera correcta.

En la propuesta del Acuerdo Nacional se propone ampliar la cobertura e importancia de tres programas claves de ambas instituciones policiales (ver en la tabla 2). No Hay claridad de los motivos técnicos que permiten afirmar la necesidad de avanzar en estos programas ni las definiciones del proceso de transformación.

**Tabla 2. Medidas propuestas vinculadas expansión de programas**

| Medida | Propuesta   | Compromiso  |
|--------|---|---|
| N° 64  | Se fortalece el Modelo de Integración Carabineros Comunidad (MICC), con la introducción de acciones y protocolos de proximidad policial, difundiendo manuales de orientación, documentos normativos, entre otros. | No específico   |
| N° 65  | En el caso de la PDI, se evaluará la transformación del Programa Micro Tráfico Cero (MT0) en una especialidad de la institución.  | No específico   |
| N° 66  | Modernización y actualización del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, transformándolo en una herramienta para implementar un modelo de trabajo multisectorial, que aborde la prevención del delito.           | Definidos estos cambios, se evaluará la posibilidad de transformar esta nueva versión del Plan Cuadrante en una especialidad de la institución. |

**Se propone que la Comisión del Senado,** en diálogo con el Ejecutivo, solicite los antecedentes necesarios que justifiquen estas propuestas que sin duda tendrán impacto presupuestario. Identificar su impacto en términos de efectividad y eficiencia policial es urgente.

El siguiente grupo de planes, programas y estrategias que representan la participación de diversas instituciones como la Fiscalía, ambas policías y que en conjunto acaparan importantes recursos. Además, se han transformado en ejes de la retórica de seguridad de diferentes gobiernos y en casos puntas de lanza para estrategias y discursos nacionales de seguridad pública. Estas, como grupo, representan parte importante de las estructuras de seguridad hoy existentes. Al mismo tiempo, al tener un carácter emblemático, su evaluación permite también evaluar indirectamente la labor de las diferentes instituciones vinculadas.

Por último, este grupo representa iniciativas que, de funcionar correctamente, podrían generar impactos reales sobre los estándares de seguridad en el país. Casos como el Plan Cuadrante de Carabineros y el MT0 de la PDI, en muchos casos se encuentran en el corazón de la operatividad más visible de ambas instituciones. En paralelo, el trabajo en Barrios Complejos y por medio de las mismas redadas y operaciones masivas, generan un impacto directo sobre la población.

## II.1 Banco Unificado de Datos (BUD)

**a. Contexto:** El BUD es una plataforma informática que nace con el objetivo de que nueve instituciones parte del proceso penal (Ministerio Público, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Registro Civil e Identificación, Ministerio de Justicia, Poder Judicial y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública), compartan e intercambien información en una plataforma web, en línea, con la finalidad de mejorar la toma de decisiones en lo que respecta al trabajo operativo (BUD operativo) y que además se pueda contribuir al seguimiento y desarrollo de políticas públicas de seguridad (BUD analítico).

El BUD cuenta con dos componentes. 1) El BUD operativo que es administrado por el Ministerio Público). Este permite consultar en línea la información de personas que han pasado por el sistema penal. El acceso a esta plataforma queda limitado para las instituciones que cuenten con facultades legales para ver este tipo de información. La idea es que esta plataforma sirva de apoyo para procesos operativos de las policías en conjunto con la investigación penal. La plataforma permite saber si determinadas personas tienen órdenes de aprehensión pendientes, condenas, medidas cautelares o si están cumpliendo un beneficio penitenciario en libertad. En otras palabras, es una especie de hoja de vida actualizada para todos quienes tengan acceso. 2)

El BUD analítico es administrado por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior. Esta es una base de datos que tiene como objetivo el análisis estadístico y delictual asociado a las labores y facultades. Esta plataforma incluso permite realizar un análisis en niveles regionales y comunales, por institución como la Fiscalía, comisarías y establecimiento penitenciario.

El convenio para iniciar el BUD fue firmado en el 2014 y facilitó la carga de datos. La etapa de carga de datos históricos finalizó el año 2015. La plataforma se actualiza todos los días con información nueva. A la fecha se han cargado cerca de 300 millones de registro que provienen de las instituciones participantes. Desde la que entró en vigencia de la Ley N° 20.931, también denominada “agenda corta anti delincuencia”, el BUD operativo adquirió carácter legal y la administración radicada en el Ministerio Público. Desde que las Instituciones iniciaron el acceso a la plataforma se ha entregado un listado de

requerimientos de ajuste al sistema de consulta para perfeccionar el BUD Operativo y Analítico.

**b. Problema:** Hoy el BUD, si bien ha avanzado tanto en coordinación como en concentración de datos, no se encuentra operativo en su totalidad. El BUD es un proyecto necesario, pero complejo y ambicioso. El Gobierno de la presidenta Bachelet se sumó al proyecto e hizo los esfuerzos por darle continuidad. Eso fue lo correcto. Sin embargo, fue complejo recibir un proyecto que se saltó una etapa, tal vez la más relevante: Asegurar la voluntad y acuerdo previo por parte de las instituciones participantes. Esa es la etapa previa que no se hizo. Al inicio del Gobierno se identificó un escenario de desconocimiento y de falta de coordinación. De cierta manera el Gobierno tuvo que dar un paso atrás para garantizar la gobernabilidad del proyecto.

**c. Propuesta:** Hoy la realidad es diferente y para avanzar se necesita que esto sea parte del gran acuerdo nacional, para que las instituciones, con generosidad den todo para avanzar en el BUD. Lo técnico a los técnicos, pero los acuerdos y compromiso común, recaen en la autoridad lograrlos. Como fue ayer, es hoy y será mañana, estamos disponible para apoyar y avanzar. Es por esto que se necesita relevar la importancia de este proyecto facilitando que las partes renueven su compromiso y sean capaces de articular la información y voluntades necesarias. En concreto, esto parte por darle relevancia dentro de la Comisión de Seguridad y forzar por medio de la puesta en tabla prioritaria que el proyecto vuelva a avanzar.

## II.2 Plan Cuadrante

**a. Contexto:** El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP) es una estrategia operacional que tiene como objetivo enfrentar las demandas de servicios policiales de vigilancia y seguridad. Esta modalidad ha generado cambios en la gestión de Carabineros, principalmente gracias al rediseño de la gestión territorial y en terreno de Carabineros de Chile. Al mismo tiempo ha permitido una nueva forma de abordar el despliegue y uso de recursos policiales enfocados en la prevención y la seguridad. Su objetivo principal es gestionar de forma oportuna y colaborativa, los problemas de seguridad a nivel local, por medio de estrategias policiales participativas, focalizadas y preventivas.

El Plan Cuadrante ha sufrido una serie de cambios y mejoras, destacando diferentes fases de implementación. Este comenzó a ser ejecutado desde el 03 de julio de 2015, por las autoridades de Carabineros y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Posteriormente en el año 2015 se implementó en la Región Metropolitana, en las zonas este y oeste, en 46 comunas. A continuación, en el año 2016 se implementaron 45 comunas, en 51 Unidades Policiales (45 Unidades Base y 6 Destacamentos) en la Macro Zona Norte, incluidos San Pedro de la Paz y Coyhaique. Para el año 2017, se ha

proyectado su implementación en la zona sur del país, en las regiones de Biobío y Magallanes, en 47 comunas.

El PCSP se ejecuta gracias a la división territorial de cada Comisaría parte del programa. Esta división permite dividir el territorio y tener mayor claridad sobre demandas y problemáticas particulares para cada uno de estos. Cada cuadrante cuenta con patrullajes y estrategias particulares, junto con la asignación de personal de Carabineros específico para cada uno. Entre otros objetivos, el PCSP busca acercar a los Carabineros a la ciudadanía y generar mayor acercamiento con la comunidad en particular.

**b. Problema:** Hoy el PCSP requiere ser modernizado, pero por sobre todo re evaluado para que se adapte a las necesidades actuales de los territorios. La principal crítica a este plan o tal vez la más relevante, viene desde la ciudadanía. A nivel territorial existe una serie de territorios donde los ciudadanos critican que estos planes no funcionan como esperaban y en casos que no funcionan en su totalidad. Esta crítica tiene principalmente que ver con la dificultad que los vecinos tienen al ponerse en contacto con los Carabineros responsables, esto va desde la falta de diálogo permanente hasta que simplemente nadie contesta los números telefónicos asignados para cada cuadrante. Sin duda que esto no solo ha dependido de la capacidad de respuesta por parte de Carabineros, sino que en muchos casos responde a la falta de organización y estructuras por parte de las estructuras vecinales y locales. Por otro lado, los problemas también aparecen al momento de evaluar la distribución territorial de los cuadrantes lo que responde a las divisiones territoriales y las lógicas que fueron usadas para lograrlo. Existen una serie de problemas de gestión, de relación con el territorio y comunidades, los métodos, información y además el uso y asignación de recursos financieros y policiales.

**c. Propuesta:** El PCSP requiere ser revisado usando una matriz que incluya los ejes de gestión, relación con el medio (territorio y comunidades), los protocolos, métodos y metodologías usadas, el manejo de la información, los tiempos de respuesta, la evaluación de la ciudadanía y los recursos financieros y policiales. Además, requiere de una etapa de modernización que permita re evaluar la división territorial junto con la pertinencia de ampliar el plan a otras comunas del país cuando sea pertinente. Por último, en esta evaluación es necesario además considerar el rol de la PDI y otros actores de seguridad pública que puedan tener planes y programas que se crucen con los objetivos buscados o los que se buscarán en una eventual modernización.

### II.3 Modelo de Integración con la Comunidad (MICC)

**Contexto:** El MICC tiene como objetivo mayor coordinación y trabajo por parte de la ciudadanía y Carabineros. Nace gracias a la necesidad de acercar el trabajo policial y que este sea orientado orientarlo hacia las problemáticas identificadas por, o, que existan de

forma particular en la comunidad. Esto se busca concretar por medio de la inclusión de la comunidad esperando que esta se haga parte de las posibles soluciones.

El MICC fue parte de las mejoras que se intentaron hacer Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros. Sin duda que trajo una nueva metodología de trabajo en lo que respecta a la relación y el trabajo con la comunidad integrando conceptos que surgieron con fuerza en la última administración de la presidenta Bachelet y que tienen que ver con coparticipación y la coproducción de la seguridad.

**Problema:** De manera similar al PCSP, el MICC requiere ser evaluado y contextualizado con las demandas actuales, principalmente las que emanan desde los territorios. Sus problemas son de categorías similares a las que vemos en el PCSP y por ellos requieren de un trato conjunto con esa iniciativa.

**Propuesta:** Evaluación del programa en conjunto con el PCSP. Ya que este depende del plan mencionado y fue lanzado como un elemento de mejora, este debe ser abordado al mismo tiempo que se aborda el PCSP. En particular, este debe ser evaluado en lo técnico, por medio de su metodología y los actores involucrados. Esto último corresponde tanto a los Carabineros como civiles que participan de este modelo.

## II.4 Plan Micro Tráfico Cero (MT0)

**a. Contexto:** El Plan Micro Tráfico Cero (MT0) de la PDI nace durante los primeros meses del Gobierno de la presidenta Bachelet en el 2014. Este es una línea de acción del Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014-2020. El objetivo central que tenía el plan es el de desincentivar y reducir el microtráfico en los niveles barriales y locales para de esta forma poder ayudar a “mejorar la calidad de vida de todos y todas quienes viven en los barrios más postergados del país.” Para dar nacimiento y funcionamiento a este plan, se transfirieron cantidades bastante importantes recursos. Inicialmente se buscó formar y capacitar a más de 600 detectives y analistas que eventualmente conformarían 98 unidades de trabajo especializadas en este tema.

El MT0 fue definido con un número establecido de puntos críticos o zonas roja del microtráfico. En un principio se establecieron 2.000 puntos de microtráfico. Sorpresivamente, la PDI dio cuenta de los avances de manera adelantada, argumentando que estos focos habían sido disueltos y que habían descubierto cientos de nuevos puntos.

Si bien existe amplia evidencia que habla de cómo programas como estos no tienen un impacto más allá del corto plazo, no ha existido una forma seria de evaluación al programa. Al mismo tiempo, si han surgido una serie de externalidades positivas. Sin duda la que más llama la atención tiene que ver con el aumento de la presencia policial en las

calles. Las parejas de MT0 han sido bien evaluadas en los barrios. Sin embargo, este es un objetivo que podría haberse cumplido por medio de otros programas y que, dicho sea de paso, podría haber tenido costos bastante más reducidos.

Otro elemento positivo tiene que ver con la calidad de la información previo a las detenciones. La investigación ha permitido elevar estos estándares. Esta observación va de la mano con los objetivos iniciales. Ya en el Plan Nacional contra el Narcotráfico se argumentaba que gracias al MT0 “instituciones del sector justicia y seguridad del país, incrementarán sus capacidades investigativas sobre microtráfico”.

**b. Problema:** No hay evidencia que sustente que los programas focalizados en puntos o zonas calientes sobre microtráfico tengan impacto en el mediana y largo plazo a menos que avancen de la mano con otros programas de igual envergadura. Es más, también hay amplia evidencia que muestra como estrategias como estas solo mueven el fenómeno a otros sectores o en casos peores, terminan por aumentar los grados de violencia en el territorio. Sobre esto existe amplia literatura y evaluaciones que muestran impactos negativos. En paralelo, al no existir claridad respecto al impacto, no han existido evaluaciones serias y externas sobre el plan.

**c. Propuesta:** Evaluar el MT0 destaca como una de las máximas prioridades en seguridad pública hoy. El programa ha sido además incluido en las medidas recientemente presentadas por el Gobierno y tiene el objetivo de institucionalizar esta iniciativa. Antes que esto suceda, debe existir una evaluación real y profunda, que permita evaluar los logros reales y el impacto generado en base a la inversión.

## II.5 Barrios Críticos

**a. Contexto:** Las iniciativas y planes sobre barrios críticos en la región metropolitana de Santiago son de larga data. Sin embargo, la institucionalización estos ha dependido de las autoridades de turno. El concepto de “crítico” es aplicado a territorios de menos recursos y que se caracterizan por contar con altos niveles de violencia asociados a inseguridad, tráfico de drogas, y violaciones a la ley de armas. Diferentes administraciones y las policías han iniciado diversos planes y programas de desarrollo enfocado en este tipo de territorios. Si solo miramos las iniciativas más recientes, que tomaron lugar entre los años 2015 y 2017 destacan principalmente 6 barrios. Los más emblemáticos sin duda son La Legua y Bajos de Mena.

Los planes de barrios críticos del gobierno han sido ejecutados directamente desde el Ministerio del Interior o desde la Intendencia Metropolitana. Por ejemplo, el Plan La Legua, particularmente en el gobierno recién saliente, partió como una iniciativa directamente coordinada desde la oficina del ministro del Interior, contaba con un

encargado y presupuesto. Posteriormente, esta iniciativa junto a la de otros barrios pasaron a tener dependencia directa de la Intendencia Metropolitana. Desde ahí y por medio del financiamiento de la Subsecretaría de Prevención del Delito, se articularon equipos, coordinaciones y evaluaciones.

En paralelo, tanto Carabineros como la Fiscalía, de manera permanente, identifican grupos de barrios críticos en base a evaluaciones particulares y necesidades operativas específicas. Sin ir más lejos, en diciembre del 2016, la Fiscalía identificó más de 400 barrios críticos gracias a variables como narcotráfico, detenciones, violencia, etc.

**b. Problema:** Existe una gran desarticulación respecto al trabajo en barrios críticos. No hay criterios similares que ayuden a estandarizar estos barrios, lo que lleva a que se usen diferentes criterios y evaluaciones. A esto se le suma que diferentes instituciones manejan parámetros particulares. El problema de fondo tiene que ver con la efectividad de los programas en el territorio y la capacidad de impacto en el mediano y largo plazo que tiene la inversión. Al mismo tiempo, es necesario clarificar los criterios que permiten que algunos barrios ingresen o egresen de estos programas.

**c. Propuesta:** Las iniciativas de barrios críticos han sido permanentemente evaluadas. Esto se da principalmente porque han adquirido connotaciones políticas, tanto desde la forma en que han sido definidos como la administración que estos han tenido. La falta de mecanismos de control y evaluación hace que estas iniciativas estén siendo permanentemente evaluadas y en consecuencia re estructuradas. Es por esto que toda evaluación de estas iniciativas también requiere un compromiso por elaborar mecanismos de control y evaluación que idealmente permitan estandarizar la inversión, intervención y el impacto esperado. Aquí vale la pena ejecutar una revisión de todas las iniciativas de barrios críticos que han nacido bajo diferentes administraciones junto con al menos generar un catastro único en base a las iniciativas que también existen desde las policías y la Fiscalía.

## II.6 Estrategia de redadas y operativos policiales masivos

**a. Contexto:** Desde el inicio del segundo Gobierno del presidente Piñera, los operativos y redadas policiales han obtenido un protagonismo mediático prioritario. Si bien estas redadas y operativos también han tomado lugar en los gobiernos anteriores, la diferencia se ha centrado en ser parte de una estrategia mediática sobre la seguridad pública y en particular las medidas de control.

Sin embargo, el componente mediático pasa a ser una preocupación de segundo orden cuando miramos el impacto que estas detenciones y redadas han tenido. En lo que va del año, al menos 7 de estas ha tenido un carácter público. En otras palabras, han sido

anunciadas, ofrecidas y evaluadas de manera pública. Un reciente reporte publicado por Labseguridad.org muestra que tras analizar datos de Carabineros sobre las primeras 17 mil detenciones producto de las mediáticas rondas masivas, solo el 11% corresponde a delitos violentos. El resto corresponde a delitos de fácil detención, pero de bajo impacto. Como es costumbre, en particular los delitos asociados a la ley de drogas sirven para abultar las cifras y mostrar eficiencia.

**b. Problema:** Las estrategias de redes y operativos cumplen una meta de copamiento mediático y eventualmente, de menor manera, incluso pueden contribuir a aumentos menores en los grados de sensación de seguridad. Sin embargo, al mirar de cerca su impacto, vemos que estos no son capaces de hacerlo de manera relevante sobre los delitos que más relevancia tienen y últimamente sobre la seguridad. Además, generan impacto sobre las comunidades y territorios donde estos ocurren. El costo de estos operativos y los recursos institucionales y políticos que se invierten son enormes, pero la eficiencia es baja.

**c. Propuesta:** esta es una práctica que ocurre de manera permanente, no es posible aplicar evaluaciones particulares solo a operativos o ventanas de tiempo. Hay que avanzar en estandarizar los requisitos mínimos operativos y lograr ciertos consensos que posteriormente ayuden a su evaluación. Esto último es lo más relevante, ya que los incentivos para ejecutar estas operaciones, al ser legítimamente diversos, requieren de algún tipo de hilo conductor que ayude a que sean evaluados, mejorados y corregidos de ser necesario.

### III. Medidas burocráticas institucionales

El informe del Acuerdo Nacional propone 19 medidas que incluyen cambios institucionales en ambas policías. Los compromisos no son claros e incluyen múltiples espacios de discrecionalidad en las decisiones finales.

En este sentido, y en el objetivo de asegurar un verdadero control civil sobre las acciones policiales, **se propone que la Comisión del Senado** defina, en conjunto con el Ejecutivo, espacios de trabajo que permitan conocer los detalles, temporalidad y proceso en cada una de las medidas. (ver tabla 3).

**Tabla 3. Medidas propuestas que incluyen procesos de cambio institucional**

| Medida | Propuesta | Compromiso |
|--------|-----------|------------|
|--------|-----------|------------|

|       |  |  |
|-------|--|--|
| N° 46 | Para acceder al grado de General será requisito haber cumplido al menos 10 años en unidades operativas.  | Se deberá trabajar en conjunto con cada policía para definir el concepto "unidades operativas".  |
| N° 49 | Los funcionarios de Carabineros con especializaciones (SIAT o GOPE) deberán desempeñar las funciones asociadas al área respectiva, sin poder ser destinados a otras funciones de forma permanente hasta la obtención del grado de Teniente Coronel, salvo situaciones de excepción autorizadas por el Director del Personal. |  |
| N° 50 | Se debe entregar a la Dirección de Planificación y Desarrollo de Carabineros (DIPLACAR) y a la Jefatura Nacional de Gestión Estratégica de la Policía de Investigaciones (JENAGES) las competencias para que puedan operativizar la ejecución del PEDP y PGOA.   | Se potenciarán las capacidades de ambas reparticiones, que deberán depender directamente del General Director y del Director General, respectivamente.   |
| N° 60 | Se reforzará el rol que juegan en materia de seguridad los Consejos Regionales de Seguridad Pública.   | Los Consejos serán una instancia permanente para la ejecución de los planes regionales de seguridad y, a su vez, para lograr una coordinación operativa, con el fin de reducir focos delictivos y aumentar las directrices centrales sobre esta materia. |
| N° 62 | El Ministerio del Interior y Seguridad Pública fijará los estándares de compatibilidad técnica correspondientes para el uso de tecnologías y comunicación entre las policías y con otras entidades que actúen en materia de seguridad.   |  |
| N° 63 | Ambas policías deberán ampliar los plazos de permanencia de sus dotaciones en las funciones asignadas, de manera de que tengan tiempo de permanencia suficientes para conocer la realidad  |  |

|       |   |  |
|-------|---|--|
|       | territorial, elaborar e implementar planes de prevención y poder verificar los resultados.  |  |
| N° 68 | Carabineros establecerá el número mínimo de funcionarios que en cada unidad policial estará diariamente destinado a acciones operativas.                            | Del cumplimiento de esta medida se deberá informar al superior jerárquico y dejar constancia en la plataforma digital del Sistema Táctico de Operación Policial (STOP).  |
| N° 71 | Carabineros deberá implementar un nuevo modelo de control interno, el cual tendrá institucionalidad propia para la prevención y control de las conductas indebidas. | Se implementará un sistema para poder realizar denuncias anónimas por falta de probidad y abusos dentro de la institución. Este modelo tendrá capacidad investigativa propia con obligación de informar los resultados de dichas indagatorias al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a la Contraloría General de la República y al Ministerio Público, según corresponda. |

Adicionalmente, al acuerdo proponen 13 medidas de tipo burocrático vinculadas con la rendición de cuentas o aumento de la transparencia en la gestión policial. Las mismas se resumen en la siguiente tabla. Se **propone que la Comisión del Senado** tome un rol activo en la solicitud de información, presentaciones y seguimiento a los acuerdos definidos así como en la rigurosidad de la información presentada por ambas institucionales policiales y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Información, que adicionalmente, debería ser puesto a disposición de la ciudadanía en su conjunto.

**Tabla 4. Medidas propuestas desarrollan espacios de rendición de cuentas**

| Medida | Propuesta  | Compromiso  |
|--------|--|---|
| N° 8   | El Alto cargo policial tendrá directamente supervisión y seguimiento del PEDP. | Estos informes serán remitidos a instancias parlamentarias y ministeriales que correspondan al momento de la elaboración del presupuesto de las policías. |

| <b>Medida</b> | <b>Propuesta</b>  | <b>Compromiso</b>  |
|---------------|---|--|
| N° 11         | Será obligatorio el conocimiento por parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de las Ordenes Generales de las policías.  | Dichas instituciones deberán remitir todas las Órdenes Generales que dicten a la mencionada cartera (o dar acceso digital). Además, se impone la obligación a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública de elaborar un compendio actualizado de normas legales, reglamentarias y Órdenes Generales de su respectiva institución.  |
| N° 12         | Implementación de un sistema de conocimiento y resolución efectiva de reclamos de la ciudadanía por abusos y excesos en el cumplimiento de las funciones policiales.  | Se implementará un registro estadístico de acceso público de las denuncias y su resolución, que se actualizará en forma trimestral.  |
| N° 15         | El Ministerio del Interior y Seguridad Pública solicitará a las policías la entrega periódica de estadísticas e información acerca de su gestión institucional y financiera.  |  |
| N° 17         | Las Policías deberán rendir cuenta anualmente, a través de un acto público en el nivel nacional, y en cada región y comuna del país. En éste último nivel, la rendición de cuentas estarán alineadas con los objetivos y metas trazados en los respectivos Planes Comunales de Seguridad Pública. | Los contenidos y prioridades de la información que se entregue deberán ser señalados por ley y deben dar cuenta del estado del avance del PGOA. Se regirán por las normas de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana y deberán contener información desagregada para permitir una evaluación de la gestión. |
| N° 19         | Las policías tendrán la obligación de dar acceso a estadísticas e información institucional que permita conocer y evaluar su función operativa policial.  | Esta información debe estar en su página web y desagregada territorialmente. Lo anterior no aplica para información que ponga en riesgo la seguridad pública.  |
| N° 20         | Eliminación del carácter secreto de las plantas y dotaciones de Carabineros de Chile, estableciéndose expresamente la reserva si pone en riesgo la seguridad pública.   | La reserva anterior no incluye a las autoridades del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.  |
| N° 21         | Obligatoriedad de declaración de intereses y patrimonio para los oficiales superiores de ambas policías.  | En la PDI, desde el grado de Subprefecto hasta el Director General y, en el caso de Carabineros, desde el grado de Teniente Coronel hasta el de General Director.  |

| Medida | Propuesta  | Compromiso  |
|--------|--|---|
| N° 43  | Cada policía establecerá un sistema de calificación anual del personal, con criterios objetivos y conocidos por todos los miembros de la institución, todo esto para poder distinguir claramente el desempeño de sus integrantes.  | El proceso de calificación constará de una evaluación tripartita (superior directo, pares y autoevaluación).  |
| N° 51  | DIPLACAR y JENAGES deberán informar periódicamente a sus respectivos Altos Mandos de los estados de avance en la implementación del PEDP y del PGOA.   |   |
| N° 59  | Se creará un sistema integrado entre Carabineros, la PDI, las Fiscalías Regionales y el Centro Estratégico de Análisis del Delito de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Esto deberá permitir un uso descentralizado y eficiente de la información (desagregada). | La Subsecretaría de Prevención del Delito será la responsable de su correcto funcionamiento.  |
| N° 67  | Ambas policías deberán implementar un plan administrativo que les permita concentrar a sus funcionarios en labores operativas.   | Se determinarán qué funciones y atribuciones son no policiales y en ellas se reemplazará al personal policial por civiles o funcionarios en retiro. |

Las propuestas analizadas por el Acuerdo Nacional ponen énfasis en la consolidación de los espacios de educación y formación policial. Espacios que en la actualidad tienen mínima vinculación con la experticia civil. Más allá de convenios institucionales, se requiere de un avance sustantivo en fortalecer contenidos desarrollados desde instituciones gubernamentales y no gubernamentales vinculadas con la temática. Se **propone que la Comisión del Senado** establezca una ruta clara de trabajo de seguimiento en las medidas propuestas y vincule su logro con el debate presupuestario que se llevará a cabo en los próximos meses.

**Tabla 5. Medidas propuestas para fortalecimiento de sistema formación policial**

| Medida | Propuesta  | Compromiso   |
|--------|--|--|
| N° 33  | Revisión de contenidos y duración de programas de formación de ambas instituciones policiales. | Esto, con el fin de alcanzar las competencias deseadas y que se ajusten a los estándares que hoy tienen las mejores policías que se encuentren en la OCDE. |

|       |  |  |
|-------|--|--|
| N° 34 | Se elaborará un perfil de competencias y se establecerá un sistema de selección por concurso público abierto y transparente, en el que deberá considerarse un número de docentes externos.                     | Para los docentes de los centros de formación policiales, se establecerán criterios objetivos para evitar dobles pensiones.  |
| N° 35 | Se profundizará la educación continua de las policías, identificando las necesidades de capacitación del funcionario durante el desarrollo de su carrera.  | Cada efectivo policial deberá cursar y aprobar una cantidad de créditos de formación a lo largo de su carrera.   |
| N° 36 | Se promoverá capacitaciones permanentes para los efectivos policiales en el uso más intensivo y eficiente del análisis criminal, especialmente, a nivel local.   | Así, se fortalecerá la capacidad de monitoreo de la actividad criminal y sus tendencias en los territorios, así como los problemas de inseguridad de las personas.   |
| N° 37 | Las policías deberán considerar una acción preferente de capacitación de análisis del sitio del suceso y primeras diligencias, considerando las tecnologías disponibles en el mercado.                         | El diseño y ejecución de esta capacitación serán realizados de manera conjunta con el Ministerio Público.  |
| N° 38 | El Ministerio del Interior y Seguridad Pública deberá aprobar los perfiles profesionales de cada institución, sus programas de formación y los perfiles docentes.  | Se dispondrá de una comisión permanente que asesorará con expertos de ambas policías y profesionales externos con amplia trayectoria. Esta comisión cumplirá la función de recomendar directrices sobre el trabajo de las escuelas de formación policial de ambas instituciones. |
| N° 39 | Las escuelas de formación de oficiales, centros de entrenamientos y académicas superiores de ambas policías se someterán a los procesos de acreditación institucional de la Comisión Nacional de Acreditación. |  |
| N° 40 | Los programas de formación policial desarrollarán modalidades de educación a distancia (MOOC, B-Learning) y aprovecharán nuevas tecnologías.   |  |
| N° 42 | En los programas de posgrado de Conicyt se deberán incluir ofertas de especialización en materias policiales, de seguridad pública e inteligencia, a las cuales podrán acceder los oficiales de las policías.  |  |

## Anexo

Ejes estructurales claves para el trabajo de la comisión:

- Reconocimiento de la multidimensionalidad de las causas como punto de partida
- Las políticas de seguridad desde el prisma de la igualdad
- La protección de los DDHH en los marcos de trabajo de seguridad
- El trabajo y la cooperación entre diversos actores públicos y privados

### **a. La multidimensionalidad de las causas**

reconocer que las causas que generan inseguridad y actividad delictual son diversas es el primer paso necesario para avanzar en todo debate en torno a la seguridad ciudadana. Mucho se ha visto al momento de formular propuestas y políticas que corresponde a visiones cerradas sobre la seguridad, las que llevan a que las propuestas y soluciones presentadas no logren cumplir sus objetivos. De cierta manera los sectores que ven a la seguridad desde un prisma conservador, en todo momento terminan viendo al castigo como un mecanismo corrector esperando que de esta manera disminuya o termine la actividad delictual. Es de esta manera que nace la mano dura y toda la retórica compuesta de lenguaje de guerra y batalla. El garrote pareciera ser la respuesta predilecta para lograr ambientes más seguros.

Sin embargo, urge avanzar en el manejo de un discurso y una matriz de análisis de los fenómenos asociados a la delincuencia que considere múltiples factores y que, al entenderlos, permita pensar y diseñar políticas que apunten a las verdaderas causas del fenómeno. Esto claro, no significa moverse al otro extremo, pensando que la ausencia de castigo y la mano blanda es la solución. Por el contrario, se trata de avanzar con el justo balance.

Abordar la seguridad desde un prisma de multi causalidad, obliga a que el relato político de las propuestas, se sustente en análisis más profundos y contenga obligatoriamente propuestas sociales, educativas y comunitarias.

### **b. Igualdad**

Las políticas de seguridad y principalmente sus efectos suelen desnudar efectos desiguales. No es novedad que los sectores que menos tienen terminan pagando costos desproporcionados. Mujeres, jóvenes y quienes menos tienen no solo son las mayores víctimas de la inseguridad, sino que también de las detenciones y el castigo.

Ejemplos sobran por toda nuestra región. El más claro tiene que ver con las políticas de drogas que han terminado por castigar de manera desproporcionada a los eslabones más débiles. Esto no solo se ve reflejado en las detenciones, por ejemplo, a menores de 29 años, sino que también en la cárcel. En un país donde más de la mitad de las mujeres tras las rejas está ahí por haber violado la ley de drogas, es necesario detenerse y re evaluar el verdadero impacto de las políticas.

La falta de igualdad también se ve en los recursos destinados a la seguridad. Por un lado, la privatización de la seguridad limita el acceso esta para quienes menos tienen. Este fenómeno si bien no es tan profundo en Chile, en el resto de la región sobran los ejemplos. Por otro, los recursos públicos, como policías a infraestructura, también operan de manera desigual. Los que menos tienen reciben peor seguridad y protección por parte del Estado.

Incluir la igualdad al centro del discurso y acción en seguridad es clave para avanzar en políticas más progresistas.

### **c. Derechos Humanos**

El concepto de DDHH ligado a la seguridad normalmente se hace presente en debates en torno a las marchas y la acción policial. En lo primero, vemos como todavía existe un vacío respecto a prácticas y la falta de protocolos para el actuar frente a eventos de masividad, donde normalmente el actuar de la fuerza pública termina siendo cuestionado. En segundo lugar, el debate sobre DDHH también se hace presente en el actuar policial en situaciones de mayor complejidad como operativos y redadas.

Sin embargo, el debate de DDHH y seguridad no se agota ni se debe agotar ahí. Este tiene que ver con el enfoque de seguridad y como las mismas políticas y acciones cotidianas enfocadas en seguridad terminan en casos vulnerando los derechos esenciales de las personas.

Este es una idea central que debe estar presente en el debate de seguridad y un elemento que debe ser considerado en todo momento. Es, además, un enfoque que no debe ser transable.

### **d. Cooperación**

Por último, es necesario incluir en todo momento el concepto de cooperación. Esto bajo el entendido que avanzar en un país más seguro no es ni debe ser una tarea única y reservada para el Estado. No es posible avanzar en seguridad sin la participación de la

comunidad y de los actores privados. Si bien el Estado tiene la responsabilidad de proteger, se ve limitado e incapaz de proveer seguridad por sí solo.

Es en este eje e idea, que se deben incluir todos los esfuerzos de participación, inclusión de la comunidad y cooperación público privada. Es, además, un mecanismo para abrir la cancha en el debate sobre la seguridad y obligar al compromiso e inclusión de otros actores.