

Institucionalidad de seguridad pública: optimizando los recursos invertidos en el combate contra la delincuencia*

Daniela Godoy G.
Abogado

*** Public safety institutionalization: optimizing the
resources invested on the fight against crime**

ÍNDICE

	PÁGINA
RESUMEN EJECUTIVO	1
ABSTRACT	1
I. COMENTARIOS PRELIMINARES.....	2
II. BUENAS INSTITUCIONES POTENCIAN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO HUMANO	6
III. PROBLEMAS QUE ENFRENTAN NUESTROS MINISTERIOS Y CÓMO LOGRAR QUE SEAN INSTITUCIONES SÓLIDAS: LA PROPUESTA DE EYZAGUIRRE.....	9
IV. PROYECTO DE LEY QUE CREA EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	10
V. RAZONES QUE FUNDAMENTAN QUE LA DESCOORDINACIÓN ENTRE MINISTERIOS SE SOLUCIONA CON LA CREACIÓN DE UN NUEVO MINISTERIO ESPECIALIZADO.....	15
VI. OPINIONES DE LA NUEVA SOLUCIÓN PROPUESTA POR EL GOBIERNO: HACER RESPONSABLE DE LA SEGURIDAD CIUDADANA AL MINISTERIO DEL INTERIOR Y CREAR UNA SUBSECRETARÍA ESPECIALIZADA.....	17
VII. ASPECTOS QUE SE DEBEN CONSIDERAR EN EL DISEÑO DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE SEGURIDAD.....	20
1. Aspectos que debe tener una institucionalidad moderna según el Banco Interamericano del Desarrollo	20
2. Ideas que se rescatan del Consorcio para la Reforma del Estado realizado en Chile a partir del año 2008	23
3. ¿Qué propuso preliminarmente el Foro de Expertos de la Fundación Paz Ciudadana?.....	27
VIII. CONCLUSIÓN	29
BIBLIOGRAFÍA	30

RESUMEN EJECUTIVO

Los temas de modernización del Estado han estado presentes en la agenda pública hace ya algunos años. Sin perjuicio de ello, muchos de sus componentes que ya han sido largamente discutidos por los expertos, lamentablemente no se presentan en las nuevas institucionalidades propuestas al Congreso, siendo clave la labor que cumplen las indicaciones presentadas por los diputados y senadores. Una de ellas es el nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública (proyecto de ley boletín 4248-06 que se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado).

Este informe tiene el objetivo de ser una base de análisis para futuras transformaciones ministeriales y la comprobación de que existen puntos de acuerdo fundamentales acerca de los contenidos que deben considerarse en proyectos de este tipo.

Un minucioso trabajo liderado por el Senador Alberto Espina y realizado por senadores de distintos partidos en conjunto con el Gobierno, permitieron aproximarse al “second best” de posibilidades de esta política pública.

El informe contiene comentarios preliminares que explican la problemática de la institucionalidad pública, específicamente de la encargada de la seguridad ciudadana.

Luego se explica la importancia que tiene para el crecimiento económico y el desarrollo humano contar con instituciones de calidad.

Posteriormente, se describen los dos principales problemas que presentan nuestras instituciones centrales: falta de coordinación entre ministerios, y entre el ministerio, sus servicios públicos y las municipalidades.

Entrando a fondo en el tema del proyecto de ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública se describe su contenido y se mencionan las opiniones que tienen los expertos del mismo.

Para finalizar se destacan los aspectos que debe comprender el proceso de modernización de una institucionalidad.

ABSTRACT

Having in mind the general discussion of the modernization of the State, this report intends to become a base of analysis for future ministry legal changes and a comprobation that there are generally accepted core aspects on the contents that must be considered in such bills.

A comprehensive work directed by Senator Espina that also included Senators from several political parties as well as the government, allowed an approach to a “second best” public policy in this field.

This report contains preliminary comments that explain the complexities of public institutionality, specifically the one dealing with public safety.

Then, it exposes the relevance for economic growth and human development to count with high quality institutions. Also, it describes the two main problems of our central public institutions: lack of coordination between ministries, as well as between the Ministry and its services and local governments.

Furthermore, analyzing the bill that explicitly introduces public Safety as a Ministry duty, it describes its content and exposes the different expert opinions on it.

To conclude the aspects that are necessary for the modernizations of the relevant institutions are discussed.

I. COMENTARIOS PRELIMINARES

“...El Estado es fundamental para alcanzar el desarrollo. En efecto, buenas políticas públicas, la construcción y funcionamiento de instituciones adecuadas y la función macroeconómica, son en gran parte responsabilidad del Estado. En consecuencia, para crecer no se requiere de un Estado pasivo o ausente, sino que uno potenciador del crecimiento”¹.

En Chile, las políticas públicas tienen fundamentalmente tres problemas: desconocimiento de la eficiencia y eficacia de los recursos públicos invertidos; duplicidad de políticas públicas, metas, objetivos y beneficiarios; y, descoordinación entre las instituciones encargadas de diseñar, ejecutar y evaluar políticas relacionadas con un tema concreto.

Estos tres problemas son transversales a todos los Ministerios, Servicios públicos e instituciones públicas.

La legislación otorga solución a estas dificultades, pero muchas veces su desconocimiento e incumplimiento impide salvar estos defectos. Así las cosas, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (“la reina madre” de toda la institucionalidad estatal) señala que los ministerios están a cargo del diseño y evaluación de las políticas públicas y los servicios públicos están a cargo

¹ Olson, Macur. Poder y Prosperidad. Siglo Veintiuno de Argentina Editores, primera edición en Argentina, 2001.

de su ejecución, pero no resuelve expresamente que ocurre cuando hay más de un ministerio involucrado.

En el caso en particular, me referiré a las instituciones ligadas a la seguridad ciudadana y cuál es la fórmula para gobernar conociendo la productividad de las políticas y lograr su coordinación en manos de un único responsable.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana se dividen en 6 componentes: (1) institucionalidad, (2) información, (3) prevención, (4) control y sanción (5) rehabilitación y (6) asistencia a víctimas. Este desglose fue realizado en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que contiene 106 metas orientadas a disminuir la delincuencia y que constituyen todas las políticas públicas que actualmente el Gobierno ejecuta en esta materia.

La elaboración de un único documento que contiene el accionar público en un tema determinado, y la publicación periódica del estado de cada una de las metas, es una novedad que no se presenta en otros sectores. Esta situación de asimetría de la información (el Gobierno tiene una ventaja de información de la actividad del Estado frente a los electores) dificulta el trabajo técnico de la sociedad civil y de los ciudadanos. Ello impide la medición del nivel de eficiencia del Estado en su labor de asignador de recursos públicos o de redistribución de la riqueza, y la determinación de propuestas concretas para alcanzar una mejora paretiana con resultados equitativos. Los ciudadanos son los mejores fiscalizadores del cumplimiento de los objetivos que delegan a sus representantes, entre ellos el derecho a vivir en un lugar seguro.

Pues bien, dado los componentes señalados, son muchas las instituciones que ejecutan políticas públicas orientadas a disminuir la delincuencia. A pesar de ello, legalmente solo una es la responsable de su productividad y eficiencia.

Además del Ministerio del Interior, desarrollan labores en materia de seguridad ciudadana, el Ministerio de Justicia, a través de servicios que dependen de él: Gendarmería, Servicio Nacional de Menores y Defensoría Penal Pública; el Poder Judicial, a través de los Juzgados de Garantía y los Tribunales Penales Orales; el Ministerio Público; y, el Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría de Carabineros y la Subsecretaría de Policía de Investigaciones.

El órgano público encargado y responsable de la seguridad pública es el Ministerio del Interior. Conforme a la Ley de Bases le compete el gobierno y la administración del servicio seguridad pública, para lo cual debe proponer y evaluar las políticas, planes y programas, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. Le

corresponde todo lo relativo al gobierno político y local del territorio y al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden público².

Además, le compete la coordinación de las tareas públicas de seguridad ciudadana que desarrollan las carteras de los Secretarios de Estado de Interior, Defensa, Hacienda, Planificación y Cooperación, Educación, Justicia, Salud y Vivienda y Urbanismo³ y la optimización y reorientación del uso de recursos materiales y humanos de los servicios, instituciones y unidades involucrados en el ámbito de la seguridad ciudadana.

En el cumplimiento de sus funciones de coordinación y optimización de ambos tipos de capital (racionalizar el uso de los recursos humanos y materiales disponibles), el Ministro del Interior debe supervisar y evaluar las acciones que realizan los servicios, instituciones y unidades dependientes de los ministerios.

Hasta el momento, estas obligaciones se han cumplido sólo parcialmente, puesto que si bien es cierto que el Ministerio del Interior informa periódicamente del estado de los programas de seguridad ejecutados por otros ministerios y servicios públicos, no realiza una evaluación propiamente tal de ellos y no cuenta con información primordial, como el presupuesto asociado a cada plan.

Si consideramos a las instituciones del Estado como una empresa que debe producir bienes y servicios con los factores productivos que posee, es decir capital físico, capital humano y conocimiento tecnológico según se explica a continuación:

1. Capital físico: en un concepto amplio considerando el capital fijo y el capital circulante compuesto por el presupuesto público que recibe la institución para ejecutar las labores de su cartera.

² Artículo 3º letra a) del DFL N° 7912 de 1927.

³ Todo ello está regulado en el Decreto N° 954 (tiene rango inferior a la ley, es decir, que puede ser fácilmente eludido por la autoridad) de fecha 04 de noviembre de 2003. El artículo cuarto de esta normativa señala que son funciones primordiales del Ministro de Interior:

1. Optimizar y reorientar el uso de recursos materiales y humanos de los servicios, instituciones y unidades involucrados en el ámbito de la seguridad ciudadana, proponiendo medidas concretas a las autoridades competentes dentro del marco que las leyes disponen.
2. Evaluar los instrumentos y resultados de los diversos planes de seguridad ciudadana así como las actividades de las instituciones, servicios y órganos que gestionan su cumplimiento.
3. Generar un fluido intercambio de información y datos de los diversos servicios e instituciones involucrados de manera de darles un uso racional y eficiente, así como profundizar los diagnósticos sobre seguridad ciudadana a nivel nacional, regional, provincial y local.
4. Coordinar la acción de las policías, desde el punto de vista de la determinación de los objetivos, propósitos, tareas, indicadores, metas e instrumentos con proyección estratégica.
5. Informar periódicamente de los índices de delincuencia y las medidas adoptadas en seguridad ciudadana.
6. Establecer canales de coordinación con los municipios con el fin de concertar planes y programas estratégicos contra la delincuencia.
7. Proponer medidas administrativas o legales con la finalidad de mejorar el accionar de la autoridad administrativa y policial en seguridad ciudadana.

2. Capital humano: conocimientos y experiencia de los funcionarios públicos que trabajan en la institución y cuyas remuneraciones se pagan con el dinero de todos los chilenos proveniente de arcas fiscales y del cobro de impuestos.
3. Conocimiento tecnológico: no debe descartarse la importancia de internalizar la investigación y el desarrollo en las instituciones públicas a fin de aumentar la productividad de sus políticas.

La centralización implica la ejecución de políticas públicas orientadas a un mismo objetivo por distintas entidades con igual jerarquía institucional y jurídica, o por otras instituciones dependientes de entes con igual jerarquía que el responsable, labor que mal ejecutada puede provocar una inversión ineficiente de recursos públicos.

Por ejemplo, en materia de cárceles y rehabilitación los órganos que intervienen son Gendarmería y Sename, ambos son servicios públicos dependientes del Ministerio de Justicia, y como tales ejecutan las políticas públicas orientadas a quienes están privados de libertad (mayores de 18 años y menores de 18 años y mayores de 14, respectivamente). Por otra parte, el organismo responsable de la seguridad ciudadana es el Ministerio del Interior y como tal es el encargado de diseñar y evaluar las políticas públicas que evitan la revictimización o la reincidencia (cometer un delito por segunda o más veces, aún cuando ya se ha sido sancionado con una pena como la de cárcel).

¿Qué se debe hacer si por ejemplo una de estas políticas públicas no se realiza arbitrariamente porque el Jefe del Servicio Público estima que necesita dicho dinero para otra cosa? ¿Quién responde jurídica, administrativa y políticamente?

Seguramente el lector dirá que esta pregunta se puede responder fácilmente, o al menos que es posible inferir una cierta responsabilidad y conducta deseable del Ministerio del Interior. En este caso el Subsecretario del Interior en representación del Ministerio del Interior, debiera dirigirse al Ministerio de Justicia para hablar con el Ministro de dicha cartera y el Jefe del Servicio Público encargado de ejecutar dicha política pública, a fin de obligarlo a ejecutarla.

Lamentablemente, ello no es posible en la práctica, puesto que si el Subsecretario del Interior obliga al Ministro de Justicia a ejecutar dicha política, este último le dirá que no es posible que acceda a su petición porque los recursos públicos para desarrollar las políticas de rehabilitación provienen de la Partida Presupuestaria de su Ministerio, y -además- como seguramente tanto el Ministro de Justicia como el Subsecretario del Interior serán abogados, el primero le señalará al segundo: "La ley no establece que tú puedas obligar a un servicio público de mi Ministerio a ejecutar una política pública diseñada en tu Ministerio". Al Subsecretario del Interior no le quedará más que darse media vuelta, irse a la

Moneda y seguir predicando en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública una coordinación realmente inexistente.

¿Cómo lograr que un conjunto de instituciones promuevan las políticas públicas actuando con libertad, inviertan más en ellas, se eduquen más, trabajen más y se vean permanentemente estimuladas a hacer un mejor uso de sus capacidades humanas, de las tecnologías y del capital disponible⁴?

El tema no es simple, pero el establecimiento de leyes que regulen expresamente qué institución es la responsable de un tema de política pública concreto, y el otorgamiento de facultades que le permitan a ésta hacer seguimiento, evaluar y medir el cumplimiento de objetivos de cada política ejecutada por otros entes, pueden ser el primer paso a la eficiencia y al desarrollo de nuestras instituciones.

II. BUENAS INSTITUCIONES POTENCIAN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO HUMANO

Una encuesta de percepción acerca de las instituciones españolas realizada a los empresarios españoles (se les preguntó los 12 posibles obstáculos de la actividad empresarial), cuyo objetivo fue determinar cómo las instituciones españolas afectan el funcionamiento de la economía⁵, dio cuenta que para ellos eran obstáculos grandes o limitaciones graves: la tramitación de permisos y licencias (42%); el funcionamiento de los Tribunales de Justicia (40%); la ausencia de coordinación entre las diversas Administraciones (38%); y, la actitud y la practica de los funcionarios (32%).

En el Informe señalado se destacó que la reforma institucional no son sólo cambios normativos⁶, porque muchos de esas reformas afectan intereses creados, en algunos casos el origen de la deficiencia institucional está en el incumplimiento, o cumplimiento laxo de normas ya existentes³². Además, porque la necesidad de que se produzcan cambios en las conductas necesita de un consenso social que el Gobierno no siempre puede conseguir.

El problema de los españoles que se descubrió en el estudio, puede ser aplicado a nuestra realidad. Detectó que se legisla y regula mucho, que no se evalúan continuamente las regulaciones ni se preocupan por su gestión y se producen, con cierta frecuencia, incumplimientos explícitos de normas en vigor por parte de los responsables de las Administraciones.

⁴ Interrogante resuelta en el siguiente paper: Larroulet, Cristian. Políticas Públicas para el Desarrollo. Estudios Públicos N°91, CEP, 2003.

⁵ Sebastián, Carlos, Serrano Gregorio y Roca Jerónimo, et al. Instituciones y Economía: cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española. Proyecto financiado por la Fundación Ramón Acreces.

⁶ El gobierno tendría la responsabilidad de llevar a cabo esos cambios mediante la aprobación de decretos y leyes, para lo que sólo necesitaría mayoría parlamentaria en la aprobación de las normas del tercer tipo de los citados.

Por lo anterior, se propuso una reforma de las administraciones públicas que⁷:

- 1) Simplifique las regulaciones;
- 2) Cuente con una mayor coordinación entre los distintos niveles de la Administración;
- 3) Contemple un sistema de incentivos para los funcionarios;
- 4) Mejore la gestión, y
- 5) Implemente mayor transparencia en la gestión de las regulaciones y en las decisiones sobre adjudicación y contratación.

Todos estos aspectos pueden ser alcanzados con una reforma transversal (no sólo legal, también jurídica y pragmática) de una institucionalidad.

Como se puede apreciar en los cuadros siguientes, los indicadores objetivos y subjetivos coinciden en mostrar que Chile tiene instituciones de calidad. En lo que se refiere al funcionamiento de la administración es el país mejor posicionado de América Latina y a nivel general se encuentra en la posición 20 de 30 países, lo que indica que aún existen desperfectos que pueden ser mejorados, a través de reformas como la comentada.

Executive opinión Survey (EOS)				
Posición de Chile respecto a:	Funcionamiento de la administración	Seguridad jurídica	Regulación laboral	Restricciones financieras
OCDE + Tigres (29 países)	6	24	9	11
América Latina (18 países)	1	1	2	1
DB (104 países)	8	38	15	16

Fuente: **Instituciones** y Economía: cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española.

⁷ Sebastián, Carlos, Serrano Gregorio y Roca Jerónimo, et al. Instituciones y Economía: cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española. Proyecto financiado por la Fundación Ramón Areces.

Doing Business (DB) 2006 ⁸				
Posición de Chile respecto a:	Funcionamiento de la administración	Seguridad jurídica	Regulación laboral	Restricciones financieras
OCDE + Tigres (29 países)	19	19	15	20
América Latina (18 países)	1	1	3	3
DB (175 países)	24	32	59	33

Fuente: Instituciones y Economía: cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española.

Los resultados anteriores son coincidentes con el índice de Calidad Institucional 2008 (ICI)⁹, compuesto que se obtiene agregando las posiciones porcentuales de 192 países en base a ocho indicadores distintos, cuatro de ellos relacionados con las libertades políticas y cuatro con las económicas. Los indicadores que considera el índice son: Voz y Rendición de Cuentas (Banco Mundial); Estado de Derecho (Banco Mundial); Libertad de Prensa (Freedom House); Corrupción (Transparencia Internacional); Haciendo Negocios; Competencia, Fraser y WSJ Heritage.

Uno de los supuestos de este índice establece que el Gobierno de un país debe generar condiciones generales (mantenimiento de las normas formales y no formales que existen en un país) para que los ciudadanos tengan más oportunidades para perseguir, y eventualmente alcanzar, los objetivos particulares. Estas condiciones se denominan “marcos institucionales”. A juicio del autor de este estudio un “marco institucional” es mejor que otro cuando permite una mayor coordinación de las acciones.

Al comparar el Índice de Calidad Institucional y el Índice de Desarrollo Humano de cada país se aprecia que los países que mejoran en el ICI muestran una notable tendencia positiva al Índice de Desarrollo Humano (IDH).

En América Latina, durante el año 2007 y 2008, Chile obtuvo el mejor ICI. Alcanzó su desempeño más destacado en los índices de libertad económica (0,94 y 0,93 promedio) y su peor posición en la libertad de prensa (0,73). En América bajó desde el lugar 6 al 3, entre los años 2007 y 2008¹⁰. Esto último nos indica que si no concretamos las ideas de modernización del Estado no sólo nos estancaremos sino que presentaremos una tenencia descendiente.

⁸ *Doing Business 2009* es el sexto de una serie de informes anuales que investigan las regulaciones que favorecen la actividad empresarial y aquellas que la constriñen. *Doing Business* presenta indicadores cuantitativos sobre las regulaciones empresariales y la protección de los derechos de propiedad que son susceptibles de comparación entre 181 economías –desde Afganistán hasta Zimbabue-, y a través del Tiempo.

⁹ Su autor es Martín Krause, Director de CIIMA (Centro de Investigaciones de Instituciones y Mercados de Argentina y de ESEADE, Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas.

¹⁰ Para el tema de estudio de este ensayo los índices que deben tenerse en consideración son básicamente: Voz y Rendición de Cuentas (0,88), Estado de Derecho (0,88) y Corrupción (0,88).

En las conclusiones del Informe se establece que las leyes de la economía nos explican la relación causal entre ciertas instituciones, el crecimiento económico, la mejoría del nivel de vida y la posibilidad de aprovechar un mayor número de oportunidades. Estas instituciones protegen en forma efectiva los derechos individuales básicos, tales como el derecho a la vida, la libertad de opinión, la libertad de movimiento, el derecho de propiedad y la libertad contractual. Todos estos derechos son protegidos por la seguridad ciudadana, puesto que si una persona es víctima de robo se afecta su derecho a la propiedad, si es víctima de homicidio se vulnera su derecho a la vida, si siente miedo de andar por la calle caminando no ejercerá su derecho de movimiento, si es estafado se afecta su libertad contractual y si es atacado por un “encapuchado” en una protesta pacífica se afecta su libertad de opinión.

En el Informe ICI 2008 se señala que aquellos países que han logrado desarrollar un conjunto de instituciones sólidas brindan a sus habitantes más y mejores oportunidades para buscar y alcanzar los fines y objetivos que quieran perseguir. Esto es lo que significa contar con un mayor “desarrollo humano”.

III. PROBLEMAS QUE ENFRENTAN NUESTROS MINISTERIOS Y CÓMO LOGRAR QUE SEAN INSTITUCIONES SÓLIDAS: LA PROPUESTA DE EYZAGUIRRE

La propuesta de Eyzaguirre consiste en reducir el número de ministerios y servicios públicos y establecer un responsable claro (*primus inter pares*) que rinda cuentas y cuya conducción se condicione a la aprobación de pares.

A propósito del diagnóstico de nuestras institucionalidades señaló¹¹ que Chile cuenta con Ministerios cuyas cabezas están designadas por la Presidenta de la República. A su vez cada Ministerio se organiza en múltiples servicios, con dimensión funcional y regional.

Según este economista, a nivel ministerial se han dejado ver problemas de multisectorialidad entre ministerios y al interior de los mismos. Las dificultades entre ministerios tienen relación con la dificultad para abordar temas multisectoriales y para lograr efectiva rendición de cuentas de cada ministro. Estos se han solucionado a través de comités de ministros, pero lamentablemente funcionan de modo irregular y al estar constituidos por pares las responsabilidades se diluyen. Al interior de cada ministerio se reproduce esta dificultad. Presentan múltiples problemas de agencia y descoordinación

¹¹ Eyzaguirre, Nicolás. Presentación Gobiernos Corporativos: Una Mirada Pública y Privada, agosto 2007.

producidos por:

1. La descentralización administrativa;
2. Las facultades que delega el Gobierno Central, y
3. El patrimonio propio que tiene cada Servicio Público, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades.

Estos problemas internos y externos de cada ministerio producen que la eficacia de la acción pública se resienta y pierda legitimidad ante la ciudadanía.

Su advertencia es completamente aplicable al problema que enfrenta el Ministerio del Interior con otros ministerios y cuando ejerce su poder descentralizado a través de las municipalidades¹², puesto que al ser responsable de un tema multisectorial debe tratar con otros entes del poder ejecutivo, con instituciones autónomas (Ministerio Público) e incluso con otros poderes (Poder Judicial).

IV. PROYECTO DE LEY QUE CREA EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA¹³

En materia de seguridad pública, los problemas de nuestras institucionalidades públicas han dado luces entre los expertos. Estos últimos, afirmaron que la solución era la creación de un Ministerio de Seguridad Pública que concentre todas las funciones (prevención, control, reinserción y rehabilitación) y responsabilidades. Que diseñe y evalúe todas las políticas públicas del área.

Actualmente no existe un Ministerio con este carácter. El proyecto de ley boletín N° 4248-06, que actualmente se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado -Segundo Informe de la Comisión de Hacienda- y que en principio, tenía por objeto crear un nuevo Ministerio de Seguridad Pública, contiene una indicación¹⁴ sustitutiva que altera el proyecto original y desecha la creación de un Ministerio de Seguridad Pública independiente del Ministerio del Interior. Ello, a pesar que la creación de un nuevo ministerio concordaba con las normas introducidas a propósito de las modificaciones constitucionales del año 2005, contenidas en la ley 20.050, reforma constitucional que estableció diversas modificaciones a la Constitución¹⁵ y con las 36 medidas que la Presidenta

¹² Este tema no será tratado en este informe.

¹³ La información de este capítulo fue extraída del Segundo Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, relativo al proyecto de ley boletín N° 4248-06, de fecha 9 de marzo de 2009.

¹⁴ Esta indicación incluye una norma que señala que para los efectos de lo dispuesto en el artículo 101° de la Constitución Política de la República, el Ministerio del Interior sería el Ministerio encargado de la Seguridad Pública, creando una Subsecretaría con dicha denominación.

¹⁵ En el artículo 1° N°45 de dicha ley se sustituye el artículo 90° de la Carta Fundamental -hoy 101°-señalando que "...Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen

Michelle Bachelet se comprometió a ejecutar dentro de sus primeros 100 días de gobierno¹⁶.

Esta indicación¹⁷ crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública que será el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos de orden público, de política, de mantenimiento de la seguridad pública interior y de la protección de las personas y sus bienes.

Deberá coordinar los programas gubernamentales que desarrollen otros ministerios y servicios públicos en los ámbitos señalados en la materia y deberá realizar la evaluación y fiscalización de los mismos.

En este sentido tendrá que encargarse de la prevención, el control de la delincuencia, la rehabilitación de los infractores de ley y su reinserción social. Le corresponderá –además– la gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones y que sean de su competencia.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependerán de este Ministerio, pero esta dependencia que se ejercerá a través del ministro. Sin perjuicio de ello, a través de este último, el Presidente de la República mantendrá una relación directa de autoridad con el General Director de Carabineros y con el Director General de la Policía de Investigaciones.

En materia de seguridad le corresponderá al Ministerio del Interior y Seguridad Pública:

1. Proponer al Presidente de la República la política nacional de orden público y seguridad pública interior, coordinarla, actualizarla y evaluarla periódicamente a nivel nacional, regional y comunal. En el ejercicio de esta facultad, deberá considerar los estudios y encuestas de alcance nacional, regional y comunal que establezcan parámetros e indicadores técnicos y objetivos, tales como victimización, revictimización, temor y denuncias;
2. Coordinar, evaluar y fiscalizar las acciones que los Ministerios y los servicios públicos desarrollen en relación con la seguridad pública interior. Podrá decidir su implementación, continuación, modificación y término.

para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública”.

Por su parte, la disposición cuadragésimo sexta transitoria de la misma ley, estableció que “Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública seguirán siendo dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional hasta que se dicte la nueva ley que cree el Ministerio encargado de la Seguridad Pública”.

¹⁶ En el número 18 se comprometió a crear el Ministerio de Seguridad Pública a fin que coordinara todas las agencias del Estado y todas las políticas de prevención y control del delito.

Además, podrá ejecutar programas de control y prevención del delito, de rehabilitación y de reinserción social de infractores de ley;

3. Velar porque los planes, programas y acciones de los ministerios y servicios públicos relativos a la seguridad pública se adecuen a la Política Nacional de Seguridad;
4. Mantener un sistema de documentación y estadísticas actualizado y público. Que permita evaluar el estado de la seguridad pública interior y la eficacia de las políticas públicas en la materia a nivel nacional, regional y comunal. Tales estadísticas se referirán, por lo menos, a la victimización, la revictimización, el temor y las denuncias, todo ello a nivel nacional, regional y comunal;
5. Ejercer las atribuciones que en materia de seguridad privada le encomiende la ley;
6. Ejecutar y promover la realización de estudios e investigaciones que tengan relación directa con la seguridad pública interior y el orden público;
7. Promover, coordinar y fomentar medidas de prevención y control de la delincuencia, la violencia y la reincidencia delictual;
8. Definir y evaluar las medidas orientadas al control de los delitos y aquellas que permitan una adecuada respuesta policial a las infracciones de la ley penal;
9. Proponer y fomentar medidas destinadas a asegurar la eficacia y efectividad de las sanciones penales;
10. Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades. Estos podrán referirse a la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas de seguridad interior y orden público;
11. Estudiar las necesidades financieras de las Policías y proponer su presupuesto;
12. Proponer y coordinar políticas sectoriales para el personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en asuntos que sean de su competencia;
13. Evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas de seguridad pública a cargo de las instituciones policiales, y

14. Desempeñar las restantes funciones y ejercer las atribuciones que le encomiende la ley.

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública deberá visar el diseño y la ejecución de los programas, acciones y actividades que se ejecuten en el ámbito de la seguridad ciudadana, e informar semestralmente al Senado y a la Cámara de Diputados, acerca de la inversión, resultados y avances en la implementación de programas de seguridad pública.

Establece que los jefes superiores de estas subsecretarías serán los Subsecretarios de Interior, Prevención y Rehabilitación y Desarrollo Regional y Administrativo. La primera será la sucesora legal de las subsecretarías de Carabineros e Investigaciones y será el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, la mantención del orden público y la coordinación territorial del gobierno.

La Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación será el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relacionadas con la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas destinadas a prevenir socialmente la delincuencia y el consumo de drogas y alcohol, a rehabilitar y a reinserter socialmente a los infractores de ley. Supervigilará los planes y programas que los demás Ministerios y servicios públicos desarrollen en este ámbito.

Concretamente le corresponderá:

1. Evaluar los planes, programas, acciones, prestaciones y servicios de su ministerio y de otros servicios públicos y ministerios. Sin perjuicio de poder encargar, si se estima pertinente, evaluaciones externas independientes;
2. Fiscalizar el cumplimiento e implementación de los mismos;
3. Proponer al Ministro del Interior y Seguridad Pública las políticas, normas, planes y programas de prevención social, rehabilitación y reinserción social de infractores de ley, y
4. Asesorar al Ministro del Interior y Seguridad Pública en el cumplimiento de las funciones.

El proyecto de ley establece que la ejecución de la política nacional de seguridad pública interior a nivel regional, provincial y local se llevará a cabo a través de los

Intendentes. Para ello:

1. Tendrán la facultad de celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluidas las municipalidades;
2. Deberán evaluar el desarrollo de planes y programas ejecutados en el territorio de su jurisdicción;
3. Deberán disponer la realización de estudios y encuestas que tengan relación directa con la ejecución de los planes y programas de la política nacional de seguridad pública interior;
4. Deberán coordinar, en materia de seguridad pública, las acciones que a nivel regional y provincial lleven a cabo los Ministerios y servicios públicos, y
5. Tendrán que ejecutar medidas de control y prevención de la delincuencia y aquellas orientadas a disminuir la violencia y la reincidencia delictual. Estas atribuciones no se extenderán a cuestiones de carácter administrativo u operativo de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las que podrán establecer los servicios policiales que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones específicas, en conformidad a la Constitución y a la ley.

A los Intendentes le corresponderá la coordinación con los municipios en materias de seguridad pública. Ello, sin perjuicio que en el ámbito comunal el Ministerio del Interior y Seguridad Pública podrá desarrollar, a través de los municipios, planes y programas en materia de prevención y seguridad ciudadana. Para lo cual el Ministerio utilizará criterios técnicos y objetivos y establecerá los respectivos mecanismos de financiamiento.

Por último, se crea el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol. Será un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (sujeto a las normas del Sistema de Alta Dirección Pública establecido en la ley N° 19.882). Este último estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y se vinculará con este último a través de la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación.

Sus funciones serán las siguientes:

1. Colaborar con el Ministro del Interior y Seguridad Pública y con el Subsecretario de Prevención y Rehabilitación en la elaboración de políticas en materia de prevención del consumo de estupefacientes, sustancias

sicotrópicas e ingestión abusiva de alcohol, y de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por dichas sustancias;

2. Dar apoyo técnico a las acciones que las entidades de la Administración del Estado emprendan en el marco de dichas políticas;
3. Administrar el fondo establecido por el artículo 46° de la ley N° 20.000¹⁸;
4. Vincularse con organismos nacionales e internacionales que se ocupen de temas propios de su competencia y celebrar con ellos acuerdos y convenios para realizar proyectos de interés común;
5. Elaborar, aprobar y desarrollar programas de capacitación y difusión, orientados a la prevención del consumo de drogas y alcohol. Estimular la participación ciudadana en estas materias;
6. Impulsar, apoyar técnica y financieramente y ejecutar, programas, proyectos y actividades, destinados a la prevención del consumo de drogas y alcohol, así como al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción y el alcoholismo;
7. Certificar, de acuerdo a criterios técnicos, los proyectos cuyo financiamiento provenga de donaciones destinadas a los objetivos señalados en la letra anterior;
8. Mantener una base de datos actualizada y pública. Esta última deberá contener información sobre los objetivos, metas comprometidas, beneficiarios, presupuestos y acciones realizadas durante la ejecución y evaluación de los planes y programas del Servicio. Recopilar, sistematizar y analizar todo antecedente relevante sobre el fenómeno de las drogas y el alcohol, y,
9. Desempeñar las restantes funciones y atribuciones que le encomiende la ley.

V. RAZONES QUE FUNDAMENTAN QUE LA DESCOORDINACIÓN ENTRE MINISTERIOS SE SOLUCIONA CON LA CREACIÓN DE UN NUEVO MINISTERIO ESPECIALIZADO

Según consta en Mensaje de la Presidenta, N°161-354, con el que inicia un proyecto de ley que crea el ministerio de seguridad pública (15 de junio de 2006):

¹⁸ Este fondo es del Ministerio del Interior y se compone del producto de la enajenación de los bienes, y de los dineros decomisados, y de las multas que constituyen las condenas relativas a la ley de drogas. Puede ser utilizado en programas de prevención del consumo de drogas, tratamiento y rehabilitación de las personas afectadas por la drogadicción. Un reglamento establece la forma de distribución de los fondos, así como los mecanismos que garanticen la transparencia de los actos tendientes a su traspaso.

“...la seguridad depende de la confianza que la población tenga en el buen funcionamiento de las instituciones; de la prontitud con que ellas brinden protección; de la información disponible sobre los delitos; de las oportunidades de educación, trabajo y recreación, y, del actuar eficaz de las policías. En una sociedad democrática y bien organizada hay que lograr un equilibrio entre la acción del Estado y el accionar de los ciudadanos en materia e seguridad. Cuando decae la acción del Estado y los mecanismos colectivos pierden eficacia, entonces la gente recurre a la compra de armas para la autodefensa, al uso de alarmas y construcción de rejas protectoras, y a la organización privada de la custodia. Los privados no pueden sustituir al Estado sin que aumente la inseguridad...”

Según la presidenta (antes que decidiera que no quería crear un nuevo ministerio y que regularía más al Ministerio del Interior) el Ministerio de Seguridad Pública tendría que ser el eje institucional capaz de definir la política de prevención y control de la delincuencia, coordinando a los entes públicos cuyo actuar incide directamente en los factores que determinan la seguridad y abriendo canales de participación para las organizaciones académicas y las de la sociedad civil.

Para Libertad y Desarrollo¹⁹ el proyecto ofrece una oportunidad única de innovar en materia de diseño institucional, pero sólo describe a grandes rasgos las responsabilidades de las autoridades, dejando entregado a un posterior reglamento del Ministerio la tarea de detallar el funcionamiento de la nueva entidad, austeridad normativa que consideran excesiva. Bien vale un detalle más acabado de las responsabilidades que se encomiendan y las atribuciones que se entregan. Además, destacan que se podría poner énfasis en el rol de los alcaldes en las políticas públicas, la posibilidad de un departamento de estadísticas y estudios dirigidos por un profesional independiente, elegido por el Consejo de Alta Dirección Pública, a fin que se asegure la independencia en el manejo de las cifras y evaluaciones de programas.

Gonzalo Vargas, ex Gerente General de la Fundación Paz Ciudadana, en el contexto de la discusión en el Senado del proyecto de ley boletín N°4248, señaló que uno de los aspectos técnicos que le preocupaban del proyecto era la “intersectorialidad o interministerialidad”, esto es, determinar cómo el Ministerio de Seguridad se relacionará con otros ministerios ya que una de las restricciones de los últimos 15 años, ha sido la capacidad del Ministerio del Interior - responsable hasta la fecha- de movilizar acciones en otros ministerios. Señaló, a modo ejemplar, que en materias relacionadas con el sector justicia ha coincidido con el Ministerio del ramo, pero en otras materias, como educación y salud, que

¹⁹ Ministerio de Seguridad Pública: Oportunidad para la Innovación. Tema Público N° 776. 23 de junio de 2006.

son muy determinantes, ha habido dificultades para obtener que el tema seguridad sea prioritario en las agendas de esos Ministerios.

Expresó que las referidas dificultades de coordinación no se resuelven en el diseño de ministerio que ofrece la iniciativa en análisis, porque no está planteada la forma a través de la cual este nuevo ministerio va a poder influir eficazmente en los demás. Ello, podría alcanzarse con más atribuciones normativas o con mayor dotación de los recursos necesarios para cumplir los respectivos programas.

Lucía Dammert, coordinadora del área de seguridad y ciudadanía de FLACSO-Chile, en la discusión en el Senado del proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública, destacó que la creación de una institucionalidad a cargo de la seguridad ciudadana responde a una necesidad expresada por especialistas y actores públicos como modo de enfrentar la criminalidad de forma más eficiente y eficaz.

Expresó que la experiencia internacional muestra que el incremento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad de la población puede ser enfrentado con estrategias diversas, pero aquellas que presentan importantes niveles de éxito se sustentan en institucionalidades que diseñan, implementan, monitorean y evalúan las iniciativas en desarrollo.

A nivel político, el Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, Senador Gómez (PR) -durante la discusión parlamentaria- insistió en la necesidad de dotar al Ministerio de Seguridad de atribuciones suficientes para cumplir su cometido. Lo que no significa entregarle potestades sobre otros Ministerios, sino de buscar un tipo adecuado de vinculación, materia que dice relación más bien con el orden político interno y no necesariamente con el poder. En este sentido, el Senador Pedro Muñoz (PS), expresó que la creación del nuevo Ministerio permitirá ordenar y dar organicidad a las políticas relacionadas con la seguridad pública que han venido implementándose en nuestro país.

VI. OPINIONES DE LA NUEVA SOLUCIÓN PROPUESTA POR EL GOBIERNO: HACER RESPONSABLE DE LA SEGURIDAD CIUDADANA AL MINISTERIO DEL INTERIOR Y CREAR UNA SUBSECRETARÍA ESPECIALIZADA

A través del Diario El Mercurio²⁰ la economista Catalina Mertz²¹ y el abogado Andrés Baytelman²² criticaron el cambio que realizó el Gobierno (de un Ministerio de Seguridad a un Ministerio del Interior y Seguridad).

²⁰ 20 de abril de 2008.

²¹ Investigadora de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo y experta en temas de seguridad.

Fundaron su opinión en los siguientes argumentos:

1. No resuelve el problema de descoordinación, ya que una Subsecretaría de Prevención no tendrá tuición sobre los organismos que manejan estos temas.
2. Ya se probó que el Ministerio del Interior no tiene capacidad para abocarse al delito, porque los temas políticos y de orden público lo consumen.
3. Se empeora el problema actual porque se mantiene la situación en que para hablar de seguridad hay que tratar con 20 instituciones y es imposible coordinar una mirada estratégica única.
4. No hay en el proyecto ningún diseño institucional para que el nuevo órgano pueda disponer de recursos para rehabilitar o prevenir.
5. Hay un diagnóstico bastante transversal acerca de que la actual institucionalidad no es funcional a los desafíos que impone el control del delito, porque tenemos problemas en cada sector involucrado y además en el trabajo intersectorial (Catalina Mertz).
6. No cambia en nada la situación actual. El Ministro del Interior -del cual dependerá la nueva subsecretaría- es el único con poder real, como jefe de gabinete, para alinear a todos los sectores en el tema de seguridad. La propuesta no le da nuevas facultades. Son las facultades las que se requieren para imponer políticas intersectoriales cuando no todos los sectores están de acuerdo (Andrés Baytelman).
7. No constituye un órgano con dedicación exclusiva al tema de la seguridad que organice todos los recursos del Estado que se invierten en la Estrategia Nacional de Seguridad y fije estándares de calidad a los recursos públicos en prevención y rehabilitación (Andrés Baytelman).
8. Le será difícil encargarse de la prevención y la rehabilitación ya que todos los recursos en esas áreas siguen atomizados en el proyecto. Los programas de prevención de menores están en el Sename (Justicia), de rehabilitación de adultos en Gendarmería (Justicia); no tendrá control sobre los programas de control de drogas (los tendrá Conace, que el proyecto, para remate, convierte en un servicio autónomo) ni tampoco sobre el Patronato de Reos (Andrés Baytelman).

José Francisco García²³, a diferencia de los otros expertos, consideró que el proyecto es un avance: “Ordena la institucionalidad, estableciendo un

²² Director ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana.

²³ Ex Director del Programa de Justicia y Seguridad Ciudadana de Libertad y Desarrollo.

responsable muy fuerte, el Ministro del Interior, quien tendrá que dar cuenta semestralmente al Congreso sobre los principales programas y políticas en la materia. Pero ordenar la institucionalidad no significa avanzar en delincuencia. Ahora debiéramos estar discutiendo otras cosas, como la manera de introducir criterios de eficiencia policial o mejorar sistemas de cumplimiento de penas alternativas".

Hugo Fruhling, Director del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, a propósito de la reforma constitucional del año 2005 que obliga a la autoridad a crear un Ministerio de Seguridad Pública señaló²⁴ que dicha reforma otorgará solución a algunos problemas pero que no está exento de dilemas institucionales. Por ello, se declaró más partidario de extender la competencia del Ministerio del Interior, ya que en la experiencia internacional llegan a existir Ministerios del Interior cuya competencia es todavía más amplia. Este es el caso del Home Office en Gran Bretaña²⁵. A este Ministerio le correspondería elaborar, proponer y evaluar políticas, planes y normas relacionadas con la prevención social, situacional y sicosocial del delito, el control policial y la rehabilitación y reinserción social. Además, debiera asignar recursos y fiscalizar las actividades dirigidas a proteger el ejercicio de los derechos constitucionales y a reducir la incidencia del delito y de la violencia. Una función fundamental del Ministerio de Seguridad Pública debiera ser la de coordinar el accionar de diversos ministerios en el ámbito de la prevención y la represión de delitos, ya que en la actualidad no hay instancias formales para ejercer la correcta coordinación de todos los organismos del Estado involucrados en la ejecución de estas políticas.

Gonzalo Vargas (Fundación Paz Ciudadana), en el contexto de la discusión en el Senado del proyecto de ley boletín N°4248 sostuvo que la experiencia internacional muestra que las secretarías de Estado encargadas de la seguridad presentan variados diseños: en algunos países son los Ministerios del Interior, en otros son Ministerios especializados y en algunos son los Ministerios de Justicia.

Lucía Dammert (FLACSO-Chile), en la discusión parlamentaria del proyecto de ley, explicó que si bien no es evidente un único esquema institucional que permita enfrentar esta problemática, algunos elementos son centrales:

- 1) Liderazgo civil;
- 2) Responsabilidad institucional o "accountability";
- 3) Rol del gobierno local, y
- 4) Coordinación.

²⁴ Su opinión fue transcrita en la página Web del CESC el 12 de julio de 2006.

²⁵ Sus tres pilares son: a) la supervisión de servicios y la orientación de políticas en materia de crimen, seguridad y comunidades; b) en materia del sistema de justicia criminal y de los programas dirigidos a quienes hayan cometido infracciones a la ley y c) en materia de los programas y servicios dirigidos a atender problemas de inmigración y ciudadanía.

Para esta última, avanzar en una institución que establezca responsabilidades técnicas y políticas en los diversos niveles de la toma de decisiones es fundamental para la conformación de una gestión gubernamental exitosa.

VII. ASPECTOS QUE SE DEBEN CONSIDERAR EN EL DISEÑO DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE SEGURIDAD

El objetivo de este capítulo consiste en demostrar cómo a través del proyecto de ley referido en el capítulo anterior (crea el Ministerio de Seguridad Pública) se introduce una mejora al modelo de gestión del Estado de seguridad pública, mediante modificaciones en su planificación, forma de asignar presupuesto, control de funcionarios públicos y evaluación de resultado de las labores de estos últimos. Todo ello, luego de detallar cuáles son los aspectos que debe considerar una institucionalidad propia del siglo XXI.

1. Aspectos que debe tener una institucionalidad moderna según el Banco Interamericano del Desarrollo

Según establece el Banco Interamericano de Desarrollo: El desarrollo sostenible y equitativo requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva –entre otras cosas– el crecimiento económico, seguridad pública y que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales en forma eficiente, transparente y responsable.

Según Carlos Jarque, Gerente del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano del Desarrollo, para lograr estas metas se debe disponer de: la consolidación de la gobernabilidad democrática, la expansión del Estado de Derecho y la reforma judicial; el mejoramiento de la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad; y, mejorar la gestión pública. (Banco Interamericano, 2003).

No es materia de este trabajo describir la consolidación de la gobernabilidad democrática, la expansión del Estado de Derecho y el mejoramiento de la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, sino exclusivamente desarrollar la forma de mejorar la gestión pública en materia de seguridad.

La preocupación por la reforma del Estado es muy importante, pues según explica el Banco Interamericano en este campo se han identificado los siguientes ámbitos de acción:

- a) Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad;

- b) Fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto;
- c) Mejorar la capacidad de coordinación de estrategias y políticas públicas, especialmente aquellas de lucha contra la pobreza;
- d) Modernizar la gestión de los servicios públicos, y,
- e) Aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información.

Por su parte, el “New Public Management” que es una política pública acerca de la gestión pública (M. Barzelay) expresa la idea de un flujo acumulado de decisiones de política pública que a lo largo de los últimos 20 años han producido cambios radicales en la gestión del Estado. Está esencialmente relacionada con intervenciones horizontales y reglas institucionales y organizacionales para todo el sector público, que afectan: (1) Temas presupuestarios; (2) Manejo financiero; (3) Servicio civil y alta dirección pública; (4) Relaciones laborales; (5) Compras públicas; (6) Organización y métodos; y, (7) Auditoria y evaluación. En su esencia, presupone políticas públicas fijadas en Ministerios y Servicios profesionalizados (Waissbluth y Larraín, 2009).

Para otros hay seis rasgos deseables del Estado en el Siglo XXI (Marshall, Waissbluth, Expaniva – CEP):

- 1) Estado orientado a resultados;
- 2) Estado transparente, cercano y participativo;
- 3) Descentralización gradual, efectiva y consensuada;
- 4) Estado visionario y prospectivo;
- 5) Estado integrador, flexible y en red;
- 6) Estado con directivos y funcionarios de calidad, en entidades crecientemente autogestionadas.

Para el Banco Interamericano del Desarrollo la elaboración de políticas públicas deben responder a los intereses generales de la sociedad y evitar la captura de intereses particulares de las autoridades o funcionarios públicos, lo que se logra mediante actuaciones que consideren la inclusión de:

1. Instituciones que den soporte a un empleo público moderno y competente, basado en el mérito y la igualdad. Ello requiere:
 - i. Un Servicio Civil moderno que profesionalice a la Administración Pública.
 - ii. Políticas y sistemas de gestión eficiente de recursos humanos, que incluyan la selección, promoción y evaluación.
 - iii. Coherencia entre la política salarial pública y la política fiscal.
 - iv. Sistema de información y gestión de presupuesto y responsabilidades de recursos humanos.
 - v. Dimensión adecuada de las plantas de trabajadores de la administración pública.
 - vi. Modernización de los sistemas de gestiones de los funcionarios públicos.
 - vii. Apoyo a la capacitación de los funcionarios públicos.
 - viii. Desarrollo de las capacidades gerenciales de los gobiernos, mediante el establecimiento de responsabilidades por el logro de resultados e incentivos a la consecución de dichos fines.

2. Recursos para financiar una administración pública competente, eficiente y transparente. Además, se debe asegurar la disciplina fiscal, una mejor gestión y control de resultados de la acción gubernamental, y proporcionar la información cuantitativa y cualitativa sobre la provisión de bienes y servicios públicos y la evaluación de eficiencia del gasto.

Ello se puede alcanzar por medio de políticas que permitan, por ejemplo:

- i. La asignación de los recursos a actividades más eficientes;
- ii. La focalización de las políticas en los sectores y territorios más necesitados;
- iii. La descentralización del poder de gasto a agencias ejecutivas que se encuentran más próximas a la línea de prestación de los servicios;

- iv. El establecimiento de sistemas de evaluación y control por resultados;
 - v. El desarrollo de sistemas modernos de compras y contratación pública, integrados en la gestión presupuestaria y que posibiliten la máxima transparencia, rigor y competitividad en las adquisiciones, y
 - vi. El aprovechamiento de nuevas tecnologías de la información.
3. Coordinación de instituciones y políticas;
 4. Recolección de información;
 5. Evaluación de políticas y establecimiento de instrumentos para la priorización de inversiones;
 6. Modernización de las instituciones responsables de la coordinación, planificación y ejecución de las políticas;
 7. Mejor gestión de los Servicios Públicos. Ello debe realizarse mediante la creación de formas de gestión que generen mayores incentivos a la calidad, eficacia y eficiencia. Son ejemplos de estas formas el régimen de gestión por resultados, la ventanilla única, el mejoramiento en focalización y gerencia de los programas, y el control de los servicios prestados a la ciudadanía, y
 8. Inclusión de la economía del conocimiento y de las tecnologías de la información. Según el Banco referido, hay que considerar que son un instrumento para llevar a cabo las transformaciones del sector público y permiten evitar la dispersión de iniciativas en el sector, la duplicidad de esfuerzos y de recursos y la falta de coordinación entre el sector público, el sector privado y el académico.
- 2. Ideas que se rescatan del Consorcio para la Reforma del Estado realizado en Chile a partir del año 2008**

(Waissbluth y Larraín, 2009) se plantean una serie de preguntas que permiten determinar si la reforma de una institucionalidad estatal satisface los requerimientos de modernización. Estas serán formuladas a continuación y respondidas en base a los cambios que pretenden incluir el proyecto de ley que crea el Ministerio Público. Ello, a fin de resaltar su conveniencia.

1. ¿Tenemos en Chile prácticas y estilos de planificación de largo plazo y anuales, que después le den sentido y utilidad a un sistema de control de gestión y evaluación, tanto estratégica como operacional?

Actualmente no tenemos en materia de seguridad ciudadana.

2. ¿Hasta qué punto los organismos transversales, como DIPRES o SEGPRES, MIDEPLAN, o la Contraloría, no están *de facto* sustituyendo la responsabilidad de ministros sectoriales, intendentes y directores de servicio, los cuales “chutean hacia arriba” su mandato y responsabilidad esencial de planificar y luego controlar la gestión?

Claramente en materia de seguridad pública el Ministerio del Interior elude su responsabilidad en la materia, sobre todo cuando hay problemas que se explican por la ejecución deficitaria de una política de otro ministerio, como el Ministerio de Justicia. Por ello, en el proyecto de ley en cuestión, se establece claramente que el responsable será el Ministerio del Interior y de Seguridad Pública.

3. ¿Hasta qué punto el uso excesivo de la aprobación ex ante (tanto presupuestal como de inversiones como administrativa) no genera un “chuteo de responsabilidades hacia arriba o hacia el lado” en los Ministerios Sectoriales, Gobiernos Regionales y Directores de Servicio?

Como solución a este problema, se incluyó una indicación al proyecto de ley que establece que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública visará (aprobará) los programas que proponen cada ministerio y servicio público.

4. Una vez definidas las políticas públicas, ¿de quién debiera ser, de fondo, la responsabilidad por la planificación, la presupuestación, la evaluación y el control de gestión? ¿De los servicios públicos, gobiernos regionales y municipios, o de la superestructura gubernamental?

Los responsables de estas acciones -según la ley- son los Ministerios. Ahora, siguiendo la temática de este trabajo, el asunto es definir qué Ministerio. En el caso particular quedó perfectamente definido (Ministerio del Interior y Seguridad Pública).

5. ¿Hasta que punto hemos caído en el “performativity” de carácter ritual, sustituyendo con ello los diálogos significativos de carácter estratégico – y de servicio público – entre los distintos estamentos del poder ejecutivo?

Esta es la clase de problemas que no se solucionan por medio de una ley. Para asegurar los diálogos estratégicos entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y las demás entidades públicas que elaboran, ejecutan o evalúan políticas de seguridad, el Presidente al asumir su mandato debe dejar claro quién es el que “pone la cara” ante él en cada tema o problemática.

6. ¿Es la institucionalidad pública de planificación, control de gestión y evaluación la más adecuada? ¿Quién hace o debiera hacer la evaluación ex post, si es que se hace?

Al parecer, la reforma presume una estructura de planificación, control y evaluación adecuada, pues en una relación de agencia entre tres agentes, como podría ser por ejemplo el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Intendente y las Municipalidades, queda claro quien tiene el rol de representación y decisión (Presidente por medio del Ministerio del Interior), delegación y supervisión (Intendente) y regulación e implementación (Municipalidades). Además, todos los programas de seguridad quedarán bajo el control del Congreso, puesto que el Ministerio del Interior tendrá la obligación de rendir cuenta de su gestión al último, cada seis meses. Si la política es ejecutada por otro órgano, el control también estará supeditado al Congreso -el Ministerio del Interior y Seguridad Pública deberá rendirle cuenta de las políticas ejecutadas por su cartera y otras carteras-.

No obstante, el tema de la evaluación si bien es cierto que fue mejorada no adquirió la mejor forma, simplemente, porque si el programa es ejecutado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública no es obligación someterlo a evaluación externa. Esta propiedad quedó establecida de forma facultativa a consecuencia de la negativa del Gobierno frente a la indicación presentada por la alianza.

Si el programa es ejecutado por otra entidad pública deberá ser evaluado por una nueva entidad técnica que se crea al interior de este nuevo Ministerio (la Unidad de Evaluación y Monitoreo).

7. ¿No estaremos a veces mezclando y confundiendo en un mismo saco los incentivos institucionales, con los incentivos individuales, con el ámbito del mejoramiento de la gestión, y con el ámbito de la medición no-prescriptiva del mejoramiento de gestión? ¿Qué rol, espacio, atención y legitimidad debiera tener un convenio de desempeño estratégico, verdadero y no ritual, para articular y alinear los distintos estamentos institucionales?

Para considerar ambos tipos de resultados, sería conveniente, dictar decretos supremos del Presidente que incorporen metas de la institución como un todo y de cada funcionario. Así por ejemplo, una meta institucional o incentivo colectivo del Ministerio del Interior y Seguridad sería reducir la victimización en un tiempo y porcentaje determinado, como por ejemplo la meta ya establecida por el Gobierno actual que se propone reducir la victimización en un 10% en 4 años. Una meta o incentivo individual sería por ejemplo, cumplir con una cantidad y calidad d servicios requerida, como una cantidad determinada de programas evaluados con una metodología determinada. Esta es una manera de propender la mayor competencia de quienes trabajan en la institucionalidad que se reforma.

Los convenios de desempeño de la administración pública debieran influir directamente en su permanencia en el cargo, el ascenso de cargo e incremento de remuneración. Pero en el caso concreto, estas medidas no podrán concretarse mientras no se reforme el Estatuto Administrativo o famosa “Ley de Plantas”.

8. ¿Se le está dando a la tasa de ejecución presupuestal un énfasis desmedido por sobre la eficacia, eficiencia y calidad de las intervenciones públicas?

Este es un tema más macro que micro, es decir, que no se soluciona con la modernización de una institucionalidad dentro del aparataje estatal, quedando como una reforma global como podría ser la Agencia de Calidad de Políticas Públicas en concordancia con la función de asignación de presupuesto anual de cada Ministerio que cumplen los sectoriales de la DIPRES.

9. ¿Cómo resolver el problema de la planificación y ejecución intersectorial y regional? ¿Qué espacios de libertad estratégica y operacional se le debiera dar a Servicios, Intendencias y Municipios que demuestren - bajo algún sistema de evaluación o acreditación - una capacidad de gestión superior al promedio?

Este proyecto de ley pretende otorgar mayor autonomía a los gobiernos locales y regionales para ejecutar su política de seguridad y se prescribe que cada vez que se creen nuevas obligaciones en el tema para una municipalidad determinada se deberá procurar su financiamiento. No obstante, no se refiere a la restricción de incentivos del agente (municipalidad) ofrecida por el principal (Ministerio del Interior), la que quedará entregada a la redacción de contratos completos por parte del ejecutivo.

10. ¿Es compatible un proceso de planificación y ejecución efectivo con una tasa excesivamente elevada de rotación de directivos?

La rotación de directivos tiene aspectos positivos (mayor renovación y energía de trabajo) y negativos (se pierde permanencia y continuidad en la implementación de políticas). Esta afirmación está tocando el tema del Servicio Civil de Alta Dirección Pública, que también se incorpora en este proyecto a través de cambios que establecen que el tercer grado al interior de un Ministerio (Jefes de Departamentos) serán elegidos a través de un concurso externo y no interno como se establece en la legislación actual²⁶, lo que impedía a los Ministros contratar a personas provenientes del sector privado. Sin embargo, esta disposición quedó establecida en una norma transitoria y será aplicable sólo a los primeros concursos.

Además, procura someter al Sistema de Alta Dirección Pública a los servicios públicos que se relacionen con el Presidente a través de esta institucionalidad, como el CONACE.

3. ¿Qué propuso preliminarmente el Foro de Expertos de la Fundación Paz Ciudadana?

El Foro de Expertos de la Fundación Paz Ciudadana (2009) incluyó entre sus conclusiones que la actual institucionalidad en materia de seguridad ciudadana entorpece la efectividad de las políticas en la materia.

La discusión en torno a esta propuesta ha puesto de manifiesto las complejidades que trae consigo crear una entidad con capacidad de

²⁶ El artículo 8° de la Ley 18.834 establece que los cargos de jefes de departamento y los niveles de jefatura jerárquicos equivalentes de los ministerios y servicios públicos (en este caso son 25 Directivos para la Subsecretaría de Interior, 13 Directivos para la Subsecretaría de Prevención y Administración y 13 Directivos para el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol) serán de carrera y se someterá a las siguientes reglas especiales:

1. En los concursos públicos para la provisión de estos cargos sólo pueden participar funcionarios de planta y a contrata (que se hayan desempeñado en su cargo a lo menos durante tres años anteriores al concurso) de todos los ministerios y servicios regidos por el Estatuto Administrativo.
2. El comité de selección (compuesto por funcionarios de un nivel jerárquico superior a la vacante, esto es, los Jefes de División) propondrá a la autoridad facultada para realizar el nombramiento, los nombres de tres o no más de cinco candidatos de la planta del ministerio o servicios que realice el concurso y que hubieren obtenido los mejores puntajes.
3. Sólo a falta de postulantes idóneos deberá llamarse a concurso público.
4. La permanencia en el cargo será de tres años prorrogable por igual período.

De ello, se infiere que en los dos organismos que se crean en este proyecto de ley (Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación y el Servicio Público CONACE) los Directivos (nivel jerárquico que está por debajo de los Jefes de División y por sobre los profesionales) serán personas que están trabajando ya en ministerios o servicios públicos. Lo anterior, significa un obstáculo para el carácter técnico que se le pretende otorgar a ambas instituciones. Un segundo mejor que permitiría otorgar mayor flexibilidad de contratación de personal en ambos organismos inexistentes –no para el Ministerio del Interior que incluye personal que ya se desempeña en el sector público-, consiste en permitir que dichos cargos fueran designados por concurso público externo. Esto significa que podrían ser elegidos por el Ministro y Subsecretario respectivo no sólo de funcionarios que ya trabajan en el Estado sino también de personas que provienen del sector privado o que estaban contratados a honorarios en otras entidades públicas.

conducción y las herramientas y los poderes requeridos para conducir y coordinar a la multiplicidad de organismos públicos involucrados.

En este sentido, el Balance de la Delincuencia en Chile 2008, elaborado por la Fundación Paz Ciudadana, estableció que independiente del diseño institucional que finalmente apruebe este Foro, es necesario que este tema se zanje prontamente y que contemple mecanismos que permitan orientar el desempeño a la reducción de la delincuencia.

En concreto, estableció que las metas de las estrategias, políticas y planes deben dejar de expresarse en objetivos de proceso y estar centradas en número de personas atendidas o eventos realizados.

Señaló que debe regularse la obligatoriedad de rendición de cuentas públicas periódicas que permitan un real escrutinio por parte de la sociedad civil.

Por último, consideraron que deben abordarse con la detención requerida los mecanismos de coordinación y trabajo intersectorial, tanto en lo horizontal como en lo vertical.

Además, en este Foro se han discutido medidas que sería bueno considerar en el debate del proyecto de ley que se realizará en la Cámara. Muchas de ellas no necesitan cambios legislativos por lo que debieran incorporarse en un Protocolo de Acuerdo suscrito por el Congreso y el Ministerio del Interior. Ello para que este último lleve a cabo dichas medidas, inmediatamente después de la publicación de esta ley.

El contenido del proyecto aprobado en la Comisión de Constitución, Legislación Justicia y Reglamento del Senado, establece las bases para mejorar la gestión institucional, pero son necesarias otras medidas que no requieren iniciativa legislativa, tales como:

1. La profesionalización, la implementación de una estructura de incentivos y evaluación del personal;
2. La coordinación intersectorial;
3. Un sistema de evaluación ex antes y ex post de los programas de seguridad (social, impacto, costo-beneficio y costo-efectividad);
4. La asignación del presupuesto a cada institución sobre la base de cumplimiento de metas; y,

5. La solución de la falta de cobertura, la escasa calidad, la focalización deficiente y la duplicidad de la oferta de programas ejecutados por distintas entidades públicas.

VIII. CONCLUSIÓN

Sin duda que este proyecto de ley ha sido dotado de propiedades de modernización del Estado, pero debemos estar consientes que no existe ni existirá nunca una institucionalidad que sea óptima para todos los agentes intervinientes. Las leyes son meros establecimientos de las reglas del juego de una institucionalidad, el cumplimiento de las mismas es clave para el funcionamiento institucional, y depende exclusivamente de la eficiencia de las autoridades de turno.

Este proyecto de ley no podrá convertirse en un modelo a seguir por otras instituciones si no dispone antes de su implementación del capital físico, humano y las tecnologías necesarias para lograr mayor eficiencia en la inversión de los recursos (ejecución de políticas públicas).

En todo proceso de modernización institucional, la autoridad política es clave para lograr el mejor resultado posible.

Si bien es cierto que al crear una institucionalidad determinada, se deben incluir criterios técnicos, como los señalados por el Banco Interamericano, el Foro de la Fundación Paz Ciudadana y el Foro de Modernización del Estado -que por cierto en el caso en particular se cumple con un alto porcentaje de ellos-, también es cierto que el buen manejo político de los próximos Gobernantes será clave en la utilización de los recursos productivos y el buen logro de los objetivos institucionales, en este caso producir mayor seguridad para disminuir la delincuencia. Una empresa con factores de producción altamente productivos no podrá optimizar si no utiliza el conocimiento técnico que le permita ordenar todos los recursos con los que cuenta para obtener mejores resultados. Lo mismo ocurre con las instituciones del Estado y el manejo de recursos públicos. El liderazgo en estas entidades es clave y debe orientarse a ser cada vez más técnico y político, eficiente y democratizador, transparente y responsable. No son incompatibles estos conceptos, puesto que la gobernabilidad del siglo XXI debe procurar elegir a autoridades altamente preparadas pero con capacidad de transmitir su labor a los ciudadanos y velar por el cumplimiento de sus intereses.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo, 2003. Modernización del Estado. Documento de Estrategia, USA, pp. 18-20.

Congreso Nacional, 2008. Nuevo Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Proyecto de Ley Boletín 4248-06, Chile.

DFL 7912, Decreto que Organiza las Secretaría de Estado, publicado en diciembre de 1927 y modificado por última vez en noviembre de 2005.

Eyzaguirre, Nicolás, 2008. Presentación Gobiernos Corporativos: una mirada pública y privada, Chile.

Fundación Paz Ciudadana, 2009. Balance de la Delincuencia en Chile 2008, Chile.

Krause Martín, 2008. Índice de Calidad Institucional 2008. Internacional Policy Network, Londres.

Larroulet Cristián, 2003. Políticas Públicas para el Desarrollo, Estudios Públicos 91, Centro de Estudios Públicos, Chile.

Libertad y Desarrollo, 2006. Ministerio de Seguridad Pública: Oportunidad para la Innovación. Temas Públicos N°776, Chile.

Rosende, Francisco, 2008. Las Instituciones en el Crecimiento Económico. Estudios Públicos 111, Centro de Estudios Públicos, Chile.

Sebastián, Carlos, Serrano, Gregorio, Roca Jerónimo y Osés Javier, 2008. Instituciones y Economía: Cómo las Instituciones condicionan el Funcionamiento de la Economía Española, Fundación Ramón Areces, España.

Weissbluth, Mario y Larraín, Fernando, 2009. Exposición "Modelos de gestión pública y sus implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado". Consorcio para la Reforma del Estado, Chile.