

De la Tolerancia Cero al Compromiso Cien: reflexiones sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana

(Discurso inaugural)

Jorge Burgos

Subsecretario del Interior, Gobierno de Chile

JORGE BURGOS es abogado (Universidad de Chile). Ha sido Jefe de Gabinete del Ministro del Interior, Presidente del Consejo Coordinador de Seguridad Pública, Intendente subrogante de la Región Metropolitana, Subsecretario de Guerra y Embajador de Chile en Ecuador. Actualmente se desempeña como Subsecretario del Ministerio del Interior.

Este Seminario constituye una excelente oportunidad para abocarnos a una de las cuestiones que crecientemente agobian a nuestras ciudades: el desafío de la seguridad ciudadana, de las “ciudades seguras y ciudadanos seguros”. Ha sido concebido para conocer experiencias internacionales relativas a ciudades de muy diversa naturaleza. La particularidad de sus problemas, y de las respuestas que han dado a aquellos, las compartiremos en un momento muy oportuno para Chile.

Lo anterior, debido primero a la expectativa que genera toda propuesta comparada en nuestro país, particularmente las provenientes de países del primer mundo. Y, en segundo lugar, al hecho de que nos encontramos en un momento de importantes cambios en nuestras estrategias de prevención del delito, que involucrarán reformas sustanciales en el futuro, particularmente en los municipios, en las policías y en las capacidades de intervención social en nuestras ciudades.

Estas dos cuestiones tienen nombre propio en Chile: la tendencia a la adaptación irreflexiva de lo extranjero, que se puede simbolizar en el debate acerca de la política denominada “Tolerancia Cero”; y la propuesta chilena que se está construyendo para reformar la función de seguridad en el ámbito local, que llamamos “Comuna Segura: un Compromiso Cien”.

Justamente, pretendo en la sesión inaugural de este evento hacer una comparación entre Tolerancia Cero y Compromiso Cien, como una forma de que en los intersticios de este debate y junto a las reflexiones de ustedes, podamos dar respuesta al gran anhelo de tener ciudades seguras y ciudadanos seguros, tanto objetiva como subjetivamente.

Los límites de las estrategias convencionales de la lucha contra el delito

Cierta tendencia del medio nacional a mitificar algunas modas o experiencias internacionales en diversas materias y bajo distintos signos ideológicos, ha podido convertir a Chile en una especie de “país laboratorio”.

En seguridad ciudadana, esta actitud tiene el nombre de “Tolerancia Cero”. Con ella se ha intentado reflejar la versión paradigmática de un modelo de prevención del crimen desarrollado por la ciudad de Nueva York, que logró reducir significativamente las tasas de delitos,

particularmente homicidios y asaltos, en el último quinquenio. Esta versión, con escasas explicaciones acerca de los supuestos en que se apoya y los mecanismos de desarrollo de la experiencia, fueron el caballo de batalla de quienes abogan por una guerra frontal contra el delincuente y la criminalidad.

La actitud beligerante y reduccionista de “Tolerancia Cero” ha tendido a alinear al resto en torno a experiencias que combinan dosis adecuadas de prevención y de control, las cuales tienden a configurarse como un nuevo paradigma. Ejemplo de ello es el caso de la ciudad de Barcelona, Cataluña, centrada en la recuperación de espacios públicos y en la generación de una alianza entre la comunidad y la policía. Sin embargo, nuevamente no se explican los supuestos en los cuales se apoyan, el tipo de delincuencia que debe enfrentar, la evolución de la misma, los problemas sociales que existen detrás, etc. Entonces, tenemos la construcción de modelos en supuesta competencia. En tal sentido, la participación del representante del Ayuntamiento de Barcelona en este Seminario, así como de todos, será de inestimable ayuda.

Hace dos semanas hemos suscrito dos acuerdos esenciales, que dan pie para sostener la asunción de un nuevo modelo nacional de prevención contra el crimen en el ámbito local. Los convenios suscritos por el Ministerio del Interior con la Asociación Chilena de Municipalidades y con la Fundación Paz Ciudadana sientan las bases de un nuevo programa de vastos alcances: el denominado Compromiso Cien.

Haré una breve comparación de los puntos de partida de la tesis de la Tolerancia Cero y del Compromiso Cien, para reflejar de mejor manera las diferencias entre uno y otro, así como sus alcances. Ambos programas parten de la preocupación legítima por el incremento proporcionalmente exorbitado de las tasas de delitos violentos. Sin embargo, hay que señalar que Chile, y particularmente su realidad urbana, tienen tasas crecientes de asaltos, pero que respecto de los homicidios están muy por debajo de la realidad norteamericana, específicamente neoyorquina, y además, de las tasas internacionales. El preocupante ascenso en Chile de los robos y de la violencia añadida, así como del tráfico de drogas, obligan a situar el punto de partida de la realidad de la delincuencia en Chile en un plano muy distinto al de otros países. Asimismo, hay que verificar la diferencia que hay al interior de las comunas en estos gruesos diagnósticos.

Frente a este punto de partida, el caso chileno, como acontece con la mayoría de los países del mundo, parte por enfrentar la delincuencia recurriendo a las estrategias convencionales de lucha contra el crimen: esto es, más policías, mejores tribunales y la perspectiva de ampliar la oferta carcelaria.

No deja de ser sintomático que el resultado de las políticas de la Concertación en la década de los noventa nos establezca los siguientes iconos:

- En el plano policial, nos deje con un gasto en Carabineros que casi duplica lo invertido el 90 respecto del 2000, un crecimiento neto del Producto Interno Bruto en seguridad (de 0.519 a 0.596) y con más de 5 mil nuevos carabineros; y en la Policía de Investigaciones, con un aumento de casi un 250 por ciento en la relación de los años 90 al 2000, y con un incremento real de inversión según el Producto Interno Bruto (desde un 0.109 a un 0.164).
- En el plano judicial, los 249 viejos juzgados del crimen serán reconvertidos en 396 tribunales orales con un Ministerio Público en la acusación compuesto por 642 fiscales, con Defensoría Pública de los imputados ejercida por 432 abogados y con un debido proceso garantizado por 413 Jueces de Garantías y por las propias Cortes.
- Y, finalmente, en el ámbito penitenciario hay una situación carcelaria difícil. La población penal ha crecido un 10 por ciento en el primer cuatrimestre del 2000, en circunstancia que este incremento porcentual antes se alcanzaba en un año. Todo lo anterior, producto de algunos cambios legislativos, principalmente en las libertades provisionales. Aquí los problemas son dobles. Primero, el alto número de personas que están encarceladas sin condena, esto es, un 52 por ciento de la población penal. En segundo lugar, el hacinamiento que de esto se deriva y las reducidas capacidades de rehabilitación. Y tercero, la lata tasa de internos en una comparación internacional. En Chile hay una tasa de presos de 205 por 100 mil habitantes, en circunstancias que en Europa la tasa es de 90 internos por 100 mil habitantes. Por cierto, estamos debajo del padrón norteamericano, que tiene 680 presos por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, en este punto hay que señalar que en Estados Unidos está detenido el

25 por ciento de todos los presos del mundo. El país de la libertad.

Estas respuestas convencionales son y estarán plenamente justificadas. Sin embargo, la nueva realidad delictiva en las urbes supone estrategias más complejas, y la necesidad de intervenir socialmente. Las estrategias convencionales, puesto que enfatizan políticas reactivas frente al delito, son altamente institucionalizadas y con poca flexibilidad para enfrentar la movilidad de los factores asociados a la criminalidad. Es así como una dimensión social y preventiva contra la delincuencia viene a constituirse en un soporte complementario al esfuerzo de trabajar focalizadamente en la prevención, e incorporando activamente a la ciudadanía.

Estrategias sociales y estrategias policiales de prevención del delito

Los límites de los programas convencionales ponen en el tapete el análisis acerca de cuál es la mejor manera de enfrentar las nuevas circunstancias que ofrece el panorama delictivo actual. De esta forma, se amplían los horizontes de reflexión y acción sobre el fenómeno de la delincuencia.

Tolerancia Cero opta por un tipo especial de tratamiento de este fenómeno. Parte del reconocimiento que pueden tener los desórdenes como antesala del delito. Es así como construyó la teoría de las ventanas rotas. La sola observación de que el hecho de una ventana rota, de usual ocurrencia urbana, degeneraba en el abandono primero simbólico y luego real del edificio o de esa habitación, era la señal de alerta para preocuparnos del fenómeno.

Justamente, esta tesis llama la atención para modificar la conducta básica: no tolerar esta mínima falta, porque después enfrentaremos problemas mayores. Pero la dificultad que tenía la ciudad de Nueva York era que sus ventanas rotas eran demasiadas: el Metro convertido en el símbolo de la inseguridad, los barrios como Harlem entregados a manos de los delincuentes, y la propia policía con un nivel medio de corrupción y con una percepción social de ineficiencia, lenidad y compromiso de protección con los delincuentes, particularmente, con los traficantes de drogas.

De la excesiva tolerancia al polo opuesto. No deja de ser coherente con esta lógica el que también se haya perseguido a vagabundos y a gente sin casa; que del desorden se pase a los desordenados sin ninguna mediación. El problema es que es inaceptable tacharlos de ventana rota.

Curiosamente, el desarrollo de la tesis de la Tolerancia Cero significó un fuerte respaldo en la lucha policial contra la delincuencia, generando una confusión entre la prevención policial del delito y la dimensión social de prevención que lucha contra las causas más profundas y estructurales que están en la base de la actividad delictiva.

Esta confusión de planos se manifiesta con fuerza en las prioridades que tiene este modelo en orden a un rediseño policial profundo y a una subordinación de algunas estrategias de intervención social sobre la ciudad que pasaron a manos de la policía. De esta manera, la policía de Nueva York creció hasta los actuales 38 mil policías, más una red de apoyo de ciudadanos organizados de 44 mil personas para una ciudad de 8 millones de habitantes. Y, por otro lado, bajo el mando policial se asumió, con total respaldo político de la Alcaldía de Nueva York, la dirección del Departamento de Parques y del Departamento del Tránsito.

A nuestro juicio, algunos de los desafíos que planteó el modelo de Tolerancia Cero en el ámbito policial son muy interesantes, y nos deben llevar a una reflexión seria sobre la organización del servicio policial, criterios de actuación y estrategias de compartir información técnica con la comunidad para el planeamiento de políticas para hacer frente a la delincuencia en la ciudad. Por el contrario, la perspectiva de traslapar áreas de intervención social en la ciudad no parece un camino razonable, ni aun posible.

Justamente, el Compromiso Cien supone enfocar la lucha contra el delito, no en las consecuencias (ventanas rotas), sino que en las causas generadoras profundas del delito, así como en los factores que propician la ocasión de cometer un ilícito. Prevenir el delito obliga a una estrategia de anticipación a su comisión, pero centrada en el mejoramiento de los factores de riesgo (falta de educación, de empleo, deficientes condiciones urbanas, deserción escolar, redes de protección social, programas de atención a víctimas de la violencia, etc.). La anticipación al delito no puede centrarse en la persecución y estigma de

sospechosos jóvenes y pobres. En los “sospechosos de siempre”, como reza una película. Y en esta tarea, la comunidad, la sociedad civil no debe nunca soltar las riendas del control sobre esos cambios. Justamente esta es una de las grandes diferencias con el modelo Tolerancia Cero, que centra su lucha en los aspectos materiales y visibles de la delincuencia y no en sus causas. Todo ello con el agravante de perder espacios naturales de organización comunitaria y control de la autoridad democrática. El Compromiso Cien activa mecanismos de lucha social contra el delito y no legitima la sobre-reacción policial de la Tolerancia Cero, la cual recurre a grados excesivos de fuerza que concluyen indefectiblemente en indemnizaciones millonarias en los tribunales de justicia del Estado de Nueva York.

Compromiso Cien parte de la convicción de la separación rigurosa entre prevención social del delito y prevención policial del delito. Estas estrategias deben obedecer a una filosofía similar; sin embargo, se diferencian por las autoridades y órganos del Estado que se encargan de dirigirlas, por el ámbito de sus capacidades de modificación de la realidad delictiva y por el nivel de la prevención al cual se dirigen. Técnicamente, la prevención social se sitúa en la lucha contra las causas generadoras del delito, y la prevención policial está referida a impedir la ocurrencia de ilícitos, a disminuir las oportunidades de cometerlos y reducir el temor asociado a la delincuencia. Por cierto, hay un espacio de comunicación entre ambas estrategias, que podemos denominar el ámbito de la prevención social-policial. Aquí es donde la comunidad, las autoridades locales deben situarse, en un plano de generación de políticas criminales en conjunto con las policías.

De esta forma, el Compromiso Cien articula la participación ciudadana con una nítida separación de papeles respecto de la legitimidad de este tipo de prevención y la ilegalidad más absoluta de la autotutela. La prevención del delito jamás se ha de traducir en conductas operativas de los ciudadanos. Ni siquiera indirectamente, como algunos lo sostienen, sobre la base de propiciar una Ley de Control de Armas más permisiva que posibilite el acceso ciudadano a armas de fuego haciendo supuestamente más efectivo el ejercicio de la legítima defensa. Esta teoría es inaceptable y obedece a un falso ejercicio de libertades. Justamente, el Gobierno ha enviado una serie de modifica-

ciones al Congreso, con el objeto no solo de limitar las armas, sino de hacer más responsable su uso.

Lo propio de la reacción ciudadana es la organización en torno a las características diferenciadoras de sus comunas y de sus barrios, que necesariamente deben motivar procedimientos policiales distintos y pertinentes para cada sector. Por tanto, el espacio de confluencia de la prevención policial-social es la política criminal local. Justamente, esta tarea será apoyada técnicamente por el Ministerio del Interior, así como por un grupo de especialistas y técnicos de diversas ONG, que permitirán un acceso a diversas tecnologías, tales como encuestas de victimización, estadísticas delictivas y mapas digitales del crimen. Ello nos ayudará a diagnosticar con más precisión la realidad local del crimen, a planificar estrategias y a incidir en la modificación de la realidad recurriendo a algunos proyectos de fondos concursables que nos garanticen mejor y mayor seguridad.

Junto a este tipo de políticas, están aquellas variables que independientemente funcionan en una lógica de la seguridad ciudadana como calidad de vida. Es así como el propósito directo de este Seminario tiende a pensar en la ciudad y sus problemas espaciales en relación con la seguridad. En esta línea, el tema de los asentamientos humanos, y particularmente la concentración en centros metropolitanos con una lata expansión horizontal, constituye un problema en sí mismo. Además, está el factor de la localización periférica de la vivienda social, predeterminada por criterios de mercado, con el objeto de que no excedan el piso de factibilidad de estos proyectos de urbanización. En tercer término, está el desafío de los sitios eriazos en ciertos barrios, las calles muy estrechas respecto del tamaño de la población y vivienda que atienden, y la ausencia y abandono del espacio público. En cuarto lugar, está el asunto del diseño de los conjuntos habitacionales en donde la variable seguridad tenga relevancia. Dentro de este, el problema del equipamiento comunitario y las redes de protección básica de los barrios. Y, finalmente, el tema de la recuperación y, sobre todo, de la apropiación de los espacios públicos por parte de la gente. Es esencial que la comunidad no solo logre hacerse de nuevos lugares públicos, sino que, especialmente, pueda mantenerlos bajo su dominio.

Ahora bien, junto a las políticas de vivienda y urbanismo están los programas de otras áreas, como los de salud y educación. Particular

importancia tiene el uso del tiempo libre y la accesibilidad de las escuelas como puntos de encuentro y perspectivas de cambio para la comunidad. Sin embargo, el punto esencial es cómo lograr una adecuada interacción y articulación entre políticas —sean estas del Gobierno central, del Gobierno regional o del ámbito municipal— con los actores de la reforma en seguridad ciudadana. Esta tarea debe ser respetuosa del cruce de competencias y potestades que existirán y confluirán en el ámbito local. Piénsese solamente en el vínculo comunidad y policías. Es en esta dimensión donde se requiere un espacio nuevo de confluencia.

Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana

El punto de partida de la interacción a la cual me acabo de referir debe ser la construcción de una alianza local entre gobierno, municipio, comunidad y policías. Hacia allá apunta el Plan Comuna Segura: un Compromiso Cien. Se trata de activar al cien por ciento de los actores, con el cien por ciento de sus esfuerzos y con un compromiso que va desde el diagnóstico comunal, la planificación, hasta las tareas de control policial, todas bajo una misma lógica.

Esta alianza local se traducirá en nuevas relaciones entre los actores involucrados. Los municipios asumirán de manera uniforme y estable un nuevo modelo de seguridad ciudadana, debiendo ejecutar una política criminal en lo local. Lo esencial es asumir profesionalmente la tarea de intervención social sobre el delito.

Ahora bien, este modelo municipal funcionará en la medida en que se desarrollen políticas proactivas de participación de la comunidad organizada. La única manera de enfrentar políticas sociales de esta naturaleza es con el concurso de la comunidad local más representativa. Si esta articulación no se produce, simplemente nos hallaríamos frente a una reproducción de alcaldes con tentación de “sheriff de condado”, pero sin mando ni capacidad de incidencia sobre la delincuencia.

La alianza local en torno a la seguridad ciudadana supone un nuevo tipo de vínculo entre la comunidad y las policías. Probablemente esta relación será la más delicada de todo el modelo en lo local. Pese a las posibles reticencias, lo esencial es que las instituciones policiales han adquirido compromisos públicos de someter su trabajo al escrutinio de la ciudadanía. Estas evaluaciones, bajo estándares que deben

desarrollarse, necesitan un lugar responsable ante el cual el desempeño de los policías adquiera su más pleno sentido profesional. De esta manera, la alianza local reflejará los compromisos adquiridos y la confianza desarrollada en el trabajo común.

Lo central es que esta alianza local se traduzca orgánicamente en Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana. Estos Consejos, en su oportunidad, se constituirán por ley y apuntarán a una representación equilibrada de la comunidad organizada, las policías y el municipio dirigido por su alcalde. En este Consejo participarán todos los organismos públicos con competencia para planificar políticas y planes que apunten a estrategias sociales de prevención del delito. Así, estarán los fiscales del Ministerio Público, los representantes de la estructura educativa y de salud de la comuna, así como aquellos vinculados a tareas de asistencia jurídica en el ámbito local. De los representantes de la comunidad organizada se aspira a la participación de los agentes de comercio y de la industria más significativa del lugar. Asimismo, se propiciará la expresión puramente comunitaria, sea de representantes de comités de seguridad ciudadana o de las Juntas de Vecinos. Es fundamental que nadie se sienta “dueño” de los Consejos. Estos no serán el brazo ejecutivo del alcalde en seguridad; tampoco se constituyen en los órganos colaboradores de las policías ni deben tener el predominio de la comunidad que, por muy organizada que esté, solo se representa a sí misma y sin mandatos de responsabilidad que deba cumplir.

La estructura definitiva deberá pensarse con precisión. Y para ello, este proyecto privilegiará una primera fase voluntaria en la cual participarán solo algunas comunas bajo la modalidad de Consejos Comunales, y se someterán voluntariamente a una metodología de asistencia técnica y financiera directa por parte del Ministerio del Interior. Serán verdaderos Contratos Locales de Seguridad Ciudadana, que nos permitirán contar con este nuevo enfoque en operación a partir de enero del 2001. Precisamente, será esta marcha blanca la que nos posibilitará acercarnos al mejor modelo orgánico de funcionamiento, el cual será propuesto en un proyecto de ley que se enviará al Congreso hacia fines del año 2001.

Junto a la estructura orgánica, estará el apoyo financiero. La comunidad tendrá la oportunidad, previamente a la descripción de un diagnóstico sobre la realidad del crimen de la comuna, de participar

con iniciativas de prevención de la criminalidad en fondos concursables. En la primera fase tendrán una administración centralizada; pero bajo el régimen legal de los Consejos, serán estos los que llamarán a concursos y podrán orientar el gasto hacia proyectos focalizados, sean ellos estrictamente del ámbito de la prevención social, o de la prevención social-policial.

Asimismo, el Ministerio del Interior desarrollará líneas de formación profesional y de analistas en seguridad ciudadana, de tal manera de que algunas de estas personas asuman como Secretarios Técnicos Municipales en Seguridad Ciudadana, con cargo a este proyecto y no a los recursos municipales. Por cierto, esta obligación se acometerá en los municipios más pobres y más afectados por la realidad de la delincuencia. Finalmente, el Compromiso Cien involucrará necesariamente a todas las comunas, puesto que ellas tendrán un tipo de participación que permita que las buenas experiencias de unas y de sus barrios sean replicables en otros lugares.

Me asiste la convicción de que es perfectamente posible construir ciudades seguras, siempre que contemos con la certeza de que habrá ciudadanos comprometidos un cien por ciento en la tarea de retomar el control sobre su destino y su entorno.

COMPARACIÓN TOLERANCIA CERO Y COMPROMISO CIENTO

	TOLERANCIA CERO	COMPROMISO CIENTO
Rediseño policial	Abandono policía tradicional. Flexibilidad organizacional. Descentralización de la burocracia policial. Centralización de funciones de intervención social. Modelo de gestión privada. Compartir información técnica. Información técnica. Policía comunitaria.	Fortalecimiento de la función preventiva. Centralización y militarización de la institución. Responsabilidades de mando. Complemento a las políticas sociales. Inicio de la información técnica compartida. Plan Cuadrante: base de una policía comunitaria.
Espacios públicos	Control policial.	Autoridades democráticas.
Participación	Colaboración al modelo policial.	Corresponsabilidad en las políticas criminales locales.
Filosofía	Desorden como antesala del delito. Identificación de la prevención social y policial.	Distinción entre la prevención policial y prevención social.
Organización	Comparten información técnica entre policía y	Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana: espacio c