



Delincuencia en Chile: diagnóstico y propuestas

Catalina Mertz¹

¹ Gerente de innovación y desarrollo de la Fundación Paz Ciudadana

1. INTRODUCCIÓN

En términos amplios, la delincuencia se define como el conjunto de todas las acciones que son tipificadas como delitos en el código penal. Sin embargo, desde el punto de vista del diseño y ejecución de políticas públicas, resulta necesario precisar más el problema o fenómeno particular que se desea afectar porque, entendida así, resulta un grupo demasiado heterogéneo de situaciones como para ser abordado por un conjunto relativamente limitado, coherente y pertinente de acciones o programas. Por ejemplo, el consumo de drogas en lugares públicos, la trata de personas y el hurto-falta en establecimientos comerciales caen dentro de la definición amplia de delincuencia recién mencionada, pero difieren sustancialmente en cuanto a sus causas mediatas e inmediatas, las características de las situaciones, los victimarios y las víctimas involucradas, y los costos sociales que generan, entre varios otros aspectos. En consecuencia, las políticas públicas que pretenden reducir dichos delitos son, también, de muy distinta naturaleza.

A este respecto, y si bien no hay un consenso absoluto en este punto, los términos delincuencia a secas o delincuencia común o cotidiana suelen relacionarse con aquel grupo de delitos que las personas perciben como frecuentes o, alternativamente, graves, y de los cuales pudieran llegar a ser víctimas ellos personalmente o sus familiares o conocidos. Es decir, tiene relación con los actos que no sólo tipificados legalmente como delitos sino además tienen víctima, su ocurrencia es percibida como al azar, y son ya sea frecuentes o muy graves.

No cae dentro de esta categoría, por ejemplo, el crimen organizado en torno al tráfico de personas, drogas, armas, o cualquier otro bien considerado de valor y cuya comercialización esté prohibida o restringida, ya que, salvo el caso particular del tráfico de personas, se trata de “delitos sin víctima”^{2,3}. Tampoco se consideran dentro de la delincuencia común los delitos cometidos en un contexto de violencia intrafamiliar, ya que si bien se trata de delitos con una o más víctimas, estos delitos se caracterizan por la existencia de vínculos afectivos entre victimario y víctimas, y por lo tanto se gatillan en circunstancias particulares, no aleatorias.

En concordancia con todo lo anterior -y si bien algunas políticas y programas pueden contribuir a la reducción de cualquier tipo de delito, sin distinción-, el presente documento resume el diagnóstico tanto estadístico como institucional y propuestas de política pública sobre la delincuencia entendida como delincuencia común, con énfasis en los delitos más frecuentes en nuestro país, y excluyendo el crimen organizado, el tráfico y consumo de drogas, la violencia intrafamiliar, los delitos económicos y la corrupción.

² Naturalmente, en países en que el narcotráfico ha generado niveles altos de corrupción en el Estado, la proporción de la población que sufre las consecuencias de la actividad ilegal prácticamente toda. Estas consecuencias siguen siendo, sin embargo, una externalidad negativa del crimen organizado, pero no un efecto directo del quehacer de los traficantes.

³ La corrupción también suele ser catalogada como un delito sin víctima.

A continuación se presenta una breve caracterización del problema delictivo en Chile y las instituciones públicas que se abocan a reducirlo y su presupuesto. Posteriormente, y sobre la base de un breve marco conceptual, se definen las principales categorías de políticas públicas para reducir el delito, lo que dice la evidencia empírica disponible sobre las iniciativas que tienen impacto sobre el delito⁴, diagnósticos más específicos sobre los la magnitud de los problemas particulares que cada categoría de política pretende abordar, y una descripción y análisis crítico de las actuales políticas en curso⁵. Finalmente, en la última sección, se presentan propuestas para que en Chile se instalen políticas y programas que logren bajas sostenidas de la delincuencia.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Características e intensidad del problema delictivo en Chile

Existen básicamente dos termómetros para medir la delincuencia de un país: las estadísticas policiales y las encuestas de victimización.

En países en que es común que los policías incluso participan de hechos delictivos o que los servicios policiales no estén disponibles en todo el territorio o para toda la población, los sesgos de los reportes policiales como indicador de la actividad delictiva son patentes. En el caso chileno, no existen tales fuentes de sesgo en la medición de la delincuencia y a ojos de expertos extranjeros los sistemas de información son robustos⁶. En Chile, existe información pública sobre denuncias realizadas por la ciudadanía a ambas policías y cantidad de personas aprehendidas por Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) – hurtos, robos, lesiones, violaciones y homicidios- a partir del año 1997. En el año 2010, el Centro Estratégico de Análisis del Delito de la Subsecretaría de Prevención del Delito adhirió a la convención anglosajona de considerar no sólo las denuncias realizadas por la población, sino que también los hechos que son conocidos por el sistema debido a una

⁴ Se reconoce el sesgo que la evidencia empírica disponible tiene en cuanto a la selección de programas, la plataforma de publicación, etc.. En teoría, pueden haber programas que tienen impacto sobre el delito, pero que no han sido evaluados o sobre los cuales no hay información accesible. Por otra parte, la mayoría de las evaluaciones rigurosas son sobre programas ejecutados en otros países, lo que no implica necesariamente que los bien evaluados también sean exitosos en Chile. Como es sabido, incluso programas replicados con altos niveles de fidelidad y calidad pueden no lograr los resultados establecidos en otros países o contextos. Sin embargo, la evidencia científica sobre programas que funcionan, aunque sea en otros contextos, sigue siendo el mejor punto de partida para adaptar programas. Tal como se verá en la descripción de algunos programas que se están implementando hace pocos años en Chile, como por ejemplo la reinserción laboral de reclusos basado en el modelo de Riesgo Necesidad y Respuesta, una adaptación que comprenden las relaciones causales que se pretenden afectar y con qué mecanismos precisos, demuestran que mejoran las probabilidades de éxito en comparación con programas diseñados sin base en evidencia.

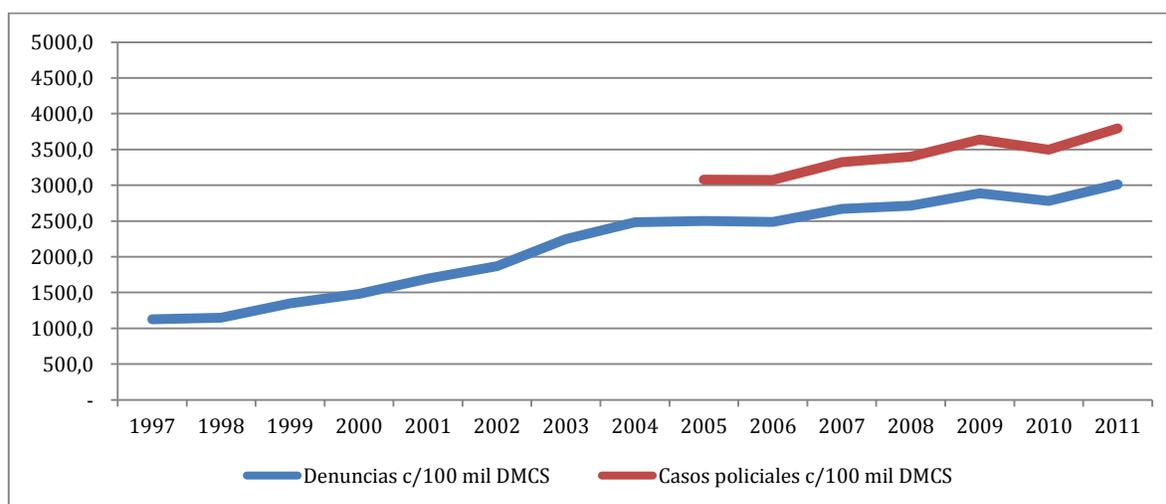
⁵ Tendrán un mayor nivel de desarrollo las áreas de política abordadas hasta ahora por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública en comparación con el tratamiento que se le dará a las del Ministerio de Justicia. Lo planteado en este documento relativo al sistema procesal penal y el código penal, también será de carácter más general, toda vez que estas áreas serán abordadas en textos de otros autores.

⁶ En términos generales, Carabineros de Chile es percibida como una institución altamente profesionalizada y con sistemas de gestión y administración de alto nivel.

detención en flagrancia, es decir, sumó ambas estadísticas para medir los “casos policiales” o “*offenses known to the police*”⁷.

A continuación se presenta la evolución de los últimos diez años de la tasa cada 100 mil habitantes de las denuncias realizadas por la ciudadanía a alguna de las dos policías⁸, por DMCS, al igual que la tasa de casos policiales, disponible a partir del año 2005.

Gráfico N°1
Evolución tasa de denuncias y tasa casos policiales por de
Delitos de Mayor Connotación Social, total país (2001-2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información en www.seguridadpublica.cl

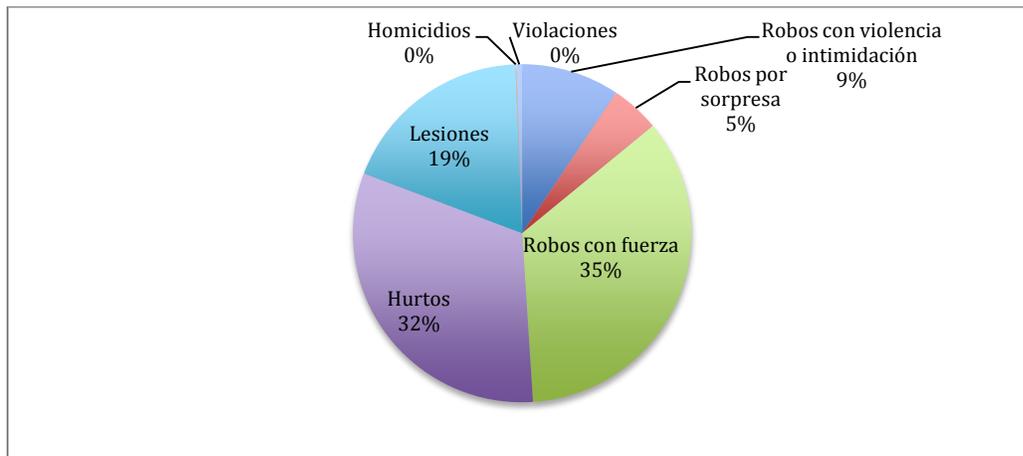
Como se observa, salvo los años 2006 y el año 2010, la tasa de denuncias cada 100 mil habitantes por ha crecido sostenidamente, y la tasa de cambio para los últimos diez años asciende a 156%. La serie de casos policiales, se comporta de manera muy similar, presentando una tasa de cambio levemente superior a la de las denuncias para el período 2005-2010, de 23% y 20%, respectivamente.

En cuanto a la composición de los casos policiales, ésta no ha variado significativamente desde que hay registro. El año pasado, el robo -robos con fuerza, robos por sorpresa, y robos con violencia o intimidación- representan el 58% de los casos policiales. Sumado a los hurtos, que equivalen al 32%, los delitos contra la propiedad constituyen el 90% de los delitos conocidos por las policías durante el año en Chile. Las lesiones equivalen al 19% del total, mientras que las violaciones y los homicidios sólo el 0,6% y 0,1%, respectivamente.

⁷ Carabineros de Chile, por su parte, lanzó recientemente su nueva página web institucional y, si bien realiza el mismo ejercicio, llama las categorías “denuncias sin aprehendidos” y “denuncias con aprehendidos”, respectivamente, y la suma “denuncias”, no “casos policiales”.

⁸ Las categorías utilizadas por ambas policías para clasificar los delitos no coinciden, por lo que su compilación requiere un ejercicio de homologación de datos.

Gráfico N°2
Composición de Casos Policiales por Delitos de Mayor Connotación Social según Delito, año 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información en www.seguridadpublica.cl

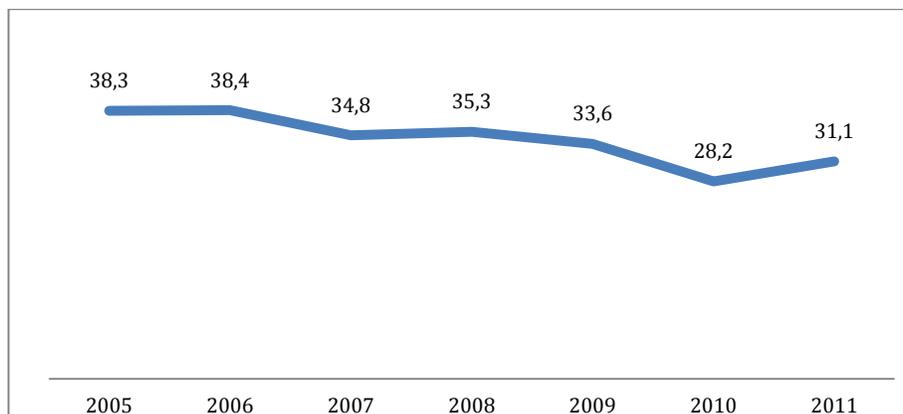
Desde el año 2003 se realiza en Chile la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana, que se estima comparable a partir del año 2005 y que se realiza presencialmente a alrededor de 20 mil hogares del país cada año. Además de ser una encuesta y no un registro administrativo, y tener en consecuencia tanto las virtudes como los defectos de esta clase de instrumentos de medición, no considera los mismos delitos –el homicidio y los delitos sexuales no se incluyen-, excluye los delitos cometidos contra el comercio o empresas, y se utiliza como unidad de análisis el hogar hogar –pudiendo haber más de un miembro de la familia víctima y/o por más de un delito-, entre otras diferencias. Se trata, sin embargo, de una fuente de información considerada valiosa por su independencia de la voluntad y/o capacidad de las fuerzas policiales de los distintos países para recibir denuncias o de las personas de realizarlas⁹. En el siguiente gráfico se presenta la evolución de la tasa de victimización anual global por hogar en Chile entre 2005 y 2011.

Como se observa, salvo el año 2008, en que se registró una leve alza, y el año 2011, que se compara con el año en que todas los registros y estadísticas se comportan de forma excepcional, probablemente debido al terremoto, la ENUSC indica una tendencia decreciente de la proporción de hogares que es víctima de un delito, y que actualmente asciende a alrededor del 31%.

⁹ Las encuestas de victimización suelen, de hecho, también indagar en qué proporción de las víctimas denuncia el delito. (En Chile la evolución de esta tasa no explica mayormente la disímil evolución entre los casos policiales por DMCS, por una parte, y la victimización, por otra).

Gráfico N°3

Evolución victimización últimos 12 meses por hogar, todos los delitos, 2005 a 2011, ENUSC



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información en www.seguridadpublica.cl

Cabe destacar que al desagregar la victimización según nivel socioeconómico, las encuestas de victimización en Chile arrojan que si bien la proporción de personas de nivel socioeconómico más alto tienen una mayor probabilidad de ser victimizado, la gran mayoría de los delitos que ocurren aquejan a los sectores de menores ingresos.

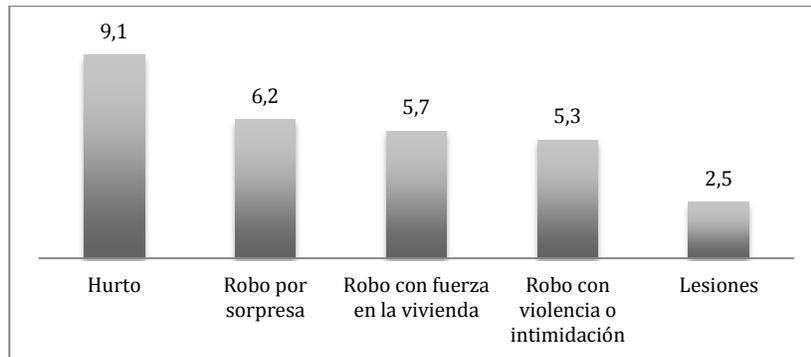
Otros resultados de interés son que existe una concentración de la victimización: de acuerdo a la ENUSC, el 12% de los hogares concentra el 60% de los delitos reportados. En la última encuesta de victimización de Fundación Paz Ciudadana, sobre robos e intentos de robos en los últimos seis meses, el 28% de los hogares concentró el 91% de los casos reportados. Como se verá más adelante, los casos policiales presentan concentraciones espaciales importantes, pero no hay estudios que permitan clarificar si estos dos tipos de concentración manifiestan un mismo fenómeno, o no.

Si bien no son datos del todo comparables, de acuerdo a la ENUSC, alrededor del 75% de los delitos ocurren fuera del barrio de residencia, mientras que de acuerdo al Índice de Paz Ciudadana, más o menos el 75% de robos o intentos de robo ocurren dentro de la comuna de residencia, y el 83% en la vía pública. Aparentemente, la vía pública dentro de la comuna pero fuera de lo que la persona considera su barrio estaría concentrando la victimización.

En cuanto a los tipos de delitos más frecuentes de acuerdo a ENUSC, los diferentes tipos de robos aparecen nuevamente como los delitos más frecuentes, tal como se observa en el siguiente gráfico. Las lesiones afectan a sólo el 2,5% de los hogares.

Gráfico N°4

Tasa de victimización hogar últimos 12 meses, según tipo de delito, 2011, ENUSC



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información en www.seguridadpublica.cl

En cuanto al robo de vehículos y de accesorios de vehículos, la muestra no está construida para ser representativa del universo de hogares con vehículos, pero el 2,6% de los hogares que tienen vehículo reportan que éste le fue robado, y el 16,2% que le fue robado algún accesorio.

En cuanto a los niveles de violencia sufridos por las víctimas de los delitos contra la propiedad, la encuesta de victimización de Fundación Paz Ciudadana no registra los delitos según las clasificaciones legales ni excluye los intentos, como lo hace la ENUSC, sino que le pide al encuestado clasificar si el robo o intento de robo fue o no violento. Desde al año 2006 la proporción de delitos violentos se ha mantenido estable y asciende a alrededor de un 30%¹⁰.

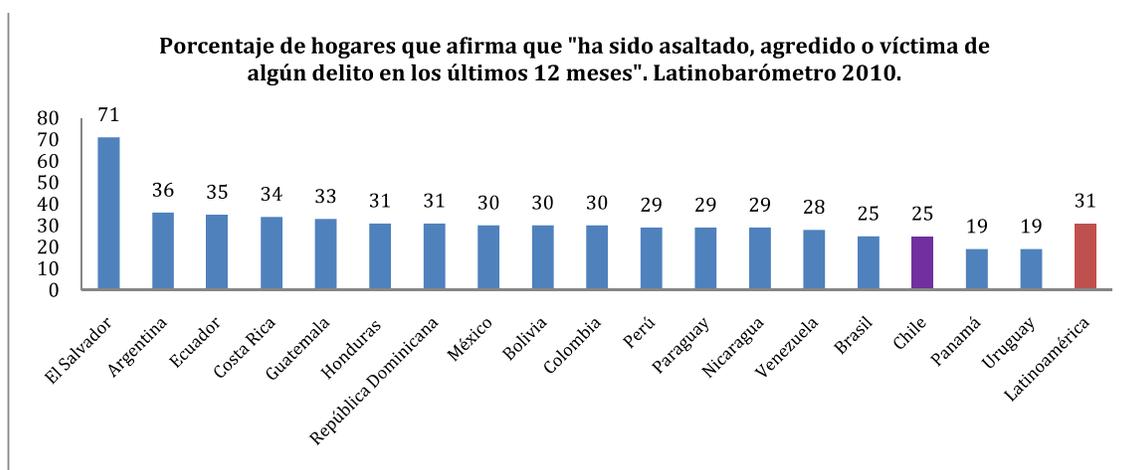
A pesar de que no son fuentes comparables, llama la atención que las lesiones tengan un peso relativo bastante más bajo de acuerdo a ENUSC, en comparación con los registros policiales. Si se considera que los segundos están influenciados por denuncias realizadas por establecimientos comerciales, generalmente contra la propiedad, cabría suponer que las lesiones tienen un peso relativo todavía mayor entre las denuncias realizadas solamente por personas.

Cabe destacar que ni esta aparente contradicción ni la divergencia en las tendencias entre las estadísticas policiales que van al alza y las encuestas de victimización que van a la baja, han sido dilucidadas. A grandes rasgos, una disminución de la victimización en los hogares chilenos de 7 puntos porcentuales implica que 280 mil hogares menos fueron victimizados, lo que debiera reflejarse en los alrededor de 650 mil casos policiales por DMCS.

¹⁰ Índice Paz Ciudadana-Adimark, julio de 2012.

En cuanto a la posición relativa de Chile en términos de la victimización, las comparaciones internacionales son difíciles de hacer debido a las variaciones metodológicas y de contenidos de las encuestas que se aplican en distintos países. En términos generales se concluye que Chile presenta tasas de victimización de delitos contra la propiedad relativamente altas en comparación con países desarrollados¹¹. En relación al resto de la región, la encuesta de opinión Latinobarómetro incluye una pregunta relativa a la victimización que sirve para estos propósitos, y cuyos resultados se presentan a continuación. Chile se encuentra en el penúltimo lugar si los países se ordenan de mayor a menor de acuerdo a su victimización, y por debajo del promedio de la región.

Gráfico N°5



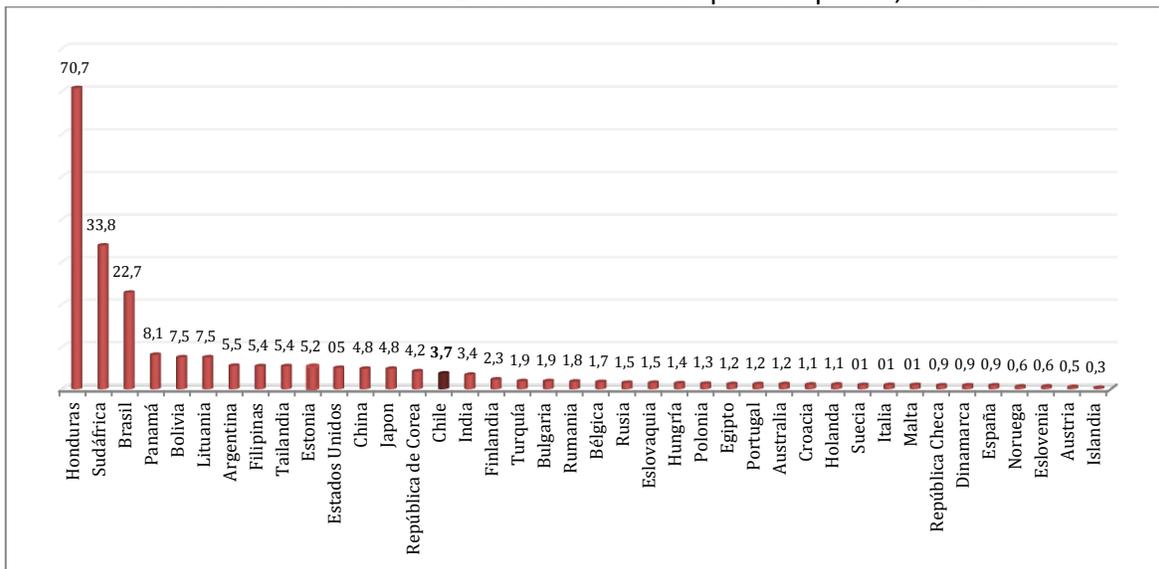
Fuente: Balance de la Delincuencia 2010, Fundación Paz Ciudadana, 2011.

Como último indicador sobre la seguridad pública, cabe analizar en mayor detalle el homicidio debido a las limitaciones de los registros policiales para cuantificarlo. Por diversos motivos, en Chile las estadísticas policiales subestiman la cantidad real de homicidios que ocurren en el país¹². De acuerdo a la última cifra publicada por el Departamento de Estadísticas e Información de Salud del Ministerio de Salud, y basado en las muertes por agresiones clasificadas según CIE 10, el año 2009 la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes ascendió a 5,3. Sin embargo, Naciones Unidas utiliza otro indicador, asociado a las víctimas de homicidio registradas por las policías, para la comparación entre países, y que se presenta en el siguiente gráfico.

¹¹ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Plan Chile Seguro, p. 14.

¹² Mertz, C. Caracterización del Homicidio en Chile, Fundación Paz Ciudadana, 1999.

Gráfico N°5
Tasa de homicidio cada 100.000 habitantes para 40 países, año 2009



Fuente: UNODC, estadísticas de homicidio (2012).

Nota: Corresponde a la información reportada por los países a través del cuestionario UN-CTS. Para Chile son número de víctimas de homicidio registrados por Carabineros.

En resumen, la delincuencia en Chile se caracteriza por altas tasas de delitos contra la propiedad en relación a países desarrollados, pero bajas tasas de lesiones y homicidios. La mayoría de los delitos contra la propiedad ocurre en el espacio público y sin violencia.

2.2. Institucionalidad en seguridad pública

Hasta principios de la década del 2000, el Estado chileno no contaba con alguna institucionalidad que desarrollara políticas globales en materia de seguridad pública y que enmarcara el quehacer de instituciones funcionales o sectoriales, como lo son las policías, Gendarmería, y Servicio Nacional de Menores, en planes y estrategias coherentes para reducir el delito. Fue recién en diciembre de 2000, año en que se creó el Programa de Seguridad y Participación Ciudadana dentro de la Subsecretaría del Interior y centrado inicialmente en la puesta en marcha del Programa Comuna Segura Compromiso 100¹³, en que la delincuencia como área de política pública tuvo alguna expresión institucional. Dicho programa fue paulatinamente creciendo presupuestariamente y en dotación y áreas

¹³ Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Programa de Seguridad y Participación Ciudadana Ministerio del Interior, junio de 2003.

temáticas abordadas¹⁴, y con la transformación del Ministerio del Interior en Ministerio del Interior y Seguridad Pública con la aprobación de la Ley 20.502 en el año 2010, se constituyó en lo que es actualmente la Subsecretaría de Prevención del Delito¹⁵. De acuerdo a la misma ley, las policías volvieron a formar parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, dependiendo administrativamente de dos divisiones dentro de la Subsecretaría de Interior, la que a su vez creó, por primera vez, una División de Estudios.

Dicha ley establece que la responsabilidad de la seguridad pública del interior recae en el ministerio en comento, lo obliga a generar una Política Nacional de Seguridad Pública Interior, le otorga atribuciones para requerir información, y visar y evaluar todos los planes y programas de otros ministerios. Además, la ley radica en la Subsecretaría de Prevención del Delito todos los planes y programas de seguridad pública del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, otorgándole expresamente la facultad de ejecutar programas propios. Por último, cabe mencionar que establece legalmente los consejos regionales el Consejo Nacional de Seguridad Pública, los que deben sesionar al menos dos veces al año¹⁶.

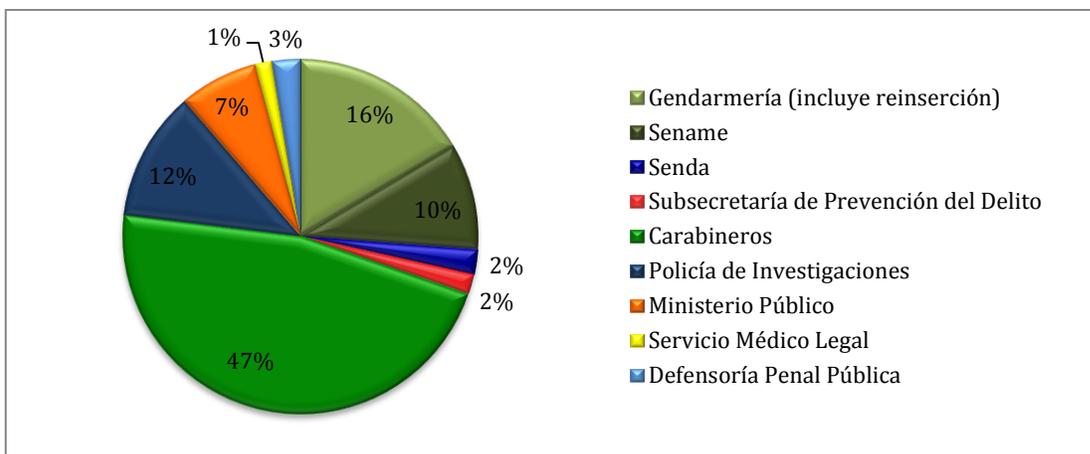
En términos presupuestarios, y sin considerar la proporción del gasto del Poder Judicial que es destinado a la solución de casos penales, el siguiente cuadro ilustra que las policías representan aproximadamente el 60% del presupuesto en materia de seguridad pública. Si se suma el Ministerio Público, la proporción asciende a prácticamente tres cuartos del presupuesto público.

Gráfico Nº 6

¹⁴ Especialmente relevante fue el crecimiento de los servicios de atención a víctimas de delitos violentos, la que representaba alrededor de un tercio del presupuesto de la División de Seguridad Pública y prácticamente la mitad del personal.

¹⁵ El mismo cuerpo legal transformó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (Conace) en el Servicio Nacional para la Prevención y el Tratamiento de Alcohol y Drogas (Senda).

¹⁶ Lo integran el Ministro del Interior y Seguridad Pública, el Ministro de Justicia, un representante del Poder Judicial, al Fiscal Nacional o a quien él designe, los subsecretarios de interior, prevención del delito (quien además es secretario ejecutivo del Consejo) y justicia, el General Director de Carabineros de Chile, el Director General de la Policía de Investigaciones, los directores nacionales de Gendarmería y del Servicio Nacional de Menores, el Defensor Nacional, un representante de la Asociación Chilena de Municipalidades, y el director nacional del Senda.



Fuente: Elaborado sobre la base de Ley de Presupuesto 2012, Dipres.

Cabe destacar que en el caso particular de la Subsecretaría de Prevención del Delito, actualmente alrededor de un quinto de su presupuesto es destinado a brindar servicios de asistencia a víctimas de delitos violentos.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA DELINCUENCIA

3.1. Introducción

Chile presenta retrasos importantes en materia de contenidos y calidad de las políticas públicas que pretenden reducir la delincuencia. Hace 20 años, momento en el que en el mundo desarrollado se observaban avances sustanciales en la inclusión de la evidencia empírica como sustento de las políticas criminales¹⁷, en nuestro país el tema recién irrumpía en la agenda política debido a la alta preocupación que la ciudadanía expresaba por la seguridad ciudadana en las encuestas de opinión¹⁸.

La precariedad institucional ya mencionada y la escasez de especialistas contribuyeron probablemente a que durante más de una década la discusión pública en torno a cómo reducir la delincuencia fuera por una parte demasiado general, agrupando a problemas de distinta naturaleza dentro de “la delincuencia”, y un diálogo de sordos respecto al rol que cumplen las sanciones como herramienta de política pública para reducir el delito, por otra. A un lado, expertos y políticos que compartían el ideario de la izquierda generalmente planteaban que la delincuencia, que según ellos por lo demás afectaba a los más ricos¹⁹ y reflejaba en alguna medida la lucha de clases, era causa de la pobreza y la desigualdad, entre otros males sociales, y negaban que los que delinquen tuviesen capacidad alguna de decidir sobre los actos que cometían. Consecuentemente, solían

¹⁷ Welsh B., y Farrington D. (ed.), “Preventing Crime: What works for Children, Offenders, Victims, and Places”, Springer, 2010, pág. 117.

¹⁸ Series de Opinión Pública, Centro de Estudios Públicos.

¹⁹ De acuerdo a las encuesta de victimización, los niveles socioeconómicos altos efectivamente tienen una tasa de victimización más alta, pero prácticamente el 90% de los delitos que ocurren aquejan a sectores de niveles socioeconómicos bajos.

creer que la mejora en la igualdad de ingresos o las políticas sociales universales eran las llamadas a reducir el delito, y que las que penas no tenían rol alguno. Los políticos que compartían el ideario de la derecha, por su parte, tendieron a abrazar sin más la teoría de la elección racional para explicar todos los delitos, también sin distinción, y postulaban que la pena esperada, es decir, la magnitud de la sanción y la probabilidad de que se deba cumplir, era la única herramienta disponible para el Estado.

Sobre la primera postura, ésta no tiene asidero empírico, ya que las políticas sociales generales son, justamente, las que aún cuando son accesibles universalmente no responden a las necesidades particulares del pequeño porcentaje de personas que acumula factores de riesgo al delito desde su niñez y que requiere de políticas preventivas focalizadas y especializadas, sobretodo una vez que está cumpliendo una condena. La segunda, por su parte, si bien cuenta con evidencia empírica que comprueba el efecto disuasivo de las penas, deja fuera, por definición metodológica de la economía neoclásica, la formación de las preferencias o los procesos cognitivos detrás de la toma de decisión, que son justamente las que pretenden ser modificada mediante otra parte importante del abanico de políticas públicas para reducir el delito, es decir, la prevención social y la rehabilitación. La verdad es que reducir la delincuencia, que no es otra cosa que modificar la conducta de personas que cometen o pueden cometer delitos con alta probabilidad, requiere de una combinación de políticas de que tradicionalmente han sido denominadas como control y de prevención, tal como se verá a continuación.

A pesar de que como se indicó en la introducción el presente documento está enfocado en la delincuencia común y excluye otras actividades ilícitas, el alcance, la magnitud, y los ámbitos en los que pueden desplegarse iniciativas que pretenden reducirla son de igual forma lo suficientemente diversos como para que sea necesario contar con un esquema que permita organizarlas de acuerdo a las relaciones causales generales que pretenden afectar. Dicho marco es descrito en la siguiente sección.

3.2. Breve marco conceptual

En la literatura nacional e internacional, no existe una única forma de construir un marco de análisis comprensivo como el requerido. La “visión de sistema” elaborada por Fundación Paz Ciudadana e incluida en el Chile Seguro Plan de Seguridad Pública 2010-2014²⁰ tiene la virtud de integrar tanto los factores causales detrás de la ocurrencia de delitos como una noción de flujos en el sistema de persecución penal, y de relevar la existencia de flujos que retroalimentan positiva o negativamente la cantidad de delitos²¹. Sin embargo, y aún cuando suele ser utilizada únicamente como marco de referencia para la prevención situacional, tipo de prevención que se detallará más adelante, el “triángulo del delito” o “triángulo del problema delictivo” acuñado por el Centro para la Policía

²⁰ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Estrategia de Seguridad Pública 2010-2014 Chile Seguro”, página 17.

²¹ Estos flujos ponen de manifiesto que la distinción entre la prevención y el control es muchas veces artificial.

Orientada a Problemas (*Center for Problem Oriented Policing*)²², resulta de más fácil comprensión²³, y sirve para los propósitos mencionados anteriormente²⁴. Dicho “triángulo del problema delictivo” ilustra que la ocurrencia de un delito requiere de la coexistencia de tres elementos: una víctima potencial o un bien atractivo para el robo, un lugar propicio para la comisión del delito o que hace fácil la sustracción de bienes, y una persona dispuesta a cometer el ilícito.

²² Existe, además, una asimetría en la estructura del esquema cuanto al tipo de elementos que son representados en la parte izquierda, que son las condiciones requeridas para que ocurra un delito o los factores que “producen delitos”, y la parte derecha, que es el derrotero de los casos si es que los autores de los delitos son identificados, procesados, y sancionados.

²³ El “triángulo del problema delicto” puede además ser interpretado como una representación colapsada de la “visión de sistema”.

²⁴ Cabe destacar que la complementariedad entre categorías de políticas agrupadas de esta forma es relevada por diversos autores. Por ejemplo, Eck comenta que “Aún cuando el bloqueo de oportunidades delictivas toma un enfoque diferente que programas diseñados para cambiar las sendas vitales de delincuentes actuales y potenciales, estos dos enfoques pueden trabajar juntos. Mantener galletas fuera de la vista de preescolares no solo es distinto de instruirles que no coman las galletas, [...] refuerza instrucciones al eliminar la tentación”, traducción libre de p. 243 en Sherman et al. (eds) *Evidence Based Crime Prevention*.

Figura 1
El triángulo del problema delictivo



Fuente: http://www.popcenter.org/library/pdfs/espanol/triangle_esp.pdf

La evidencia recopilada, entre otros por el mencionado centro, indica que el abordaje o la “eliminación” de cualquiera de las tres aristas del “triángulo del problema delictivo” resuelve el problema o, dicho en otras palabras, previene la ocurrencia de los delitos. Cuál de las tres aristas es la que más influye en que el o los delitos ocurran, o cuál de las tres aristas es abordable de la forma más costo-efectiva para evitar su ocurrencia (las que por lo demás no necesariamente coinciden), depende, naturalmente, no sólo del tipo legal o categoría de delito si no que, más aún, de las características particulares de cómo, cuándo, por qué, en qué circunstancias, por quiénes y a quiénes son cometidos los delitos.

Si se considera, por ejemplo, el robo en el espacio público, las estrategias costo-efectivas para prevenir el robo de teléfonos móviles en un paradero de locomoción colectiva en horas de alta afluencia de público en el centro de una ciudad, difieren de las para prevenir el robo de dinero en un peaje en la carretera, en circunstancias que ambos caen dentro de la misma clasificación legal o estadística.

En las siguientes secciones se describen brevemente las seis categorías generales²⁵ de iniciativas de seguridad pública ordenadas de acuerdo al “triángulo del delito”, es decir, según la arista que pretenden afectar o “eliminar”, se resume la evidencia empírica sobre el tipo de iniciativa que ha demostrado tener impacto dentro de cada categoría, al igual que una caracterización o diagnóstico más específico del objeto de intervención en

²⁵ En la agrupación de políticas usada acá no se establece la prevención comunitaria o la prevención en las escuelas como categorías por sí solas, toda vez que se trata plataformas sobre las cuales se desarrollan iniciativas orientadas finalmente a alguna de las aristas del triángulo del delito y las relaciones causales en que sintetizan.

particular en el caso chileno, y un resumen y análisis crítico de las principales políticas públicas en curso. Las propuestas de política se presentadas en la sección siguiente.

Se abordará primero la arista “lugar”, que se relaciona con las iniciativas de prevención situacional; posteriormente la arista “delincuente”, que se aborda tanto mediante la prevención social temprana y la reinserción como con la persecución penal; y, por último y con una estructura distinta, sólo el elemento “objetivo” de la artista “objetivo/víctima”²⁶.

3.3. Iniciativas enfocadas en el lugar: la prevención situacional

a. Definiciones

Una variedad de factores inciden en que algunos lugares específicos –determinadas esquinas o intersecciones de calles, tramos de calle, tiendas, casas, edificios, estaciones de metro, etc., o lugares móviles como los buses, trenes, etc.- concentren delitos²⁷. En términos generales, se trata de factores que implican que la potencial ganancia de la actividad ilícita sea relativamente alta y el acceso a los bienes fácil -como los que genera la disponibilidad de bienes de valor y fácilmente portables en lugares de alto flujo de personas-, y/o que la probabilidad de ser detectado es baja, y/o que influyen en el comportamiento de las personas para peor²⁸.

Las iniciativas que pretenden aumentar el esfuerzo requerido para cometer el delito, aumentar el riesgo percibido por el hechor de ser detectado y sancionado, o reducir la recompensa de cometer el delito, y por lo tanto disuadir la comisión de delitos son clasificadas como de prevención situacional, ámbito de políticas de reducción del delito basado en tres teorías de oportunidad del delito (teoría de la actividad rutinaria, teoría de elección racional y teoría de patrones delictivos²⁹). Parte importante de las recomendaciones de planificación y diseño han sido sistematizadas en el enfoque “Prevención del delito mediante el diseño ambiental” o “*Crime Prevention Through Environmental Design*” (CPTED), cuyas recomendaciones se resumen a continuación.

²⁶ Más allá de la potencial pertinencia o rentabilidad social por la reparación del daño sufrido de los programas de atención a víctimas de delitos, en la actualidad la información existente permite descartar, por ahora, que políticas destinadas a víctimas sean costo-efectivas para reducir la victimización. (Ver, por ejemplo, Farrell and Pease, Preventing Repeat Residential Burglary Victimization, capítulo 11 en Welsh y Farrington (ed.) Preventing Crime: What Works for Children, Victims, and Places, Springer, 2010.)

²⁷ Eck, John y David Weisburd, 1995, “Crime Places in Crime Theory”. En Crime and Place. Crime Prevention Studies, Vol. 4, editado por John Eck y David Weisburd, 1-33. Criminal Justice Press.

²⁸ Keizer, K., Lindenberg, S., & Steg, L. (2008). The Spreading of Disorder. *Science* Vol. 322 no.5908, 1681-1685.

²⁹ Sobre las teorías detrás de la prevención del delito mediante el diseño ambiental, ver Jeffrey y Zahm, “Crime Prevention through Environmental Design, Opportunity Theory, and Rational Choice Models”, cap. 14, y Brantingham y Brantingham “Environment, Routine, and Situation: Toward a Pattern Theory of Crime, cap. 11 en Clarke y Felson (ed.) “Routine Activity and Rational Choice”, Advances in Criminological Theory Volume 5, Transaction Publishers, 1993; para un análisis sobre los alcances de la prevención situacional, ver “Seven misconceptions of situational crime prevention” de Ronald Clarke, capítulo 3 en Handbook of Crime Prevention and Community Safety, editado por Nick Tilley, William Publishing, 2005.

CPTED propone diseños del medio construido que promueven la vigilancia natural, el control natural de accesos, y el reforzamiento territorial:

- Vigilancia natural: es la que ejercen las personas durante sus actividades cotidianas; es posible cuando los espacios son visibles por usuarios de espacios exteriores o interiores (casas, edificios). Su intensidad depende de la ubicación de puertas y ventanas y la distribución espacial dentro de las edificaciones; de la altura, tipo y ubicación de vegetación y mobiliario urbano; de la calidad de la iluminación y de las rutas de desplazamiento a disposición de los peatones; entre otros.
- El control natural de accesos es el que genera la existencia de hitos físicos al ingreso de un lugar y que le indican al usuario del espacio que ingresa a un recinto delimitado y gestionado por un grupo de personas u organización.
- El reforzamiento territorial pretende generar un sentido de afecto de los residentes de un lugar.

Las dos primeras aumentan la percepción de riesgo de los potenciales ofensores, mientras que el reforzamiento territorial pretende promover el control social de los espacios.

Los sistemas de televigilancia pueden complementar las medidas de vigilancia natural cuando no hay opciones de diseño que permitan aumentar la visibilidad de algún espacio, y sistemas mecánicos de control de accesos o medidas de “endurecimiento del blanco” (*target hardening*) pueden complementar el control natural de accesos.

Además, CPTED enfatiza la mantención y el la promoción o el soporte de actividades. El primero da cuenta de que la propiedad tiene dueño³⁰, mientras que el segundo aumenta el uso del espacio y, por lo tanto, la vigilancia natural³¹.

Por otra parte, si bien algunos autores excluyen sistemas de reacción ante la ocurrencia de delitos, otros sí consideran que las alarmas constituyen parte del abanico de estrategias CPTED.

Por último, además de CPTED, la vigilancia formal es otra iniciativa que cae dentro de la prevención situacional, y es principalmente ejercida por las fuerzas policiales con atribuciones preventivas³².

³⁰ La importancia de la mantención en la ocurrencia de desórdenes y delitos fue la principal tesis del libro “*Fixing Broken Windows: Restoring Orden and Reducing Crime in Our Communities*” de Kelling y Coles, de 1996.

³¹ Para un resumen de las principales estrategias y tácticas de CPTED para barrios residenciales, ver figura 5 en Feins y Epsstein, “*Solving Crime Problems in Residential Neighbourhoods: Comprehensive Changes in Design, Materials, and Use*” Washington, DC: United States Department fo Justice, National Institute of Justice, 1997, página 28.

b. Evidencia empírica sobre los efectos de la prevención situacional sobre el delito

En cuanto a la evidencia empírica sobre el impacto de CPTED sobre la ocurrencia de delitos, la gran diversidad entre los problemas delictivos concretos que pretenden resolver, por una parte, y entre los componentes específicos de las intervenciones, por otra, hacen imposible evaluarlo como enfoque. En términos generales -y teniendo siempre presente que un diagnóstico preciso, diseño pertinente y una ejecución fiel al diseño son siempre necesarios para lograr efectos-, es posible concluir que hay estudios que confirman que un diseño ambiental adecuado en áreas residenciales, especialmente viviendas sociales, y espacios públicos, puede reducir el delito, al igual que medidas que limpian y reducen la evaluación en el transporte público y mejoran la seguridad de empleados de los sistemas de transporte³³.

De igual forma, es posible concluir que la prevención situacional no genera desplazamiento, e incluso hay estudios que indican un efecto difusión de los resultados positivos en términos de reducción del delito³⁴, lo que refuta la teoría del desplazamiento del delito que se encuentra arraigada tanto en la opinión pública como en las policías.

Por otra parte, hay evaluaciones más rigurosas sobre los efectos de algunos componentes específicos de medidas recomendadas por este enfoque, y que se resumen a continuación.

- **Televigilancia en espacios públicos:** De acuerdo a la revisión sistemática realizada por Welsh y Farrington al alero del *Crime and Justice Group de Campbell Collaboration*³⁵, la vigilancia mediante circuitos cerrados de televisión tiene resultados deseables modestos pero significativos sobre los delitos, es más efectiva en la reducción de delitos en estacionamientos de vehículos, y es más efectiva en reducir delitos en el Reino Unido que en otros países. Los autores, si bien reconocen que hacen falta iniciativas con diseños de evaluación de calidad y períodos de observación más largos que los que tuvieron a su disposición, concluyen que los resultados sí hacen recomendable el uso de televigilancia en espacios públicos, pero sugieren que se use más focalizadamente que hasta ahora.
- **Iluminación de calles:** Los mismos autores publicaron el mismo año una segunda revisión sistemática³⁶, sobre el efecto de mejoras en iluminación de calles sobre la

³² Los guardias privados también pueden ejercer vigilancia formal en el sentido que son contratados para ejercer tal función y de manera visible (uniformada), pero carecen de las atribuciones de los policías y pueden, por lo tanto, ser conceptualmente considerados una tecnología de vigilancia sustituta a las CCTV.

³³ Worrall, J. "Crime Control in America, What Works?", Pearson Education, Segunda Edición, 2008.

³⁴ Bowers K, Johnson S, Guerette RT, Summers L, Poynton S. Spatial displacement and diffusion of benefits among geographically focused policing initiatives, Campbell Systematic Reviews 2011.3

³⁵ Welsh BC, Farrington DP "Effects of Closed Circuit Television Surveillance on Crime", Campbell Collaboration, 2008.

³⁶ Welsh BC, Farrington DP "Effects of Improved Street Lighting on Crime", Campbell Collaboration, 2008.

delincuencia. Los resultados de la revisión indican que mejoras en la iluminación reduce significativamente la ocurrencia de delitos, por lo que los autores recomiendan su uso para prevenir el delito en espacios públicos. Notablemente, las reducciones de delitos no son más relevantes de noche que de día, lo que indica que el efecto de mejoras en iluminación sobre el delito estaría más mediado por la señal que implica la inversión en el lugar, la que a su vez aumentaría el control social informal, que por un aumento en la vigilancia natural de potenciales hechores.

- Iniciativas que incrementan vigilancia natural en barrios: Farrington y Welsh³⁷ también revisaron estudios existentes sobre iniciativas que aumentan vigilancia natural y que también son denominados de “espacio defendible”, encontrando sistematizaciones y evaluaciones de relativa calidad sólo de proyectos que generaban barreras de entrada o circulación de vehículos en barrios céntricos de ciudades en EE.UU. y Reino Unido. Si bien todas las evaluaciones reportaron reducciones en los delitos y ninguno encontró aumentos en el área experimental, los autores son cautos al recomendar estas iniciativas en particular debido a que no existe claridad sobre el mecanismo causal detrás de estos resultados. A pesar de que es plausible que la disminución de flujo vehicular aumentó el uso del espacio público por parte de peatones o residentes, y encuestas de opinión de residentes respaldan esta teoría, otros sostienen que las barreras disuaden el ingreso de delincuentes, siendo esta segunda la explicación más relevante.
- Mejorar seguridad de accesos en residencias (*target hardening*): en el año 2002, autores de dos estudios concluyeron que la instalación de cerrojos y mejoras en la seguridad en los puntos de acceso reducen los robos en residencias, sin efectos de desplazamiento significativo³⁸. Un estudio de 2009³⁹ sobre la efectividad de puertas y ventanas certificadas por *Secured by Design*⁴⁰ también concluyó que mejoras en estos elementos redujo los robos a residencias.
- Medidas que “endurecen el blanco” o dificultan el mal uso teléfonos o parquímetros públicos: son consideradas como prometedoras para reducir hurtos y vandalismo⁴¹.
- “*Neighborhood Watch*”: programas que incluyen la supervisión de espacios comunes por parte de residentes, el marcado de propiedades, y/o la realización de auditorías de seguridad, fueron considerados como programas en esta categoría y asociados empíricamente con disminuciones en delincuencia⁴².

³⁷ Welsh BC y Farrington DP “Making Public Places Safer: Surveillance and Crime Prevention”, Oxford University Press, 2009.

³⁸ Eck J. “Preventing Crime at Places”, cap. 7 en Sherman et al. (eds) “Evidence-Based Crime Prevention Revised Edition, Routledge, 2002.

³⁹ Teedon P, et al., “Secured By Design Impact Evaluation: Key Findings”, Caledonian Environment Centre, School of the Built and Natural Environment, Glasgow Caledonian University, 2009.

⁴⁰ <http://www.securedbydesign.com>

⁴¹ Eck J. “Preventing Crime at Places”, cap. 7 en Sherman et al. (eds) “Evidence-Based Crime Prevention Revised Edition, Routledge, 2002.

⁴² Bennett Trevor, Holloway Katy, and Farrington David. “The Effectiveness of Neighborhood Watch”. In: The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE), 2008.

En cuanto a las alarmas contra robos, ya sea instaladas como sistema comunitario en áreas residenciales, en residencias unitarias⁴³, o en el comercio, no son accesibles mediante fuentes bibliográficas abiertas evaluaciones de calidad que permitan concluir sobre su impacto en la delincuencia.

Por último, y en relación a la efectividad de la vigilancia formal, se sabe hoy en día que el patrullaje aleatorio no tiene impacto sobre la comisión de delitos. El patrullaje focalizado en “lugares calientes” (“*hot spots*”), en cambio, sí ha sido rigurosamente evaluado y se ha concluido que es como una táctica efectiva^{44,45}, junto con los arrestos proactivos y la solución de problemas (*problem oriented policing*) estos lugares⁴⁶, y que incluso tendría beneficios para zonas adyacentes, no negativos como implicaría la hipótesis del desplazamiento del delito. Es más, el tiempo óptimo de permanencia de un policía en un lugar que concentra delitos se ha estimado entre 10 y 15 minutos; debido a que la presencia tiene primero rendimientos crecientes en términos disuasivos pero, decrecientes después de los 15 minutos⁴⁷. Así, la conclusión es que la policía puede maximizar la reducción en desorden y delincuencia en puntos calientes al hacer patrullajes focalizado, aleatorios e intermitentes, y con una permanencia de entre 10 y 15 minutos en el lugar, haciendo así máximo la disuasión y minimizando el tiempo innecesario gastado en estos lugares.

c. Diagnóstico específico: la concentración espacial de delitos en Chile

Carabineros de Chile realiza análisis georreferenciado de sus denuncias y aprehensiones en flagrancia⁴⁸. Por su parte, el Centro Estratégico de Análisis del Delito (CEAD) de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, también georreferencia denuncias y aprehensiones en flagrancia de ambas fuerzas policiales y datos relacionados con procedimientos relacionados con la Ley de Drogas. Desde el año 2001, la División de Seguridad Pública de entonces, y ahora el CEAD, desarrollan análisis espacial y mapas que permiten visualizar las zonas de mayor

⁴³ Solo existe un estudio de impacto sobre alarmas contra robos en residencias, y que concluye que tienen efecto positivo. Todavía no ha sido publicado, pero se encuentra disponible en internet desde el 30 de abril de 2012, el resumen en Internet, de “Spatial impact of burglar alarms on the decline of residential burglary”, de Seungmug Lee y Harry Wilson.

⁴⁴ Braga, A. y Andrew D., “Hot spots policing effects on crime”. Campbell Systematic Review. The Campbell Collaboration, junio 2012.

⁴⁵ Braga, A. y A. Weisburd, “Policing Problem Places: Crime Hot Spots and Effective Prevention”, Oxford University Press, 2010.

⁴⁶ Sherman y Eck, “Policing for Crime Prevention”, cap 8 en Sherman et al. (eds.) Evidence Based Crime Prevention.

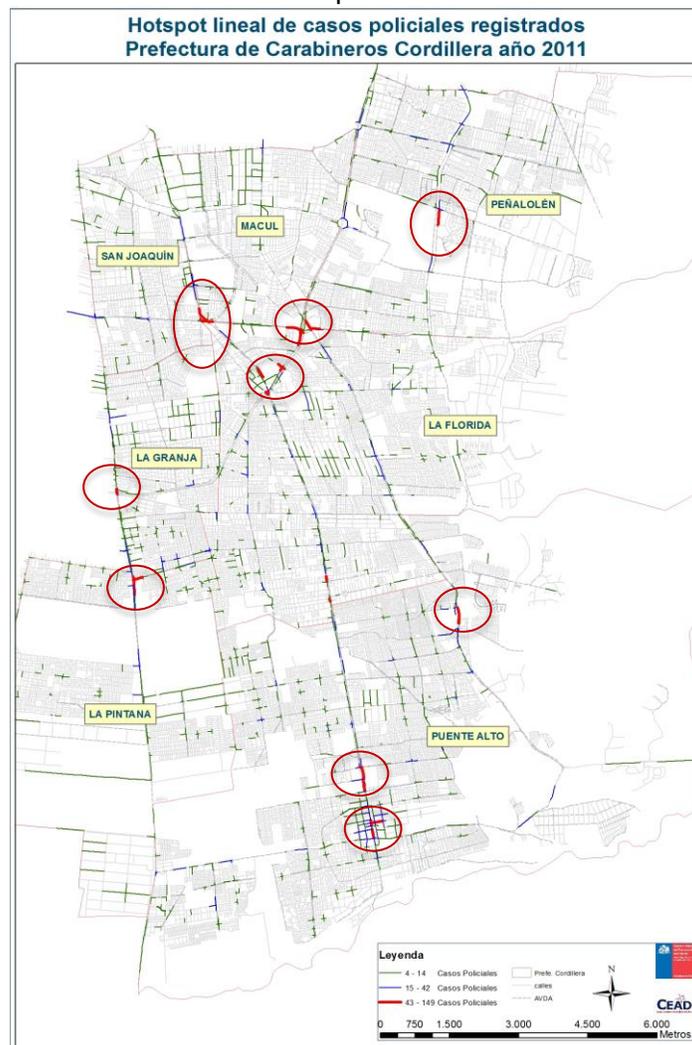
⁴⁷ Koper, C. (1995). Just enough police presence: Reducing crime and disorderly behavior by optimizing patrol time in crime hotspots. Justice Quarterly, 12(4): 649-672.

⁴⁸ La nueva página web de la institución, lanzada la primera semana de agosto de 2012, pone mapas comunales de delitos a disposición de la ciudadanía, junto con recomendaciones de autocuidado, constituyendo un avance sustancial en la información disponible públicamente sobre la delincuencia y los niveles de rendición de cuentas de Carabineros (www.carabineros.cl).

concentración delictual al interior de cada comuna, que se publican en documentos denominados Atlas Delictual para las principales comunas urbanas.

Si bien no existen análisis de concentración espacial de delitos para todo el territorio en su conjunto, en cada subdivisión de éste es posible observar concentraciones importantes. A modo de ejemplo ilustrativo, a continuación se presenta el mapa de los casos policiales, es decir, la suma entre denuncias realizadas por la ciudadanía y los delitos conocidos mediante detenciones en flagrancia, para el caso de los considerados como “delitos en el espacio público” (la suma de robo con violencia e intimidación, robo por sorpresa, robo de vehículo y robo accesorios de vehículos en espacio público), registrados durante el año 2011 en el territorio que comprende la Prefectura Cordillera de Carabineros de Chile. De acuerdo al CEAD, en este mapa el 0,16% de las superficie, y específicamente 43 tramos de ejes viales, concentra el 20% de los casos policiales para esta agrupación de delitos.

Mapa N°1



Fuente: CEAD, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En conclusión, en Chile los delitos también presentan patrones de concentración importante, según los cuales una parte relativamente alta de delitos ocurre en un porcentaje pequeño de direcciones⁴⁹.

d. Descripción y análisis crítico de principales políticas de prevención situacional en curso

A continuación se realiza un breve diagnóstico de las políticas públicas relativas a CPTED y alarmas comunitarias agrupadas, primero, y la vigilancia formal, después.

(i) CPTED y alarmas comunitarias

En Chile, la adopción de criterios CPTED en la planificación y el diseño urbano es todavía incipiente.

Entre los principales hitos en este ámbito de política pública destacan que en el año 2001 Fundación Paz Ciudadana inició una línea de trabajo en esta área, y en conjunto con los ministerios de Vivienda y Urbanismo y del Interior, en 2003 publicó con el aporte de la Asociación Chilena de Municipalidades, del Banco Mundial y del gobierno, la primera guía “Espacios urbanos seguros: recomendaciones de diseño y gestión comunitaria para la obtención de espacios urbanos seguros”, con el objetivo de difundir conocimientos y herramientas fácilmente aplicables en el diseño urbano. Posteriormente, la Unidad de Prevención Situacional de la Subsecretaría de Prevención del Delito⁵⁰ ha publicado una serie de manuales temáticos⁵¹, y ha desarrollado conocimientos, realizado capacitaciones y seminarios, y tiene convenios de colaboración técnica o alianzas estratégicas con los ministerios de Vivienda y Urbanismo, el de Obras Públicas, y de Educación, para transferir conocimientos a instituciones responsables de la planificación urbana y el diseño de infraestructura urbana. Además lidera el proyecto de Certificación de Seguridad Residencial, realiza asesorías técnicas para diversos proyectos específicos, tanto de los comentados ministerios, como a los programas de la misma Subsecretaría, específicamente los programas Barrio en Paz y Fondo Nacional de Seguridad Pública (ver recuadros a continuación).

Recuadro 1: Programa Barrio en Paz

⁴⁹ Estos patrones espaciales además presentan patrones en horarios.

⁵⁰ <http://www.seguridadpublica.gov.cl/prevencionsituacional.html> (consultado el 22 de julio de 2012).

⁵¹ Entre 2010 y 2011 publicó Manual de prevención del delito en la reconstrucción; Manual de prevención de delitos en el comercio; Manual de introducción a la prevención situacional en barrios; Manual de diagnóstico e intervención prevención situacional en barrios; Guía de prevención del delito en zonas residenciales; Guía de prevención del robo de vehículos y sus accesorios.

El Programa Barrio en Paz reemplazó el Programa Comuna Segura, el que partió el año 2001 con un presupuesto de 1.200 millones de pesos y en 2010 contaba alrededor de 6 mil millones de pesos, que se transferían a 100 municipios mediante Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal, y que se destinaba más o menos equitativamente entre proyectos de prevención situacional y proyectos psicosociales (prevención social y reinserción). En su versión Residencial, Barrio en Paz está instalado en 50 barrios, cuenta con alrededor de 6 mil millones de pesos, y contempla la selección del barrio en conjunto con la municipalidad, la realización de un diagnóstico barrial por parte de la SPD, una priorización de problemas detectados por parte de un comité técnico, y una planificación de proyectos a los que se destinarán el presupuesto de alrededor de 130 millones de pesos al año, por tres años, pudiendo ser proyectos de prevención situacional o de prevención social o reinserción (ver “Programa Barrio en Paz”, Subsecretaría de Prevención del Delito, 2011). En su versión Comercial, instalada en 64 barrios, se enfatiza el incremento de la fiscalización interinstitucional para todo tipo de infracciones en el lugar, al igual que el establecimiento de alianzas público privadas con el comercio del sector para realizar iniciativas conjuntas, y cuenta con alrededor de mil millones de pesos que se destinan los exclusivamente a proyectos de prevención situacional, ya que su foco son los delitos en el espacio público.

Recuadro 2: Fondo Nacional de Seguridad Pública

Creado a fines del año 2010, es un concurso anual de proyectos de seguridad pública que tiene un presupuesto de alrededor de 4 mil millones de pesos y financia más o menos 140 proyectos al año, a ejecutar por diversos estamentos de la sociedad, incluyendo municipios, juntas de vecinos, universidades, ONGs, etc. Los proyectos son evaluados según pautas y criterios preestablecidos por técnicos de la Subsecretaría de Prevención del Delito y el tercio mejor evaluado es calificado por un comité de expertos público-privado. El 5% del presupuesto los proyectos de más de 20 millones de peso debe ser utilizado para recoger información necesaria para su posterior evaluación por parte de la SPD. (Para más información ver www.fnsp.cl)

En relación al programa de Certificación de Seguridad Residencial⁵², lo que se pretende es lograr la adhesión a criterios de prevención situacional mediante mecanismos de mercado, como lo es la certificación de la seguridad de residencias, por medio del establecimiento de estándares mínimos de seguridad en conjuntos residenciales nuevos y existentes, tanto públicas como privadas, y la formación de agentes certificadores. Durante el año 2012 el Instituto Nacional de Normalización se encuentra elaborando las normas y trabajando con las industrias relacionadas. Cabe destacar que este proyecto cuenta con la asesoría de *Secured by Design*⁵³, programa de certificación residencial inglés.

En cuanto a Barrio en Paz y el Fondo Nacional de Seguridad Pública, programas que suman un presupuesto de alrededor de 12 mil millones de pesos en el año 2011, para ambos la Unidad de Prevención Situacional de la Subsecretaría de Prevención de Delito genera orientaciones técnicas⁵⁴ para proyectos de cámaras de televigilancia, recuperación e

⁵² <http://www.seguridadpublica.gov.cl/prevencionsituacional.html> (vigente al 4 de agosto de 2012).

⁵³ Ver <http://www.securedbydesign.com/> (vigente al 22 de julio de 2012).

⁵⁴ Ver <http://www.fnsp.cl/PrevencionSituacional.html> (vigente al 22 de julio de 2012).

iluminación de espacios públicos, y alarmas comunitarias⁵⁵, cuyo uso también ha sido impulsado para servir de bases técnicas para proyectos de parte del 2% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que debe destinarse a proyectos de seguridad pública en cada región. En términos generales, dichas orientaciones se encuentran al día en la literatura y se basan en el conocimiento existente sobre lo que funciona tanto internacionalmente como en las experiencias chilenas anteriores.

Por último, cabe destacar el plan recientemente lanzado de forma conjunta entre el Ministerio de Transportes y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el que además de mayor patrullaje por parte de carabineros⁵⁶, también contemplaría iniciativas de prevención situacional en buses, y estaciones de metro, específicamente mejoras en iluminación, y la renovación, relocalización, reparación o instalación de cámaras de televigilancia, aunque no se explicitó el presupuesto relacionado a estas medidas ni su fuente de financiamiento, y no hay un documento explicativo público. Debido a que alrededor del 80% de los delitos denunciados en Chile son contra la propiedad, por una parte, y que los mapas delictivos de la Región Metropolitana indican concentraciones importantes en los principales ejes viales, situación que no ocurre en otras ciudades, por otra, se trata de un plan un plan especialmente pertinente.

En cuanto a los desafíos en materia de prevención situacional, los principales tienen relación, primero, con los bajos presupuestos relativos sobre los cuales la Unidad de Prevención Situacional tiene injerencia directa –alrededor del 60% de la suma de los programas Barrio en Paz y FNSP, es decir, aproximadamente 7 mil millones-, en relación al gasto en infraestructura urbana anual que realiza el Estado. Es decir, si bien se advierte que el conocimiento técnico actualizado está puesto a disposición de la toma de decisiones, y en este tipo de proyectos el resultado se da en períodos breves, y por lo tanto no hay un problema de inconsistencia dinámica, el presupuesto de la SPD es relativamente pequeño no solamente dentro del sector de seguridad pública, sino que también en relación a los presupuestos de los ministerios sectoriales (Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Ministerio de Obras Públicas). Los efectos concretos que los convenios de colaboración tienen dependen, todavía, en gran medida de la voluntad de las contrapartes de los respectivos Ministerios.

⁵⁵ Se trata, en términos resumidos, de la instalación de botones de pánico y chicharras en conjuntos habitacionales, y la organización de los residentes tanto para su instalación como para su mantención y funcionamiento. Su objetivo es “contribuir a la disminución de la ocurrencia de delitos y la percepción de temor e inseguridad en áreas residenciales de alta concentración delictual contra la propiedad y espacios públicos, aumentando las posibilidades de ayuda cercana en caso de victimización”. Orientaciones Técnicas Tipología: Alarmas Comunitarias, Subsecretaría de Prevención del Delito.

⁵⁶ 214 efectivos policiales realicen patrullaje exclusivo en las cercanías de 54 estaciones de Metro, además de 17 retenes móviles que estarán en las diferentes zonas de influencia de éstas. Otros 87 carabineros resguardarán 406 paraderos del Transantiago en distintos horarios. Además, 32 policías uniformados estarán subiendo permanentemente a los buses para resguardar la seguridad de los pasajeros (fuente: <http://www.chilecumple.cl/chile-hoy/lanzan-plan-de-seguridad-en-transporte-publico-de-santiago/index.html>)

En segundo lugar, es sabido que la fidelidad de la implementación de las orientaciones técnicas es tanto o más importante que la calidad de su diseño. En el caso del FNSP, si bien está planificado evaluar los proyectos, los resultados de dichas evaluaciones serán posterior a la ejecución de los proyectos. El control de los proyectos durante su ejecución es, por lo tanto, crítico. Igual cosa ocurre con los proyectos de Barrio en Paz, donde la inserción en las dinámicas municipales presenta también importantes retos para la implementación.

Un último desafío, relacionado con el anterior, es justamente la evaluación de los proyectos y la generación de conocimientos sobre lo que funciona en materia de prevención situacional en Chile. A la llegada del actual gobierno, y a pesar de nueve años de ejecución de proyecto en el territorio mediante el programa Comuna Segura, no habían evaluaciones de resultados ni de impacto que permitieran sacar conclusiones sobre lo que proyectos tienen éxito en nuestro país o son, a lo menos, prometedores. Más aún, la ausencia de líneas bases hacían imposible emprender evaluaciones de proyectos ya concluidos. Los barrios de Barrio en Paz, salvo excepciones, cuentan con encuestas de victimización de línea base, y a partir del año 2011 los proyectos del FNSP debieron destinar el 5% de los recursos asignados a levantar información que permita evaluar el resultado de los proyectos y directrices para el levantamiento de datos por proyecto realizados por el CEAD. Sin embargo, para la SPD repetir las encuestas de victimización una vez ejecutadas las iniciativas o en territorios no intervenidos para tener grupos de control y realizar las evaluaciones propiamente tales, tanto de estos programas como de proyectos específicos como mejoramiento de plazas o la instalación de alarmas comunitarias, por ejemplo, requiere de presupuesto que en la planificación anual compite con la ejecución de más proyectos en el territorio, primero, y a veces permite concluir que lo realizado no tuvo el efecto esperado, segundo. Debido a las obligaciones que impone la Ley de Transparencia y la regulación en torno a compras públicas, la mera posibilidad de tener que publicar resultados negativos desincentiva su realización en un ámbito de política pública tan politizado como éste.

En cuanto al programa de Certificación de Seguridad Residencial, su ejecución deberá sortear una serie de desafíos técnicos y políticos, partiendo por mantener el presupuesto requerido en la etapa de diseño, en circunstancias que sus primeros frutos se empezarán a dar recién durante el período del próximo gobierno.

(ii) Vigilancia formal

El patrullaje preventivo es función de Carabineros de Chile. El principal programa para hacer frente a las mayores demandas de seguridad pública de la ciudadanía, es el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, que se inició el año 2000. Se trata, en esencia, de un sistema de asignación de recursos policiales a las distintas unidades territoriales, más pequeñas que una comuna, sobre la base de estimaciones de demanda, que consideran no solamente la cantidad de delitos sino que también los procedimientos policiales y otras funciones que deben cumplir los carabineros, por una parte, y equivalencias entre

distintos tipos de recursos policiales –patrullas, motos, carabineros a pie, entre otros- y su capacidad de patrullaje o poder disuasivo, por otro⁵⁷. Se consideran en los cálculos de la oferta o de recursos policiales necesarios el patrullar todo el territorio con determinadas frecuencias.

Si bien el Programa de Gobierno y por lo tanto el Plan Chile Seguro contempla la ampliación de dicho Plan a todas las comunas con más de 25 mil habitantes que no contarán con él, la SPD licitó su evaluación a fines de 2011, la que fue adjudicada a Fundación Paz Ciudadana. A la espera de los resultados de dicho estudio, es posible advertir sin embargo desde ya, que si bien el Plan Cuadrante tuvo la virtud de establecer un mecanismo cuantitativo para la asignación de recursos policiales en el territorio y para Carabineros en su conjunto, no se advierte una priorización de la reducción de la delincuencia por sobre otros objetivos institucionales⁵⁸, primero, ni una orientación más concreta sobre las tácticas que la institución desea se desplieguen para lograr mayores niveles de seguridad, en segundo lugar⁵⁹. Su implementación suponía, por ejemplo, la existencia de delegados de cuadrante ejerciendo labores de policía de proximidad o comunitaria, pero recién este año Carabineros y la SPD se encuentra ejecutando un proyecto piloto en cuatro cuadrantes del país para establecer perfiles de cargos y criterios de actuación de equipos de proximidad, el Modelo de Integración Carabineros Comunidad (MICC)^{60,61}.

En paralelo a la evaluación del Plan Cuadrante, con el apoyo del Banco Interamericano del Desarrollo para la contratación de una consultora internacional, la SPD impulsó la instalación del Sistema Táctico de Análisis del Delito en Carabineros de Chile, versión chilena del *Compstat*⁶², sistema de control de gestión policial al que se le ha atribuido la histórica reducción de la delincuencia en Nueva York⁶³, y que actualmente es usado en diversas ciudades de EE.UU. y del mundo. En esencia, es un sistema de gestión basado en información de calidad y oportuna, el despliegue rápido de tácticas, y la constante evaluación de los resultados obtenidos con dichas tácticas. En concreto, cada Prefecto

⁵⁷ Dichas equivalencias fueron construidas al alero del Programa CIAPEP de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

⁵⁸ El “Plan Estratégico Institucional 2010-2014” de Carabineros de Chile, de 34 páginas y 10.900 palabras, contiene la palabra delito(s) 13 veces, 7 de ellas en descripciones sobre el entorno externo de la institución, 4 en la descripción del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, y 2 veces en los 19 objetivos estratégicos, una de éstas en relación al trabajo interinstitucional.

⁵⁹ En palabras de la Dipres, “no está clara cuál es la contribución específica del PCSP a la solución de los dos problemas claves identificados a nivel de Fin: victimización y sensación de temor.” Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Minuta Ejecutiva N°3 Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile, junio de 2007.

⁶⁰ <http://www.seguridadpublica.gov.cl/integracioncarabineros.html> (vigente al 4 de agosto de 2012)

⁶¹ Pero, incluso se hubiese instalado de forma sistemática, programas de policía comunitaria que no tienen un claro foco en factores de riesgo del delito generalmente no tienen efecto sobre la delincuencia. Sherman y Eck, p. 294, en Sherman et al (eds.) Evidence Based Crime Prevention.

⁶² Henry, V., “The Compstat Paradigm: Management Accountability in Policing”, Business and the Public Sector”, 2003, Looseleaf Law Publication.

⁶³ Zimring, Franklin, The City that Became Safe: New York’s Lessons for Urban Crime and its Control”, Oxford University Press, 2012.

realiza reuniones de trabajo con los comisarios de su zona para analizar la evolución de los delitos en cada comuna en la última semana, los últimos 28 días, y lo acumulado a la fecha, todo en comparación con el año anterior⁶⁴, se identifican alzas o bajas importantes, y se comprometen planes de acción concretos para revertir las alzas y acentuar las bajas en delitos. Además de los Prefectos, asisten representantes de los departamentos especializados de Carabineros –OS7, OS10 y SEBV-, quienes aportan información relevante para las operaciones de las comisarías en el terreno. Coincidente con la puesta en marcha del STAD en la Región Metropolitana en octubre de 2011, la institución volvió a descentralizar las Secciones de Investigación Policial e instalarlas en las comisarías, las que tienen como función abocarse a la identificación y desarticulación de bandas de delincuentes, por ejemplo.

Si bien es prematuro para concluir sobre cuánto ha sido el impacto del STAD en las operaciones de Carabineros de Chile y su impacto en el delito, la observación de varias reuniones permite constatar que los comisarios despliegan hoy un mayor conocimiento sobre la realidad delictiva de su zona en comparación con la que se percibía en visitas a terreno realizada por la SPD a principios del año 2011, que la información de las secciones especializadas es compartida con los comisarios y que se programan patrullajes focalizados en puntos calientes, entre otras tácticas. También se observa como problemas de larga data, como son el consumo de recursos policiales para la constatación de lesiones de detenidos, es abordada de forma descentralizada por los comisarios de distintas formas y dependiendo de las características de su territorio: mientras algunos destinan carabineros fijos en el hospital dentro de su circunscripción y libera así a los que acompañaban al detenido en el trayecto, otros gestionan con el alcalde la presencia de médicos en las instalaciones de la comisaría.

Cabe desatacar, además, que la presencia de la autoridad política diferencia este sistema de otros de similar inspiración que Carabineros ya había implementado, y permite complementar las acciones policiales con las de otras instancias de gobierno en la solución de problemas delictivos particulares, y ha gestionado la presencia de fiscales en las reuniones, generando coordinaciones y niveles de descentralización hasta ahora inéditos.

Se trata, en síntesis, de una política basada en evidencia extranjera y en la línea correcta. El futuro del STAD es, sin embargo, todavía incierto. Como toda modernización institucional de envergadura, y sobretodo en una institución de carácter militar y de la envergadura de Carabineros de Chile, debe ser perfeccionada durante su instalación y se enfrenta a desafíos organizacionales y culturales importantes. Cuenta, actualmente, con el respaldo del Ministro del Interior y Seguridad Pública, pero su permanencia en el tiempo dependerá básicamente de si la propia institución percibe que rinde los frutos suficientes

⁶⁴ La evaluación de los sistemas de información realizado por los consultores concluyó que son lo suficientemente robustos como para ser usados como indicadores de la actividad delictiva. Se consideran tanto las denuncias realizadas por la ciudadanía como los delitos pesquisados mediante detenciones en flagrancia, el STAD supone la auditoría de cambios demasiado radicales en las estadísticas y que no se condigan con otros indicadores sobre lo que está ocurriendo en el territorio.

como para asumir los costos del cambio. Su instalación definitiva requerirá, por ejemplo, alinear diversos procesos de gestión interna, especialmente asociados a remuneraciones y carrera funcionaria, ámbitos que caen dentro de las áreas de trabajo de la Subsecretaría de Interior.

Mientras lo anterior no ocurra, el plan para el sistema de transporte público en Santiago ilustra varias características de la situación actual. Primero, a pesar de la existencia de información inequívoca sobre la necesidad de focalizar en el transporte público (tipos de delitos más frecuentes y localización geográfica y por horarios), el establecimiento de un programa específico fue iniciativa del Ejecutivo, no de la propia policía. Su formulación precisa, respecto de la presencia de retenes móviles, por otra parte, insinúa que la evidencia empírica existente sobre las tácticas de patrullaje no ha sido del todo asimilada. Y, finalmente, se carecen de sistemas de retroalimentación de información que permitan dar cuenta de su real implementación del plan, primero, y medir su efecto, después.

3.4. Iniciativas enfocadas en el delincuente

El rol de la imposición de penas en la reducción del delito es en general malentendido por la mayoría de los operadores del sistema penal y autoridades del sector justicia, toda vez que tienden a suponer que un incremento de pena o de la probabilidad de condena, por ejemplo, implicarán solamente un aumento en la población cumpliendo condena debido a que la cantidad de personas que cometen el delito en cuestión no varía, sino que solamente el tiempo que deben estar recluidos. En esencia, impera la creencia es que la disuasión no funciona, y que la reclusión no es otra cosa que una escuela para perfeccionarse en la actividad delictiva.

Kleimann⁶⁵ distingue cuatro vías mediante las cuales, conceptualmente, la imposición de sanciones puede reducir la delincuencia, tres de las cuales se usarán como marco para las siguientes secciones⁶⁶: (i) la incapacitación; (ii) la disuasión, ya sea general o específica⁶⁷; y (iii) la rehabilitación, entedida como el mejorar las capacidades útiles en el mercado laboral legal o cambiar las preferencias, hábitos, o estilos de tomar decisiones para hacer menos probable que delinca frente a la misma relación costo-beneficio.

3.4.1 Incapacitación

⁶⁵ Kleiman, Mark, "When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment", Princeton University Press, 2009.

⁶⁶ La cuarta, los cambios normativos -que surgen de cambios en valores de parte de la sociedad, pero en algunos casos también generan cambios actitudinales en la población-, excenden el alcance de este trabajo. El perfeccionamiento del Código Penal será además tratado por otro autor para ResPublica.

⁶⁷ Los perfeccionamientos del sistema procesal penal también serán abordados por otro autor para Res Pública, por lo que el apartado relativo a la disuasión pretende aportar un marco general en que se inserta la persecución penal, más que un estudio detallado de éste. Las propuestas relativas a la persecución penal serán consecuentemente, también de carácter más bien general.

a. Definiciones

Por incapacitación se entiende la imposibilidad o mayor dificultad que implica para el sujeto para la comisión de un delito el cumplir una sanción o estar sujeto a supervisión. A pesar de que pareciera haber actividades delictivas organizadas desde las cárceles, tanto en Chile como en otros países, se supone que la reclusión implica la máxima incapacitación, (haciendo caso omiso de los delitos que pueden ser cometidos contra otros reclusos).

b. Evidencia empírica

Empíricamente, al analizar la relación entre el nivel delictivo de un país y su población penal, resulta difícil distinguir entre el efecto de la incapacitación de personas criminalmente activas, por una parte, y la disuasión que la imposición de penas puede jugar, por otra. Levitt, sin embargo, logra separar ambos efectos y concluye que es más probable que impere el efecto disuasión por sobre el de la incapacitación⁶⁸, sobretodo en delitos contra la propiedad.

Pero lo anterior no implica que la incapacitación no tenga un rol que jugar en las políticas de seguridad pública. Más bien, la pregunta es cómo incapacitar a quiénes para que sean respuestas penales socialmente rentables.

En el caso de las cárceles, en EE.UU. en 2006, el costo mensual directo por recluso ascendía a más o menos 360 mil pesos al mes (corregido por PPP), y no hay estimaciones sobre costos indirectos en términos de empleabilidad, salud, etc. En cuanto a los beneficios sociales de la incapacitación, Levitt⁶⁹ estimó para ese mismo año que un recluso al margen ascienden a US\$ 45.000 al año (825 mil pesos a PPP), más que dos veces los costos directos. En un estudio más sofisticado, pero siempre solamente sobre la incapacitación directa, considerando diferentes perfiles de delincuentes y delitos, DiIulio y Morrison⁷⁰ concluyeron que la relación costo/beneficio depende del delito (costo social por delito) y del ofensor (intensidad de la actividad delictiva), y que oscila entre 0,08 a 14,77. Es decir, la cárcel como tecnología de imposición de sanciones, valdría la pena sólo para delincuentes prolíficos o que hayan cometido delitos graves.

Si bien los cálculos comentados no incluyen los beneficios sociales de la disuasión, es posible concebir tecnologías de sanción igual de gravosas, es decir, que tengan la misma magnitud percibida, a menores costos directos y, sobretodo, indirectos. Por lo tanto, hay

⁶⁸ Levitt, Steven (1998). "Why Do Increased Arrest Rates Appear to Reduce Crime: Deterrence, Incapacitation, or Measurement Error?" *Economic Inquiry*, v. 36:353-372.

⁶⁹ Levitt, Steven (1996). "The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation", *Quarterly Journal of Economics*, v. 111:319-352.

⁷⁰ DiIulio, John y Anne Piehl (1991). "Does Prison Pay? The Stormy Debate Over the Cost-Effectiveness of Imprisonment" *The Brookings Review*, (otoño): 28-35.

buenas razones para racionalizar el uso de la cárcel, intensificando el uso de penas alternativas a la reclusión. Cabe enfatizar, sin embargo, que las razones se basan en la costo-efectividad de la respuesta penal ante la comisión de delitos, suponiendo la posibilidad de imponer sanciones igual de gravosas tanto dentro de la cárcel como fuera de ella, pero no en menores tasas de reincidencia por parte de población que no pasa por el sistema cerrado, ya que la evidencia, aunque escasa, indica que no hay diferencias en las tasas de reincidencia debido al hecho de que la sanción sea bajo internación o no⁷¹.

Una revisión sistemática estudios de costo-efectividad existentes, que los autores enfatizan son pocos, concluyó que la reclusión para delincuentes reincidentes de alto riesgo es prometedora, pero con retornos decrecientes para delitos menos graves⁷². Aunque controvertida por la factibilidad real de predecir la actividad delictiva de una persona y por razones éticas, la conclusión vigente es que la incapacitación de delincuentes que cometen delitos con alta frecuencia y que no están al final de su carrera delictiva, sería una estrategia efectiva para reducir la delincuencia.

c. Diagnóstico específico

En términos cuantitativos y con el objeto de tener alguna noción de la cantidad total de personas mayores de 14 años que en un momento del tiempo están bajo algún nivel de supervisión o incapacitación por parte del Estado en Chile, se puede calcular, suponiendo que todos los casos que ingresan alguna vez al año se encuentran vigentes en el caso de solo contar con información de flujos de ingreso, que se trata de alrededor de 210 mil personas: 14 mil menores entre 14 y 18 años cumpliendo condena, 60 mil personas sujetas a alguna medida cautelar distinta a la prisión preventiva, 20 mil adultos en prisión preventiva, 63 mil adultos cumpliendo penas alternativas y 54 mil adultos penas de reclusión.

A continuación se detalla la evolución de estas poblaciones para el caso de los adultos⁷³, en la medida que la información lo permita.

i) Medidas cautelares

En relación a la incapacitación durante el proceso penal, en el pasado en Chile, al igual que en muchos países de la región, una proporción demasiado alta de la población recluida correspondía a personas que estaban siendo procesadas, situación que fue corregida mediante la reforma procesal penal en nuestro país. Ésta introdujo una serie de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva (Art. 155 del Código Procesal Penal)

⁷¹ Villettaz P, Killias M, Zoder I. The effects of custodial vs. non-custodial sentences on re-offending: A systematic review of the state of knowledge. *Campbell Systematic Reviews* 2006:13

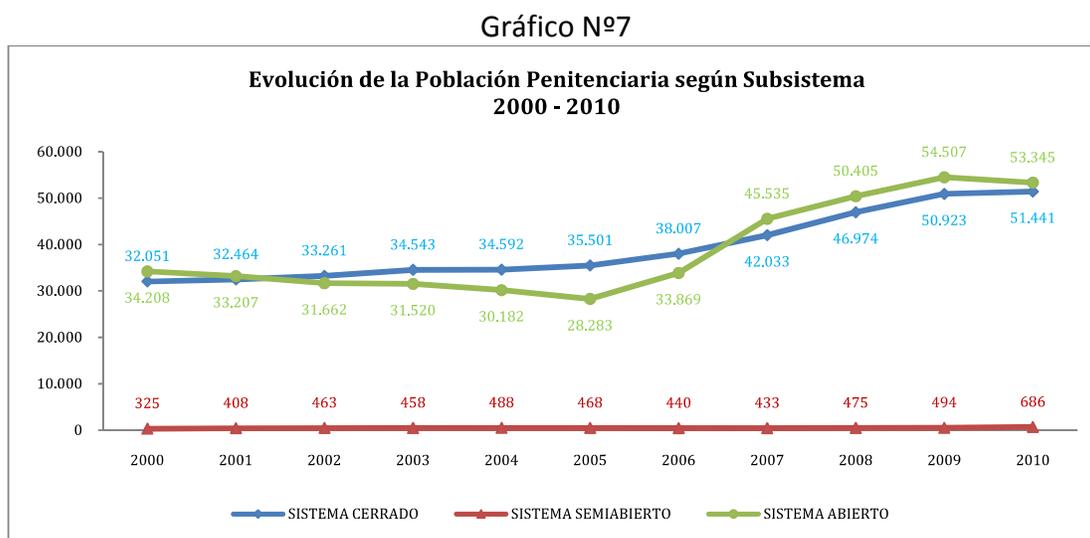
⁷² McDougall, C. et al., "Costs and Benefits of Sentencing", cap. 8 en Welsh y Farrington (ed) *Preventing Crime: What works for Children, Offenders, Victims, and Places*, Springer, 2010; McDougall, Cohen y Perry, *Benefit Cost Analyses of Sentencing*, *Campbell Systematic Review*, Campbell Collaboration, 2008.

⁷³ La información de la población juvenil cumpliendo penas es precaria.

que son aplicadas alrededor de 60 mil veces al año. Sin embargo, no existen estadísticas sobre su nivel de cumplimiento ni estudios que analicen la correlación que hay entre el tipo de medida cautelar aplicada, incluyendo la prisión preventiva que se dicta alrededor de 20 mil veces al año, y la pena finalmente impuesta, ni sobre la reincidencia que ocurre durante el cumplimiento de medidas cautelares en libertad.

ii) Sanciones

En cuanto a los adultos cumpliendo condena, la única información disponible es la cantidad de población penitenciaria en los tres sistemas –abierto⁷⁴, semiabierto⁷⁵ y cerrado⁷⁶-, cuya evolución en términos de promedio anual se presenta en el siguiente gráfico y se discute a continuación, y el otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios, que se presenta después.



Fuente: Balance de la Delincuencia 2010, Fundación Paz Ciudadana, 2011.

Cabe destacar que alrededor del 80% de la población penal recluida adulta se encuentra cumpliendo condena en recintos penitenciarios estatales, y el 20% en centros penitenciarios concesionados. El costo promedio de mensual del sistema público se estima en alrededor de 200 mil los primeros, y si bien es más alto el costo del sistema privado, se desconoce el real valor⁷⁷.

⁷⁴ Incluye las penas alternativas a la reclusión, los Beneficios de Reinserción, y el arresto nocturno.

⁷⁵ Corresponde a los Centros de Educación y Trabajo.

⁷⁶ Incluye la población detenida, en prisión preventiva, y cumpliendo condena.

⁷⁷ Las concesionarias informan que el costo mensual por recluso asciende a alrededor de 282 mil pesos, mientras que el Ministerio de Justicia sostiene que es de alrededor de 500 mil pesos (El Mercurio, “Concesionarios garantizan resolver hacinamiento penal si cambian condiciones para reos”, página C11, 5 de agosto de 2012)

Por otra parte, la tasa de reclusión por cada 100 mil habitantes era en mayo de 2012 de 295, menor que en 2010, año en que llegó a un máximo de a 313⁷⁸. La tasa actual ubica a Chile en el lugar 42 del ranking de 220 países del mundo con información según tasa de reclusión total cada 100 mil habitantes, el segundo lugar en Sudamérica después de Cuyanas Francesas, y por sobre México, Honduras, Nicaragua y Guatemala, aunque por debajo de El Salvador, Panamá, y Costa Rica, si se consideran países de la región de América Central.

En cuanto a la composición de la población penal de acuerdo al tipo de pena, si de reclusión o alternativa, en general se concluye que los países desarrollados, especialmente europeos, tienen una proporción de población cumpliendo penas alternativas de entre el 60 y el 80%, mientras que en Chile es prácticamente el 50%. Así, en términos generales se ha concluido que Chile tiene una tasa de reclusión relativamente alta, conclusión que, dada la ausencia de información sobre el perfil de las personas que cumplen condena o tiempos promedio de condena, debe ser tomada con cautela.

Analizando las tecnologías de imposición de sanciones actualmente en operación en Chile, cabe destacar que existe una discontinuidad entre las penas en libertad (la remisión condicional de la pena, la libertad vigilada, y la reclusión nocturna), a la que pueden ser condenadas personas que no hayan sido condenadas anteriormente, y las penas de reclusión. Las duraciones que son consideradas equivalentes, las falencias operativas en la detección y comunicación de quebrantamientos, y la escasa supervisión real -en el caso de la libertad vigilada, que es la pena con mayor nivel de supervisión en libertad, sólo un tercio recibe tratamientos sistemático⁷⁹ - permiten concluir que no constituyen alternativas igual de gravosas a las penas de reclusión que sustituyen, pero que están disponibles sólo para primerizos⁸⁰.

iii) Beneficios de reinserción

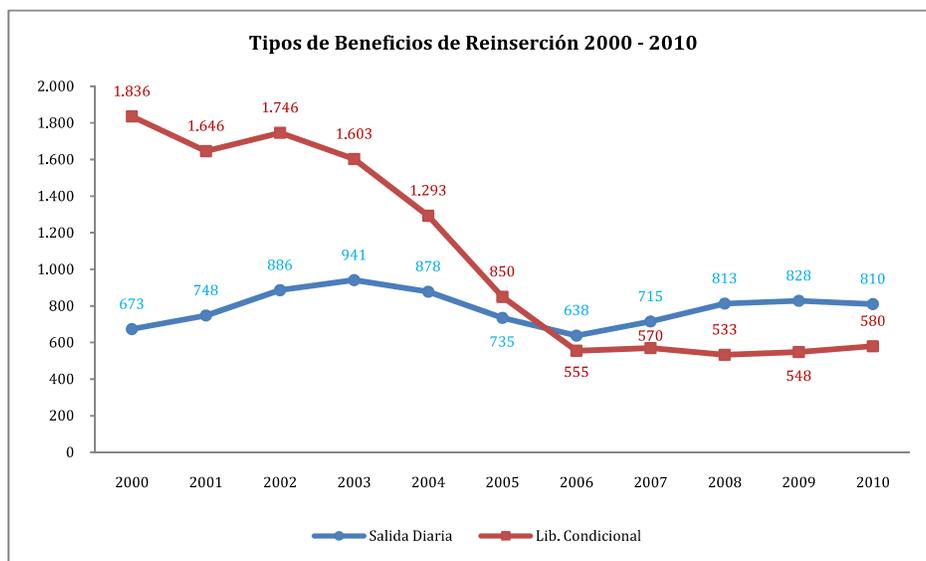
Por su parte, los beneficios de reinserción presentaron una baja importante el año 2006, y su uso no se ha vuelto a aumentar en frecuencia.

Gráfico N°8 Evolución beneficios reinserción

⁷⁸ <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpbcountry.php?country=215>

⁷⁹ Estudio sobre el impacto de la Reforma Procesal Penal en Gendarmería, UNTEC, 2004, citado en presentación de Paula Hurtado, Cárceles y Política Penitenciaria, Seminario sobre Cárceles Privadas UAI-LyD-FPC, 2007

⁸⁰ Las carga de casos por delegado de libertad vigilada los 50, llegando a 100 en algunos casos, cuando la norma indica 30.



Fuente: Balance de la Delincuencia 2010, Fundación Paz Ciudadana, 2011.

En síntesis, la población penitenciaria adulta ha aumentado sostenidamente desde la puesta en marcha del nuevo sistema procesal penal, salvo el año pasado, tanto en el sistema cerrado como en el sistema abierto, y se está haciendo uso restringido de los beneficios de reinserción. Es decir, hay más personas hoy bajo supervisión del Estado por haber cometido un delito, en comparación con una década atrás.

Sin embargo, y en relación a las conclusiones de la evidencia empírica sobre la utilidad que tendría reservar la incapacitación lograda mediante la reclusión a personas que hayan cometido delitos graves o que cometen delitos con alta frecuencia, en Chile no existe información que permita implementar una recomendación como esta: no hay una caracterización de la población penal de acuerdo a los delitos cometidos o perfiles de riesgo según instrumentos actualizados⁸¹; ni encuestas a reclusos que permitan estimar qué parte de la población penal se encuentra cumpliendo pena por delitos graves o pudiendo haber cometido delitos menores, califican como “hechores prolíficos”, por otra; ni estudios sobre población beneficiada con indultos y la comisión de delitos durante el tiempo que habría estado recluida; ni estadísticas de quebrantamiento de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, de penas alternativas a la reclusión o de beneficios intrapenitenciarios debido a la comisión de nuevos delitos.

⁸¹ Una descripción del sistema de clasificación en uso se encuentra en Dammert, L., “El sistema penitenciario en Chile: Desafíos para el nuevo modelo público-privado”, FLASCO Chile, p. 6-8.

d. Descripción y análisis crítico de principales políticas en curso

En el ámbito penitenciario y en relación a personas mayores de 18 años, el actual gobierno ha impulsado algunas medidas para paliar el déficit de plazas del sistema en su conjunto⁸² y racionalizar el uso de la cárcel, por una parte, y mejorar el sistema de penas alternativas, por otra.

En relación a las primeras, modificó las penas a cumplir en caso de no pago de multa, y debido a lo cual alrededor de 3.400 personas se encontraban reclusas; un indulto conmutativo general que beneficiará a aproximadamente seis mil personas que cumplan ciertos requisitos y hayan cumplido parte importante de su condena y cuya liberación se estima no perjudicará la seguridad pública (mujeres con permiso de salida diaria, condenados cumpliendo reclusión nocturna, y algunos condenados extranjeros), y la repatriación de reclusos extranjeros que cumplían condena en nuestro país. En su base, algunas de estas medidas suponen derechamente que se trata de personas que nunca debieron haber ingresado a un centro de reclusión, como es el caso de las personas reclusas por no pago de multas, o que estando reclusas presentan perfiles de baja peligrosidad. El efecto que estas medidas tengan sobre la actividad delictiva dependerá, finalmente, de si el primer grupo cometerá delitos a causa de su reclusión -ya que la existencia del efecto criminógeno de la cárcel es discutido⁸³-, y de la calidad de los instrumentos utilizados para identificar cuáles reclusos no presentan un riesgo para la seguridad pública. Sobre este último punto, como ya se mencionó el sistema de clasificación que históricamente ha operado en el sistema penitenciario no está al día en cuanto a la identificación de factores de riesgo a la reincidencia, y su mejoramiento es mencionado en la Cuenta Pública del año 2011 como una de las actividades que implementará el Ministerio de Justicia durante el año 2012.

En paralelo, además de mejorar condiciones de habitabilidad básicas –aumentar las raciones de comida, literas, frazadas⁸⁴- a fines del año 2011 se inauguró el Centro Penitenciario de la Región del Biobío con una capacidad de mil 190 plazas, cuya construcción se inició en el gobierno anterior, y esta año están listos los diseños de ingeniería y especialidad de cuatro nuevos recintos para ocho mil 550 plazas, un centro de clasificación y derivación y tres Centros de Educación y Trabajo de baja peligrosidad.

⁸² Ver Cuenta Pública 2012 del Ministerio de Justicia, disponible en <http://www.minjusticia.gob.cl/en/documentos/category/31-cuenta-publica.html> (vigente al 30 de julio de 2012)

⁸³ Camp concluye que no existe, mientras que Gaes y Scott concluyen que sí. (Camp, Criminogenic Effects of the Prison Environment on Inmate Behavior: Some Experimental Evidence, Federal Bureau of Prisons Office of Research and Evaluation, 2004; Gaes y Scott, Unintended consequences: experimental evidence for the criminogenic effect of prison security level placement on post-release recidivism, Journal of Experimental Criminology, Vol. 5, No. 2 (2009), 139-162).

⁸⁴ Ver “Plan 11 medidas en 90 días para mejorar condiciones de encarcelamiento en nuestro país”, disponible en <http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/11medidas.pdf> (vigente al 5 de agosto de 2012).

El enfatizar plazas de baja peligrosidad es de acuerdo a entrevistas a actores claves acertado, ya que producto del programa de concesión de cárceles de los gobiernos anteriores, existe una sobreoferta de plazas para reos de alta peligrosidad en circunstancias que, dada la naturaleza del problema delictivo de Chile, el perfil de los reclusos chilenos es en general de media o baja peligrosidad. No se advierte, sin embargo, que la implementación de un sistema de diagnóstico de perfiles de riesgo requiera un establecimiento penal especializado en la recepción, diagnóstico y derivación según perfiles de riesgo, o si más bien debiera ser una capacidad instalada en todos o los principales penales del país.

Por último, cabe también discutir la real necesidad de plazas que habría en el sistema penitenciario. Si bien hay centros con altos niveles de hacinamiento extremos, hay antecedentes que permiten cuestionar la calidad de la gestión de las plazas ya existentes⁸⁵ y por lo tanto cambiar el eje de la discusión desde un consenso sobre la necesidad de aumentar la capacidad de un sistema que estaría colapsado hacia una centrada en un diagnóstico más preciso sobre la cantidad y calidad de plazas e infraestructura adicional existentes y las que serían necesarias, y cómo transitar hacia allá, incluyendo los ámbitos de gestión por parte de alcaides y autoridades centrales de Gendarmería y la fórmula precisa para la construcción (público, concesionada como se realizó con anterioridad, u otra alternativa).

Lo anterior se relaciona con que el sistema penitenciario no solo presenta desafíos en materia de dotación⁸⁶ o infraestructura, sino que en el diseño de políticas institucionales de mediano y largo plazo que instalen sistemas de información y control de gestión que alimenten una adecuada toma de decisiones por parte de los distintos estamentos de la institución, y erradiquen prácticas perniciosas como la venta de insumos de primera necesidad por parte de gendarmes, como era el caso de los balones de gas en el penal Colina I en que a fines de 2010 ocurrió la mayor tragedia penitenciaria de la historia del país.

Tal como ya se comentó, en materia de gestión de información, no hay indicadores periódicos de reincidencia, y cálculos realizados por distintas instituciones sobre la base de información proporcionada por Gendarmería arroja información contradictoria en cuanto a datos tan básica como la cantidad de personas que egresan de las cárceles (según cálculos de la Subsecretaría de Prevención del Delito, el año 2011 habrían egresado alrededor de 60 mil personas, mientras que Fundación Paz Ciudadana concluyó que habrían sido aproximadamente 50 mil personas).

⁸⁵ No hay estudios públicos sobre la materia, pero declaraciones de las empresas concesionarias y del Ministerio de Justicia en medios de prensa confirman este argumento. (El Mercurio, “Concesionarios garantizan resolver hacinamiento penal si cambian condiciones para reos”, página C11, 5 de agosto de 2012)

⁸⁶ En marzo de 2010 entró en vigencia la ley 20.426, que moderniza e incrementa el personal de Gendarmería de Chile.

En cuanto al sistema de penas alternativas, en mayo de 2012 fue aprobada por el Congreso una modificación importante a la Ley 18.216, que amplía el catálogo de penas, creando la los trabajos en beneficio de la comunidad, la libertad vigilada intensiva y el arresto domiciliario, e incorporando el monitoreo telemático (conocido como brazaletes) para los casos de violencia intrafamiliar en la libertad vigilada intensiva y para reclusiones domiciliarias, las que además estarían siendo acompañadas de ampliaciones de la cantidad de delegados de libertad vigilada. Serán claves para la legitimidad de las nuevas penas una implementación de calidad tanto de los trabajos en beneficio de la comunidad como del monitoreo telemático^{87,88}.

En relación a las medidas cautelares no privativas a la libertad, el Plan Chile Seguro contemplaba la creación de Servicios de Antelación a Juicios que recopilaran antecedentes sobre la probabilidad de fuga y reincidencia de los imputados⁸⁹ y supervisarán el cumplimiento de las condiciones impuestas, pero no ha habido avances reales en esa línea.

Por último, existe bastante debate en torno al sistema de justicia penal para adolescentes, toda vez que fue reformada en el año 2007 contrario a las recomendaciones de expertos de la sociedad civil. Si bien el actual Ministro del ramo ha recientemente invitado a diversos actores a una mesa de trabajo para perfeccionar la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, el gobierno ha enfatizado aspectos de gestión operativa de los centros, implementando un Plan de 11 Medidas⁹⁰. Sus contenidos dan cuenta de lo precarias de las condiciones de estos centros, y de que, pudiendo haber perfeccionamientos legales posibles, la actual ejecución de las sanciones probablemente afecte en mayor medida los resultados del sistema.

3.4.2. Disuasión

a. Definiciones

⁸⁷ El nivel de supervisión logrado es clave para que el arresto domiciliario y el monitoreo telemático sean socialmente costo-efectivos, pues tiene el potencial de no ser costo-efectivo al considerar el costo para las víctimas de delitos cometidos por personas bajo supervisión en estas modalidades, al igual que la liberación de personas de la cárcel antes del cumplimiento de su condena (McDougall, C. et al., “Costs and Benefits of Sentencing”, cap. 8 en Welsh y Farrington (ed) Preventing Crime: What works for Children, Offenders, Victims, and Places, Springer, 2010, p. 123)

⁸⁸ MacKenzie plantea en 2002, de hecho, que no había evidencia que mayores niveles de supervisión en penas que se cumplen en libertad implicaran menores niveles de reincidencia, pero que sí había alguna evidencia sobre el efecto que programas de rehabilitación incorporados a estas penas tendrían sobre la reincidencia, como es el caso de la Libertad Vigilada Intensiva (Sherman et al (ed) Evidence Based Crime Prevention, 2002, p. 342-343).

⁸⁹ En la única encuesta a jueces, éstos expresaron el no contar con información suficiente para tomar la decisión sobre qué medida cautelar aplicar (Ahumada, Farren y Williamson, “Encuesta de opinión de jueces: evaluación de medidas cautelares personales y otros temas relacionados”, Fundación Paz Ciudadana, 2010).

⁹⁰ Ver medidas <http://www.minjusticia.gob.cl/en/11-medidas.html> (vigente al 30 de julio de 2011).

Como es sabido, el primero en plantear un modelo económico sobre la actividad delictiva fue Gary Becker⁹¹, introduciendo en el análisis de la delincuencia el papel de los incentivos y el análisis costo-beneficio, y planteando básicamente que algunas personas cometen delitos no porque difieran de las demás, sino que los costos y beneficios relativos difieren para ellos en relación a los demás. Trabajos posteriores refinaron el modelo de Becker permitiendo diferentes niveles de riqueza⁹², la posibilidad de elegir entre distintos niveles de daño⁹³, y la aversión al riesgo^{94,95}. También, ante críticas como las de DiIulio⁹⁶, que si bien reconocen el gran aporte del enfoque para la inclusión de análisis costo-beneficio en las políticas públicas para reducir el delito, plantean que el modelo simplemente no representa la “super-impulsividad” de jóvenes urbanos, extienden el modelo para hacerlo “descriptivamente más preciso”⁹⁷, incluyendo la orientación al presente identificada por criminólogos y operacionalizando la “impulsividad” y la “celeridad” en la tasa de descuento, por una parte, y considerando costos no legales en los costos de cometer un delito, específicamente la vergüenza (*embarrassment* y *shame*), el miedo a la desaprobación por parte de los pares, estigma social, etc., por otra.

b. Evidencia empírica

Levitt⁹⁸, si bien defiende el nivel de abstracción de los supuestos del modelo económico - “el único requisito para que la disuasión se exprese empíricamente es que los delincuentes *en promedio* deben responder a cambios en los costos y beneficios del delito”⁹⁹-, tanto sus investigaciones¹⁰⁰ como su análisis de los estudios empíricos realizados al modelo económico del delito¹⁰¹ lo hacen concluir que “la mejor evidencia

⁹¹ Becker, Gary (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach" *Journal of Political Economy*, v. 76:169-217.

⁹² Polinsky y Shavell, *A note on optimal fines when wealth varies among individuals*, *The American Economic Review*, Vol. 81 No. 3, 1991.

⁹³ Stigler, G., "The Optimum Enforcement of Laws" *Journal of Political Economy*. 78:526-36, 1970.

⁹⁴ Polinsky y Shavell, "The Optimal Tradeoff between the Probability and Magnitude of Fines", *The American Economic Review*, Vol. 69, No. 5, 1979.

⁹⁵ Becker planteó la preferencia al riesgo como requisito en el análisis de su modelo.

⁹⁶ DiIulio, John (1996). "Help Wanted: Economists, Crime, and Public Policy." *Journal of Economic Perspectives*, v. 10:1-23.

⁹⁷ Nagin, Daniel S. y Greg Pogarsky (2001). "Integrating celerity, impulsivity, and extralegal sanction threats into a model of general deterrence: Theory and evidence". *Criminology* 39:865-891; p. 866.

⁹⁸ Levitt, Steven, Deterrence, cap. 15 en Petersilia, Joan y James Q. Wilson (eds) (2002). *Crime*. ICS Press, pp. 435 a 450.

⁹⁹ Traducción propia; énfasis original.

¹⁰⁰ Kessler, Daniel y Steven Levitt (1999). "Using Sentence Enhancements to Distinguish Between Deterrence and Incapacitation." *Journal of Law and Economics*, v. 42 (abril): 343-63.

¹⁰¹ Entre ellos: Eide, Erling, "Economics of Criminal Behavior", capítulo 8100 en Enciclopedia de Derecho y Economía, Bouckaert, B. y De Geest, G., (ed), Universidad de Ghent, 1997; Mocan, N. y R. Gittings, "The Impact of Incentives on Human Behaviour: Can we make it Disappear? The Case of the Death Penalty", NBER Working Papers Series, Working Paper 12631, octubre 2006; McCormick, Robert and Robert Tollison (1984). "Crime on the Court." *Journal of Political Economy*, v. 92:223-235; Levitt, Steven (1998). "Why Do Increased Arrest Rates Appear to Reduce Crime: Deterrence, Incapacitation, or Measurement Error?" *Economic Inquiry*, v. 36:353-372; Nagin, Daniel S. (1998). "Criminal deterrence research at the outset of the Twenty-first century." *Crime and Justice: A Review of Research*. 23: 1-42.

disponible sugiere que la disuasión juega un rol no trivial en explicar las diferencias en las tasas delictivas a lo largo del tiempo o diferentes territorios, pero por sí sola la disuasión cae corta en proveer una explicación completa de los patrones observados en la delincuencia¹⁰², y “es poco probable que más del 25% de la fluctuación en tasas de delitos [...] sea debido a la disuasión. Por lo tanto, mientras la disuasión es una consideración importante en el desarrollo de políticas públicas, parece que otros factores –familia, comunidad, demografía, y otros- son por lo menos igual de influyentes”¹⁰³.

Es decir, este cuerpo de literatura permite concluir que la disuasión, a diferencia de la incapacitación, tiene impacto en la actividad delictiva, aunque no la explica por completo.

En 2009, Kleiman¹⁰⁴ realiza un aporte interesante a desde la economía con la incorporación de la teoría del juego¹⁰⁵ y por lo tanto el comportamiento estratégico, en primer lugar, y un análisis más comprehensivo y realista del funcionamiento del sistema de persecución penal, en segundo lugar. En su análisis, la capacidad limitada de perseguir e imponer sanciones en un momento del tiempo por parte del Estado, sabida por las personas, juega un papel crucial, toda vez que la imposición de sanciones a otros agota la capacidad instalada y por lo tanto baja la probabilidad de que a la persona en cuestión le apliquen una pena. En esencia, el autor argumenta y fundamenta con un modelo simple y análisis de estudios de casos, que la celeridad y la certeza de la pena son más relevantes que la magnitud de la pena en la conducta de las personas. De hecho, las penas altas suelen ser aplicadas mucho más selectivamente y bajo estándares probatorios más exigentes –y más costosos- y por lo tanto con menor probabilidad.

c. Diagnóstico específico

La mirada debe volcarse, entonces, sobre cuál es la probabilidad de que una persona que comete un delito en Chile deba enfrentar la justicia en tiempos breves y que, de ser identificado, su infracción reciba alguna sanción. A su vez, la respuesta del sistema ante reiteraciones o quebrantamientos también debe ser motivo de análisis.

En ausencia de sistemas de datos que permitan seguir casos a lo largo del sistema de persecución penal, se pueden hacer sólo algunos ejercicios aproximados y generales, haciendo caso omiso de las diversas metodologías para contar casos, entre otros factores, y presentar datos que ilustren la situación actual.

De acuerdo a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Pública, en Chile se cometen alrededor de 2 millones de delitos al año, a los que además habría que sumarle los delitos

¹⁰² Petersilia, Joan y James Q. Wilson (eds) (2002). *Crime*. ICS Press, p. 436.

¹⁰³ Petersilia, Joan y James Q. Wilson (eds) (2002). *Crime*. ICS Press, p.450.

¹⁰⁴ Kleiman, Mark, “When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment”, Princeton University Press, 2009.

¹⁰⁵ La cita de T. Schelling, “Brute force succeeds when it is used. Effective deterrent threats are never carried out.” en la primera página cristaliza el enfoque del libro.

que aquejan al comercio¹⁰⁶, y los delitos sexuales y los homicidios, pero que como se vio en la sección de diagnóstico son poco relevantes en términos de volumen. Ingresan al año al Ministerio Público alrededor de 1,3 millones de delitos, respecto de los cuales, sin embargo, la mitad (alrededor de 650 mil) son clasificados como sin imputado conocido, y de éstos 550 mil son archivados provisionalmente. O sea, los delitos no denunciados y denunciados pero sin imputado conocido y archivados, equivalen a alrededor del 60% del total estimado de delitos. Y del 40% restante que sí es tramitado en el sistema, tomando como referente el año 2011, el 42% tiene una saluda judicial cualquiera y 14% una sentencia condenatoria¹⁰⁷. Es decir, a grandes rasgos se puede estimar que sólo el 17% de los delitos que ocurren reciben alguna respuesta judicial, y 5% terminan en una sentencia condenatoria.

Estas tasas generales son, en términos comparados, relativamente similares a las respuestas que producen otros sistemas judiciales. El problema es que en el caso chileno, mientras por la naturaleza de los hechos las tasas de casos con imputado conocido son relativamente altas para delitos violentos –ascienden a 58%, 64% y 86% para lesiones, violación y homicidio, respectivamente–, la tasa de imputado conocido para los delitos contra la propiedad más frecuentes, el robo con fuerza, el robo por sorpresa, y el robo con violencia, asciende a 10%, 15% y 9%¹⁰⁸, respectivamente, con lo que la tasa de respuesta y de condena baja significativamente.

Si, tal como suele hacerse, se considera la gravedad del delito en particular y de forma asilada, como un hecho puntual, estos resultados parecen adecuados toda vez que el esfuerzo dedicado por el sistema de persecución se condice con la gravedad relativa del hecho y por lo tanto el daño social generado. Esta interpretación, sin embargo, desconoce no sólo los efectos disuasivos que la imposición de sanciones genera, sino que no considera el hecho de que gran parte de los delitos contra la propiedad presenta patrones importantes no solo en cuanto al lugar de ocurrencia, como ya se vio en la sección relativa a la prevención situacional, sino que también en cuanto a las personas involucradas. No hay estudios al respecto en Chile, pero no hay razones para suponer que nuestro país no presente concentraciones de la actividad delictiva en un número reducido de personas como ocurre en otros países, por una parte, y la frecuencia de los delitos contra la propiedad tiene estrecha relación con la existencia de redes de distribución y venta de bienes robados que, si bien no califican dentro de la categoría de crimen organizado, sí deben ser considerados como delincuencia organizada, por otra.

Si bien la dictación de una pena debe considerar solamente la naturaleza de el o los hechos por los cuales una persona está siendo juzgada, existen numerosas otras instancias

¹⁰⁶ Entre 2008 y 2011 la Cámara Nacional de Comercio ha realizado seis encuestas de victimización al comercio, pero no se reportan estimaciones de cuántos delitos se estima implican las tasas de victimización reportadas.

¹⁰⁷ Ministerio Público, Cifras relevantes en la gestión de casos Año 2011, presentación.

¹⁰⁸ En el caso del hurto asciende a solo 50%, probablemente influido por la presencia de guardias privados en establecimientos comerciales.

de gestión del sistema de persecución penal en que las instituciones sí pueden maximizar el beneficio del gasto que se realiza en persecución penal, tanto al agregar certeza al cumplimiento de las disposiciones judiciales, como al focalizar en grupos de personas u organizaciones que contribuyen importantemente a la victimización.

La ausencia de las estadísticas requeridas para hacer gestiones de esta naturaleza, primero, y de estudios diagnósticos que precisen los problemas concretos presentes, dan cuenta de lo escasamente explorado que ha sido este aspecto del sistema de persecución penal en Chile. De forma preliminar es posible plantear, sin embargo, las áreas que mayores desafíos presentan:

i) Primeras diligencias

No hay información que permita identificar si las altas tasas de imputados desconocidos pueden ser atribuidas a la labor policial o al trabajo de fiscales, pero todo indica que hay serias falencias en las primeras diligencias en los sitios del suceso¹⁰⁹, toda vez que se puede observar que en la salvo casos excepcionales y de gran relevancia pública, en la mayoría de los juicios gran parte de las pruebas son testimoniales, no científicas.

ii) Captura de prófugos

La captura de personas con obligaciones incumplidas ante el sistema penal es dificultada por dos tipos de problemas: ausencia de información, y el escaso uso de la información que existe. Sobre lo primero, no hay claridad sobre los prófugos en Chile¹¹⁰ y las instituciones no comparten información (Carabineros de Chile por ejemplo no sabe si un prófugo que está buscando salió del país, ya que Policía de Investigaciones maneja la información migratoria). En segundo lugar, se subutilizan tácticas utilizadas en otros países para identificar o contactar a personas prófugas, como lo son los controles vehiculares, por ejemplo.

iii) Persecución penal estratégica

Aún cuando una persona puede estar cometiendo hurtos faltas todas las semanas en el mismo local comercial, la práctica común es que el fiscal no persevere y la persona no sea formalizada. El Ministerio Público, entidad a cargo de liderar la investigación de los delitos, incentiva la tramitación en tiempo y forma de los casos, pero no la identificación de problemas delictivos asociados ya sea a hechos prolíficos o reincidentes¹¹¹ como a

¹⁰⁹ “En los 10 años que fui fiscal, nunca recibí una huella dactilar como prueba”.

¹¹⁰ Ilustrativo resultó la reciente publicación de cifras divergentes entre las policías y el Ministerio Público respecto de cuántos prófugos de la justicia hay –considerando tanto los que no comparecieron a alguna audiencia o no están cumpliendo su condena-, dato sobre el cual en efecto hay diversidad de bases de datos y no hay consenso entre las instituciones. (El Mercurio, “Número de prófugos: extrañas contradicciones”, artículo editorial jueves 23 de febrero de 2012).

¹¹¹ Declaraciones de fiscales tales como “Recién a la séptima violación en el mismo parque, y porque se dio la casualidad que me tocaron todos los casos a mi, me di cuenta que había un patrón” ilustran este punto.

bandas organizadas que roban y comercializan bienes. Casos emblemáticos son el robo de vehículos y el abigeato, delitos que requieren cadenas de distribución con altos niveles de sofisticación.

- iv) Monitoreo de cumplimiento de medidas cautelares, penas alternativas y beneficios intrapenitenciarios y reacción ante incumplimientos

Como ya se comentó, el hecho que no haya registro de los quebrantamientos de medidas o penas que se cumplen en libertad da cuenta de que el sistema escasamente reacciona ante ellos. En el caso particular de las medidas cautelares, si bien el sistema procesal penal actual es a todas luces superior y más ágil que el sistema anterior, los primeros contactos con el sistema proveen de información tanto a la persona procesada o condenada (disuasión específica) como a sus círculos de conocidos (disuasión general) sobre la incapacidad que éste tiene para hacer valer las normas.

- v) Gestión de población penal según perfiles de riesgo

El otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios actualmetne no obedece a criterios que de acuerdo a la literatura actual tengan relación con el perfil de riesgo delictivo.

- d. Descripción y análisis crítico de principales políticas en curso

El Plan Chile Seguro contemplaba impulsar la persecución penal estratégica, usando como experiencia inicial el financiamiento por parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Planes de Persecución Penal Estratégica para el Ministerio Público en cada región de Chile, elaborados por expertos. El Ministerio Público rechazó la iniciativa, indicando que el cumplimiento de las medidas contempladas en el Plan Chile Seguro se lograría mediante la aprobación del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público (PFMP) por el cual el Fiscal Nacional venía abogando desde el gobierno anterior.

La Dirección de Presupuestos del actual gobierno requirió opinión del BID sobre el PFMP, institución que hizo suyo el enfoque del Plan Chile Seguro pero que, por coincidencia, concluye que es necesario un aumento presupuestario prácticamente equivalente al monto originalmente solicitado por el Ministerio Público, institución que hizo suyo el nuevo diseño (la composición entre fiscales y administrativos sí variaba). La persecución penal estratégica quedó, finalmente, relegada a un plano menor, a ser piloteada en algunas regiones, en circunstancias en que, la verdad sea dicha, puede ser impulsada como política institucional si hubiese la voluntad de hacerlo.

En cuanto a las policías, el STAD ya comentado ha logrado poner el foco también en las personas que suelen cometer ciertos delitos en determinados sectores, y a permitir la coordinación de una persecución penal más eficaz con los fiscales. En el caso particular de

la comuna de Santiago, que concentra alrededor del 10% de los delitos de la Región Metropolitana, de hecho la SPD lanzó primero, a fines de 2010, el programa Barrio en Paz Comercial en el casco histórico y después un modelo de trabajo similar a Santiago Más Seguro del año 2007 al alero del Programa Barrio en Paz Comercial, en que además de un aumento importante en la dotación policial se planificaron acciones mejor coordinadas entre la fiscalía y Carabineros de Chile para lograr desbaratar las bandas que operan en el sector. Sin embargo, se desconocen evaluaciones de esta iniciativa.

Otra iniciativa, los Grupos Especiales en Bienes Robados de la Policía de Investigaciones, si bien corresponde a persecución penal focalizada, será descrito en la sección relativa a la arista “objeto”, ya que su foco está en dificultar la comercialización de bienes robados y por lo tanto hacer menos atractivo el robo.

En términos generales, sin embargo, y a pesar de que entre los operadores del sistema hay altos niveles de consenso sobre los problemas vigentes, la ausencia de información que permita identificar con precisión la naturaleza de dichos problemas, y el escaso desarrollo de instrumentos y plataformas institucionales para la rendición de cuentas tanto a la ciudadanía como al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuando pertinente, sobre los resultados que a cada institución le corresponde aportar a la persecución penal de personas que cometen delitos, alimentan el status quo e implican que el tipo de iniciativas desplegados por la SPD en el ámbito Sancionar del Plan Chile Seguro –Servicio de Antelación a Juicios, Persecución Penal Estratégica- y STAD y Grupos Especiales de Bienes Robados (GEBRO) de la Policía de Investigaciones, no se ejecuten o tengan un impacto relativamente acotado.

Finalmente, cabe destacar que la persecución penal de personas que cometen un delito no sólo es relevante por la incapacitación o la disuasión general y particular que puede ejercer, temas abordados en las secciones precedentes, sino que también porque permite al Estado obligar a las personas a someterse a programas que disminuyan sus factores de riesgo a la comisión de delitos y que, como se verá a continuación, sí pueden en el caso de algunos perfiles afectar la conducta de estas personas y consecuentemente la victimización que generan. Es decir, la persecución penal es un vehículo para la rehabilitación, la cual se aborda a continuación.

3.4.1. Rehabilitación

a. Definiciones

Si bien hay diversas definiciones, tal como plantea Kleiman, por rehabilitación puede entenderse como el conjunto de actividades que tengan por objetivo mejorar las capacidades y oportunidades en el mercado legal de personas que han cometido delitos, de tal forma de hacer más atractiva la actividad legal y menos ventajoso el someterse a una sanción; o cambiar las preferencias, hábitos y estilos de toma de decisión para hacer menos probable que la persona vuelva a delinquir si se enfrenta a cualquier combinación

de costo-beneficio de cometer un delito. En síntesis, son iniciativas que pretende reducir las probabilidades de que una persona reincida cumpliendo su condena en libertad o una vez que haya cumplido su condena de reclusión. Ciertamente, la incapacitación por si sola no genera ninguno de los efectos recién descritos.

b. Evidencia empírica

Mientras en los 70 se pensaba que nada funcionaba para reducir la actividad criminal de la población penal ("*nothing works*" fue acuñado por un informe de Martens en 1974¹¹²), en las décadas siguientes se fue acumulando cada vez más evidencia sobre el hecho de que determinado tipo de programa, bien ejecutado y focalizado, sí puede impactar positivamente en las tasas de reincidencia. Específicamente, programas que además de ser bien implementados, modifican factores de riesgo dinámicos (los estáticos no son posibles de modificar) y que efectivamente están estrechamente vinculados con la actividad delictiva, tienen impacto sobre la reincidencia, sobretodo para los perfiles de riesgo más altos. A continuación se resume la evidencia disponible:

- Educación básica para adultos: los programas que proveen oportunidades para terminar la educación escolar y rendir exámenes de ingreso a la universidad son considerados solamente como prometedores debido a la falta de evaluaciones con rigurosidad científica (MacKenzie 2002).
- Educación vocacional, trabajo intrapenitenciario y transición al mundo laboral: los programas laborales en el ámbito penitenciario suelen presentar serias dificultades metodológica, especialmente en relación a los sesgos de ingreso y la falta de información de grupos de control bien seleccionados, pero en términos generales la oferta programática que entrene a personas cumpliendo condena para ejercer un oficio, el trabajo durante la estadía en la cárcel y programas de reinserción laboral son prometedores o tienen impacto en la reincidencia, dependiendo del diseño particular (MacKenzie 2002).
- Intervenciones cognitivo-conductuales^{113,114}: emplean técnicas estructuradas dirigidas a construir habilidades cognitivas en áreas en que los ofensores tienen deficiencias y reestructurar la cognición en áreas en que el pensamiento de los que cometen delitos es sesgada o distorsionada. Estas técnicas típicamente incluyen entrenamiento de habilidades cognitivas, manejo de la ira, y varios componentes complementarios relacionados con habilidades sociales, desarrollo moral, y prevención de recaídas. Las reducciones en las tasas reincidencia de delitos en general ascienden a entre 20% y 30%, y,

¹¹² Martinson, R. (1974) What Works? Questions and answers about prison reform. *The Public Interest*, 10, 22-54.

¹¹³ Lipsey, Landberger y Wilson, "Effects of cognitive-behavioral programs for criminal offenders", Campbell Systematic Review, Campbell Collaboration, 2007; Lipsey y Landberger, "Cognitive Behavioral Interventions", cap. 4 en Welsh y Farrington (ed) Preventing Crime: What works for Children, Offenders, Victims, and Places, Springer, 2010.

¹¹⁴ Garrido V, Morales LA. Serious (violent or chronic) juvenile offenders: A systematic review of treatment effectiveness in secure corrections. *Campbell Systematic Reviews* 2007:7

notablemente, con mayores efectos en delincuentes con perfiles de alto riesgo (aunque los autores advierten que los impactos son más bajos en iniciativas que no son implementadas como parte de un proceso de investigación y desarrollo y enfatizan la necesidad de una implementación y supervisión de calidad y la ejecución por parte de personal bien entrenado). Los tratamientos para personas que han cometido delitos sexuales son, de hecho, el único tipo de programa sobre el que hay evidencia de costo-efectividad¹¹⁵.

- Tratamiento de adicción a las drogas en el sistema carcelario: si bien los autores no excluyen la posibilidad de que haya sesgos de selección, Mitchell, MacKenzie y Wilson¹¹⁶ concluyen que los estudios existentes sugieren que es menos probable que condenados con problemas de abuso de sustancias que participan en tratamiento contra las adicciones en el sistema reincidan o vuelvan a cometer delitos en comparación con los que no reciben tratamiento, y que los tratamientos más intensivos, como los que incorporan al ofensor en un ambiente orientado al tratamiento) suelen tener mejores resultados. Cabe destacar, también, que los programas que proveen de tratamiento como parte de un esquema de diversificación penal y sustitución de la pena de cárcel son considerados como “prometedores” en términos de costo-beneficio¹¹⁷.

Cabe destacar, además, que las evaluaciones indican que los programas que funcionan presentan características comunes, que constituyen Práctica Basada en Evidencia¹¹⁸. Así, se han establecido, a través de distintos meta-análisis de las publicaciones existentes, ciertos principios de efectividad que debiesen seguir los programas de reinserción social para resultar exitosos¹¹⁹: la adecuada identificación de necesidades criminológicas, la evaluación del nivel de riesgo, la adecuación del programa, que el programa tenga base teórica, una adecuada dosificación, la integridad del programa, y que sea multi-modal.

Cuando estos programas son aplicados a población juvenil, los beneficios son correspondientemente más altos, ya que se impacta sobre una mayor cantidad de años en los que las personas habrían sido criminalmente activas. De acuerdo a un meta-análisis de

¹¹⁵ McDougall, C. et al., “Costs and Benefits of Sentencing”, cap. 8 en Welsh y Farrington (ed) *Preventing Crime: What works for Children, Offenders, Victims, and Places*, Springer, 2010.

¹¹⁶ Mitchell, Macenzie y Wilson, “Incarceration-based Drug Treatment”, cap. 7 en Welsh y Farrington (ed) *Preventing Crime: What works for Children, Offenders, Victims, and Places*, Springer, 2010.

¹¹⁷ McDougall, C. et al., “Costs and Benefits of Sentencing”, cap. 8 en Welsh y Farrington (ed) *Preventing Crime: What works for Children, Offenders, Victims, and Places*, Springer, 2010.

¹¹⁸ Bernfeld, G., Farrington, D. y Leschied, A. [ed.] (2001) *Offender Rehabilitation in Practice: Implementing and Evaluating Effective Programs*. Reino Unido: Wiley; Cullen, A. y Gendreau, P. (2000) *Assessing Correctional Rehabilitation: Policy, Practice, and Prospects. Criminal Justice 3*. [En línea] Consultado el 15 de junio, 2012.

¹¹⁹ Lipsey, M. y Cullen, F. (2007). *The Effectiveness Of Correctional Rehabilitation: A Review Of Systematic Reviews. Annual Review of Law and Social Science 3*; Mackenzie, D. L. (2006) *What Works in Corrections: Reducing the Criminal Activities of Offenders and Delinquents*. Estados Unidos: Cambridge University Press; Przybylski, R. (2008) *What Works: Effective Recidivism Reduction and Risk-Focused Prevention Programs. A Compendium of Evidence-Based Options for Preventing New and Persistent Criminal Behavior*. RKC Group. Estados Unidos: División de Justicia Criminal (*Division of Criminal Justice*).

Lipsey en 1992¹²⁰, en el caso de ofensores juveniles, los programas bien implementados, intensivos en términos de cantidad de contactos y que proveen tratamiento conductual, habilidades y se despliegan multimodalmente tenían impacto en la reincidencia. Si bien de forma preliminar, el mismo autor concluía que eran más efectivos programas implementados fuera de instituciones correccionales o del sistema procesal penal tenían más impacto¹²¹. Pareciera ser que, en el caso particular de niños y jóvenes, la influencia que ejerce el grupo de pares es de tal magnitud que toda intervención que los agrupe tiene efectos negativos en la conducta¹²².

c. Diagnóstico específico

En cuanto a los factores de riesgo presentes en la población bajo supervisión del Estado, se suele plantear que la mayoría de las personas cumpliendo condena, sobretudo las recluidas, presentan bajos niveles de escolaridad y empleabilidad. Sin embargo, no hay caracterizaciones actualizadas de la población penitenciaria chilena en cuanto a su nivel educacional ni situación o habilidades laborales, ni los tiempos de condena, y que permitan predecir con alguna fundamentación cuál es la demanda efectiva que hay por programas educacionales y vocacionales en ambos sistemas, cerrado y abierto, y de qué duración y contenidos.

En relación al consumo de drogas, una publicación del año 2008 del entonces Conace, ahora Senda, resume los estudios publicados hasta ahora sobre el consumo de drogas en población penal¹²³, y de acuerdo al cual se concluye en términos generales que el consumo problemático de alcohol y drogas es más prevalente en esta población que en la población general, y el consumo de pasta base estaría especialmente ligado al robo. En 2005, Fundación Paz Ciudadana realizó un estudio con la metodología I-ADAM (*International Arrestee Drug Abuse Monitoring*) en una muestra de comisarías de Gran Santiago y que recabó 633 entrevistas y 532 muestras de orina. Tal como indica la publicación, “el análisis de las muestras de orina proporcionadas por los detenidos por delitos de mayor connotación social (DMCS) arrojó 60% de resultados positivos para cocaína/ pasta base y 38% para marihuana. En el caso de los aprehendidos por Ley de

¹²⁰ Citado en MacKenzie, “Reducing the criminal activities of known offenders and delinquents”, cap. 9 en Welsh y Farrington (ed) *Preventing Crime: What works for Children, Offenders, Victims, and Places*, Springer, 2010.

¹²¹ El impacto negativo que tiene sobre jóvenes que cometen delitos tener contacto con el sistema de justicia también es resaltado en un meta-análisis reciente que concluye que el tránsito por el sistema procesal penal formal en el caso de delincuentes juveniles no solo no reduce la reincidencia, sino que la aumenta en comparación con “no hacer nada”. (Petrosino A., Turpin-Petrosino C., Guckenburg, S. *Formal system processing of juveniles: Effects on delinquency*. *Campbell Systematic Reviews* 2010:1 DOI: 10.4073/csr.2010.1).

¹²² Esto sustenta recomendaciones en torno al uso de modelos de justicia restaurativa para este grupo de ofensores.

¹²³ Conace, “Consumo problemático de drogas: tratamiento para personas que han cometido delitos”, 2008.

Drogas (LD), los resultados positivos ascendieron a 75% para cocaína/ pasta base y 47% para marihuana¹²⁴ ". Se confirmó, también, que las prevalencias de consumo autorreportado son considerablemente mayores en todas las sustancias; la prevalencia año de pasta base es 34% en detenidos por DMCS, 48% en detenidos por Ley de Drogas y 0,6% en población general.

La misma publicación del Senda resume las estadísticas existentes sobre consumo de drogas en población juvenil en conflicto con la ley, y destaca la investigación realizada por el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile¹²⁵ que concluye, entre otras cosas, que en la población adolescente infractora de ley que se encontraba en programas ambulatorios y centros privativos de libertad en diversas regiones del país, la prevalencia del uso alguna vez en la vida de marihuana alcanzó a cerca del 80% y en cocaína total (cocaína y pasta-base) bordeó al 50%, mientras que la prevalencia del último año o uso reciente fue cercana al 70% en marihuana y casi 40% en cocaína total; la prevalencia de declaración de consumo en el último mes y uso en el mes anterior a la detención, fue de 42% para marihuana y de 17% para cocaína total.

Por otra parte, y pasando ahora a caracterizar las tasas de reincidencia en Chile, las tasas de reincidencia de las personas bajo distintas formas de supervisión por parte del Estado, como ya se mencionó no hay información sobre personas sujetas a medidas cautelares, mientras que para las otras poblaciones hay estudios recientes y puntuales. En el caso de jóvenes sancionados bajo la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, el 71% vuelve a estar imputado en alguna causa y el 55% vuelve a ser condenado en un lapso de un año¹²⁶. En el caso de los adultos, el 50% las personas que egresaron de una pena de cárcel el año 2007 fueron condenadas nuevamente en un lapso de 36 meses, en comparación con el 28% de las personas que egresaron de una medida alternativa a la reclusión. Las tasas de "nuevo contacto" definido como una nueva formalización o requerimiento solicitado por el Ministerio Público, ascendieron a 71% y 41%, respectivamente¹²⁷.

Cabe destacar que en el caso de la reclusión, los condenados por períodos menores de un año presentaron las tasas de nueva condena más altas -52% en el caso de penas inferiores a 61 días y 63% en el caso de penas entre 61 y 365 días-, lo cual ha sido interpretado como indicador del efecto criminógeno que tendría la cárcel y consecuencia de que en tan corto tiempo no habría adherencia suficiente larga a la oferta programática existente. Esto es altamente discutible. En primer lugar, los delitos contra la propiedad son los que suelen constituir la habitualidad de la actividad delictiva, y suelen ser sancionados con penas

¹²⁴ Fundación Paz Ciudadana, "Consumo de drogas en detenidos: aplicación de la metodología I-ADAM en Chile", 2005.

¹²⁵ Escuela de Sociología (2007) Estudio de prevalencia y factores asociados al consumo de drogas en adolescentes infractores de ley. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

¹²⁶ Fundación Paz Ciudadana, "Construcción de indicadores de reinserción social de adolescentes infractores de la ley penal", Informe Final, 2010.

¹²⁷ Fundación Paz Ciudadana y Universidad Adolfo Ibáñez, "Reincidencia en el sistema penitenciario chileno", presentación disponible en http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110930115203.pdf (vigente al 5 de agosto de 2012).

cortas. Al contrario, los delitos más violentos y muy graves, suelen ser habituales en casos poco frecuentes, y asociados a personas con enfermedades mentales. Por otra parte, como se verá a continuación, las bajas coberturas de los programas de rehabilitación existentes permiten cuestionar que las personas que cumplen penas de mayor duración tengan tasas de participación en programas tan significativos que impacten en las diferentes tasas de reincidencia de ambos grupos. Es decir, la alta reincidencia de personas que cumplen condenas de reclusión cortas en Chile probablemente tiene que ver con el perfil criminológico de las personas, y no con la duración de la pena per se.

d. Descripción y análisis crítico de principales políticas en curso

En ausencia de compilaciones más actualizadas, a continuación se resumen los programas y coberturas existentes de las principales iniciativas de rehabilitación existentes para adultos en el sistema penitenciario, sobre la base de un estudio publicado en 2004 por Fundación Paz Ciudadana¹²⁸ y la evaluación realizada por Dipres en 2005 a los programas de reinserción y rehabilitación¹²⁹, e información más reciente sobre los cambios relevantes que se ha podido percibir han ocurrido en este ámbito desde entonces.

i) Previo a la condena

- Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD): el programa, inserto en los Tribunales de Garantía, entrega tratamiento y rehabilitación supervisado judicialmente a consumidores problemáticos de drogas que han cometido un delito por primera vez y que pueda acceder a una Suspensión Condicional de la Pena (pena asignada inferior a 3 años), y que se someten voluntariamente a este esquema. Durante el tiempo de la Suspensión Condicional, el usuario realiza las actividades propias del tratamiento, se somete a intervenciones en un Centro de Tratamiento, chequeos periódicos de consumo, y comparece mensualmente ante el tribunal para controlar el cumplimiento de la condición. Al término del período el candidato egresa del TTD y es sobreseído definitivamente, quedando por consiguiente, sin antecedentes penales.

Fue implementado por primera vez por Fundación Paz Ciudadana en Valparaíso en el año 2004¹³⁰, y actualmente se encuentra en 20 Tribunales de Garantía en 4

¹²⁸ Williamson, B., Políticas y programas de reinserción de reclusos: experiencia comparada y propuestas para Chile. Fundación Paz Ciudadana y Fundación Minera Escondida, 2004.

¹²⁹ Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, “Evaluación Programa de rehabilitación y reinserción social: conclusiones y recomendaciones comunes a los programas evaluados, Ministerio de Justicia”, junio de 2005.

¹³⁰ Ver breve resumen en http://www.pazciudadana.cl/at_just_reinsercion_drogas.html (vigente al 5 de agosto de 2012) y publicaciones relacionadas en el portal de Fundación Paz Ciudadana.

regiones del país (en julio de 2012 se incorporaron las ciudades de Rancagua y Curicó). En marzo de 2012 se estableció un Convenio Interinstitucional sobre Tribunales de Tratamiento de Drogas (firmado a fines de marzo del presente año), donde todas las instituciones suscriptoras se comprometieron a cooperar en la institucionalización del programa, a colaborar en el funcionamiento y ampliación del mismo. Según lo declarado por la Subsecretaria de Justicia en una jornada de trabajo realizada el 15 de junio, el Ministerio, que este año creó una Unidad Coordinadora de Tribunales de Tratamiento de Drogas dentro División de Reinserción Social, espera expandir el programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas gradualmente a la totalidad del territorio nacional hacia el año 2015 y ampliar los mecanismos jurídicos y el número de usuarios.

Hasta 2009, habían ingresado al programa un total 295 casos, y 24% de los egresados del programa había reincidido¹³¹.

ii) Sistema cerrado

- Programas de educación:

Durante 2003, alrededor del 60% de la población cumpliendo condena se encontraba matriculada en educación básica y media, y porcentajes pequeños estaban recibiendo educación técnica profesional. No hay evaluaciones de su calidad ni efectos en reincidencia.

- Programas laborales:

Comenzaron a operar tal como se conocen hoy, en el año 1993 con alrededor de 3.800 internos beneficiados. En marzo de 2011, alrededor de 16 mil 600 personas condenadas realizaban actividades laborales en sus diversas modalidades, representando aproximadamente el 40% de la población condenada¹³², la misma proporción del año 2003. La gran mayoría de ésta tenía relación con labores artesanales autogestionadas.

Para perfeccionar la normativa sobre el trabajo intrapenitenciario, el Decreto Supremo 943 del 14 de mayo de 2011 del Ministerio de Justicia estableció un nuevo Estatuto Laboral. Si bien esta medida respondería a recomendaciones de larga data de perfeccionar el marco normativo que regula el trabajo dentro del

¹³¹ Droppelman y Rebolledo, Tribunales de Tratamiento de Drogas: resultados y desafíos, 2010, presentación para reunión de constitución de la Mesa Intersectorial Tratamiento de Drogas para Infractores Bajo Supervisión Judicial, Fundación Paz Ciudadana.

¹³² Ministerio de Justicia, Reglamento que Establece un nuevo Estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario, presentación, disponible en http://www.pazciudadana.cl/docs/ext_20111215101545.pdf (vigente al 5 de agosto de 2012).

sistema penal¹³³, no hay evaluaciones de sus resultados en términos de si facilita o no la inserción de la empresa privada en los establecimientos penitenciarios para otorgar empleo.

Por otra parte, y en cuanto a la reinserción laboral, en el año 2008 la entonces División de Seguridad Pública instaló en conjunto con Gendarmería el Programa de Reinserción Laboral, que entrega apoyo psicosocial, capacitación e intermediación laboral a 840 sujetos condenados por infracción a la ley penal (540 cupos), próximos al egreso de la cárcel (2 meses antes del egreso, a 12 meses posterior al egreso). Con un presupuesto de 680 millones de pesos, la evaluación interna de procesos indica que de la población que accede a colocación laboral, sólo el 3% pierde el empleo por reincidencia. El programa se diferencia del resto de la oferta existente debido a que la intervención psicosocial se basa en el modelo de Riesgo Necesidad y Respuesta de Andrews y Bonta para la reducción de la reincidencia, el uso de instrumento de análisis de reincidencia, la intermediación laboral se basa en el modelo de gestión por competencias, y todos los procesos están definidos en el manual de procedimientos y se realiza capacitación a los ejecutores.

- Rehabilitación o reinserción social:

En el año 2003, la conclusión del análisis de la oferta programática era que el país no contaba con oferta que cumpliera con las características mínimas de un programa de reinserción, especialmente debido a que no habían profesionales dedicados a esta labor. En 2005, la Dipres es crítica respecto de los programas de rehabilitación y reinserción existentes, que por lo demás contaban con un presupuesto inferior al 1% del presupuesto de Gendarmería.

En el año 2007, la entonces División de Seguridad Pública instaló el Programa de reinserción social que implica una intervención en medio cerrado y el seguimiento de casos en medio libre de sujetos con beneficios intrapenitenciarios. A un costo de aproximadamente 500 millones de pesos, tiene en 2012 una cobertura actual de 900 hombres que cumplen condena en CCP Colina I, CCP Colina II, Complejo Penitenciario de Valparaíso, y CCP El Manzano. Se diferencia de los demás programas, especialmente el Programa de reinserción social para personas privadas de libertad creado por Gendarmería el año 2008 que actualmente tiene un presupuesto de 3,5 mil millones de pesos para la atención social y psicológica universal del total de la población en el sistema penitenciario pública (alrededor de 42 mil personas), debido a que se basa en el modelo de Riesgo Necesidad y Respuesta de Andrews y Bonta¹³⁴ para la reducción de la reincidencia, el uso de instrumento de análisis de reincidencia (OASys), el diseño y uso de manuales de

¹³³ Por ejemplo, Blanco, J. "Propuesta para la creación de un marco de trabajo al interior de las cárceles", Fundación Paz Ciudadana, 2000.

¹³⁴ Andrews, D.A. y Bonta, J. (2010) *The Psychology of Criminal Conduct*. Estados Unidos: Anderson Publishing.

módulos de intervención estandarizados, y la capacitación a los ejecutores. Además, es el único programa que cuenta con una evaluación de impacto en reincidencia¹³⁵, que si bien fue realizada por la propia SPD, arroja reducción de reincidencia de 32% en relación a grupo de comparación.

En relación al apoyo postpenitenciario, en el año 2003 se creó el Programa Hoy es mi Tiempo, el que brinda atención psicosocial, capacitación laboral y apoyo al trabajo independiente a alrededor de 570 personas al año (310 cupos), a través de 8 unidades del Patronato Nacional de Reos¹³⁶ en 7 regiones del país. No cuenta con evaluaciones de resultado ni de impacto, y el fomento de la colocación independiente por sobre la dependiente contradice los resultados de las evaluaciones existentes sobre la superioridad del empleo dependiente como mecanismo de inserción laboral.

Cabe destacar que en 2010 el Ministerio de Justicia y la Subsecretaría de Prevención del Delito, con fondos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, establecieron por primera vez una oferta programática para la población residente en Secciones Juveniles, es decir, que fueron derivados por Sename al sistema penal de adultos una vez cumplidos los 18 años. En su primera versión, se instaló oferta especializada en las secciones juveniles de los penales de Puente Alto, Concepción, Temuco y Puerto Montt, con una cobertura de 170 jóvenes, y la implementación fue adjudicada a la Fundación Tierra Esperanza. Durante el 2012 se implementarán programas de intervención especializada mediante licitación a privados al interior de todas las secciones juveniles del país (Medida 9).

- Rehabilitación drogas: Con respecto a los programas de tratamiento para adictos al alcohol y a las drogas, a partir del año 1999 Gendarmería adoptó un modelo de atención –del tipo de comunidades terapéuticas- que en 2003 estaba constituido por 11 comunidades al interior de recintos penitenciarios de todo el país, y en cada una de las cuales se atendían en promedio 25 internos, totalizando 275 cupos a lo largo de Chile. De acuerdo a la información publicada por Senda¹³⁷, la cantidad de comunidades terapéuticas se ha mantenido, por lo que no se advierte una expansión relevante de cobertura. Tal como expresa Senda en la Estrategia Nacional de Drogas y Alcohol 2010-2014, el “lograr un tratamiento de calidad en esta población es necesario contar con espacios físicos segregados del resto de la población penal y apoyar el proceso de reinserción social”¹³⁸.

¹³⁵ La evaluación de procesos y resultados realizada por Fundación Paz Ciudadana y lo evaluó positivamente (Fuente: CESC y FPC, “Estudio de evaluación de proceso y resultados del programa de reinserción social de personas condenadas por infracción a la ley penal.”, 2012).

¹³⁶ La ley 20.426 establece la cancelación de la personalidad jurídica del Patronato Nacional de Reos y la creación de un Departamento Postpenitenciario en la Subdirección Técnica, que se suma a los Departamentos de Reinserción Social en el Sistema Abierto y de Reinserción Social en el Sistema Cerrado, ya existentes.

¹³⁷ <http://www.senda.gob.cl/tratamiento/programas/adultos/carceles/>

¹³⁸ Senda, Estrategia Nacional de Alcohol y Drogas 2010-2014, p. 48.

Cabe destacar, por último en relación al sistema cerrado, que no hay sistematizaciones ni evaluaciones sobre la oferta programática que brindan las cárceles concesionadas. Al comparar la cárcel de Valparaíso con la de Rancagua, la primer estatal y la segunda concesionada, Oliveri¹³⁹ concluye en la primera la oferta es escasa, mientras que en la segunda la alta rotación de profesionales dificultaría la consolidación de los equipos técnicos necesarios.

iii) Sistema semi-abierto

- Centros de Educación y Trabajo: condenados en 11 regiones que hayan cumplido a lo menos dos tercios del tiempo mínimo para optar a beneficios intrapenitenciarios y aprobados por el Consejo Técnico pueden acceder a una de las 750 plazas de estos centros, los que brindan atención psicosocial, trabajo productivo, y capacitación laboral o acceso a la educación. Actualmente, los CET tienen un presupuesto de 1,7 mil millones de pesos. La evaluación realizada por Dipres en 2005¹⁴⁰ concluyó que se trataba de un programa caro por usuario, sin el suficiente monitoreo ni control, y recomienda su evaluación de impacto para dilucidar su efecto sobre la reincidencia. Sobre este punto, el que el régimen de semi-libertad se base en “la autodisciplina y las relaciones de confianza¹⁴¹” implica que la selección de beneficiarios considera favorablemente perfiles de bajo riesgo de reincidencia, lo que permite cuestionar su costo-efectividad.

iv) Sistema abierto

- Reinserción laboral: el Programa de Reinserción Laboral del Medio Libre fue creado en 1994 y ofrece 2 mil cupos en 26 de los 32 Centros de Reinserción Social a personas cumpliendo medidas alternativas a la reclusión o haciendo uso de salidas controladas al medio libre. Sus componentes son la capacitación laboral y/o el acceso a educación y la intermediación laboral para la colocación o apoyo al trabajo independiente. Su presupuesto el año 2012 ascendió a alrededor de 425 mil pesos. No cuenta con evaluaciones de resultado ni de impacto, y su logro en términos de la cantidad de beneficiarios que logran ser contratados en un empleo o con iniciación de actividades formal asciende a 31% del total en 2008¹⁴².

¹³⁹ Oliveri K. “Programas de rehabilitación y reinserción de los sistemas de cárceles concesionadas y estatales”, Sociedad Chilena de Políticas Públicas, 2011.

¹⁴⁰ Dipres, “Síntesis Ejecutiva Programa Centros de Educación y Trabajo Semi-Abiertos”, junio 2005.

¹⁴¹ Ver descripción de los CET en http://www.gendarmeria.gob.cl/cet_new/interior_quienes.html (vigente al 5 de agosto de 2012)

¹⁴² Ramírez y González, Reinserción laboral en el medio libre: desarrollo, resultados y desafíos, Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, Gendarmería de Chile, No. 17, 2010.

- Rehabilitación de drogas: La reciente modificación de la Ley 18.216 establece la posibilidad de incluir el tratamiento de adicciones como condición de la nueva pena de Libertad Vigilada Intensiva.

Cabe destacar que la Subsecretaría de Prevención del Delito financia a través del Programa Barrio en Paz Residencial¹⁴³, y del Fondo Nacional de Seguridad Pública¹⁴⁴ programas locales de reinserción o social de personas que han cumplido condena. En el caso del primero, no hay información pública sobre qué proporción de los 220 proyectos con un total de 10 mil millones de pesos realizados 2011 y 2012 caen dentro de esta categoría. En el caso del FNSP, el 6% de los 4 mil millones de pesos asignados a proyectos durante el año 2012 fueron destinados a programas de reinserción social de personas que han cumplido penas de reclusión o se encuentran cumpliendo penas alternativas. Como ya se comentó, todavía se desconoce el nivel de fidelidad con que estos programas son implementados.

En síntesis, los programas de rehabilitación para la población adulta en conflicto con la ley carecen de cobertura relevante en comparación con la población bajo alguna modalidad de supervisión por parte del Estado. Los programas educacionales constituirían la excepción, pero carecen de evaluaciones de resultado e impacto. El resto de los programas en general no cumplen con las características de focalización y contenidos estructurados, salvo los programas pilotos ejecutados por la Subsecretaría de Prevención del Delito en conjunto con Gendarmería de Chile, especialmente el programa de reinserción social.

En cuanto a la población de menores imputables cumpliendo una condena, la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente establece que el organismo ejecutor de las sanciones estipuladas judicialmente es el Servicio Nacional de Menores, el que no sólo debe supervisar a los jóvenes durante el cumplimiento de medidas cautelares (ambulatorias o internación provisoria), las salidas alternativas (suspensión condicional de la pena o acuerdo reparatorio) o la sanción (servicio en beneficio de la comunidad, libertad asistida, libertad asistida especial, internación en régimen cerrado o semi cerrado con programa de reinserción social), sino que articular a través de sus distintas instancias la implementación de intervenciones asociadas a la reinserción social¹⁴⁵. Cabe destacar que la edad para establecer la institucionalidad que ejecutará la sanción es la edad a la cual la persona cometió el delito, no la edad que tiene durante el cumplimiento de su condena, por lo que el 44% de la población a cargo del Sename tiene más de 18 años. Las sanciones y medidas privativas de libertad son administradas directamente por el Sename, mientras que las que

¹⁴³ Subsecretaría de Prevención del Delito, “Programa Barrio en Paz”, y “Orientaciones Técnicas Reinserción Social Programa Barrio en Paz Residencial”, 2011.

¹⁴⁴ Subsecretaría de Prevención del Delito, “Orientaciones Técnicas Tipología Reinserción Laboral de Ex Condenados o Personas Cumpliendo Medidas Alternativas a la Reclusión (RS)”, disponible en <http://www.fnspp.cl/filesapp/RS1.pdf> (vigente al 5 de agosto de 2012).

¹⁴⁵ Servicio nacional de Menores, *Catastro de la Oferta Programática de la red Sename*, 2012.

no implican privación de libertad están a cargo de organismos acreditados que son supervisados técnica y financieramente por Sename. En el siguiente cuadro se presenta la cantidad de menores de edad que se encontraban sujetos a alguna sanción en marzo de 2012.

Cuadro N°1
Población en programas del Sename, vigente al 31 de marzo de 2012

Programa	Cantidad	% del total
Centro de internación en régimen cerrado	679	6%
Centro Semicerrado	510	5%
Programa libertad asistida	1.614	14%
Programa libertad asistida especial	4.135	37%
Programa salidas alternativas	1.904	17%
Servicios en beneficio de la comunidad y reparación del daño	2.407	21%
Total	11.249	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Boletín Estadístico NNA Primer trimestre 2012 Infractores, Departamento de Planificación y Control de Gestión, Sename

A continuación se presentan las principales categorías de oferta programática para jóvenes cumpliendo alguna medida o sanción bajo la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente de acuerdo al Catastro de la Oferta Programática del Sename de 2012.

- Programas de educación:

En los centros privativos existen los proyectos de Reinserción Educativa, mientras que en el sistema semi-cerrado o de penas en el medio libre se espera que los jóvenes se inserten en la oferta regular o en la red de “escuelas inclusivas” del Ministerio de Educación, o que accedan a la 3ra jornada (vespertina), programas en Centros de Educación Integral para Adultos, programas especiales de nivelación de Chile califica, o en “programas de reinserción educativa (reescolarización)”.

- Rehabilitación drogas:

Para jóvenes, existe un tribunal de Garantía que funciona como Tribunal de Tratamiento de Drogas.

La rehabilitación de drogas puede ser una sanción accesoria para adolescentes infractores con consumo abusivo de drogas o por demanda espontánea del adolescente. La oferta es ejecutada por Senda a través de camas de corta estadía para la desintoxicación disponibles en la oferta hospitalaria de la región (45 camas en regiones I, III, VI, IX, X y Metropolitana); planes intensivos ambulatorios, dirigido a consumidores problemáticos y que requieren un proceso de rehabilitación (566 cupos

a nivel nacional); o planes residenciales, que corresponden a la internación en comunidades terapéuticas por un tiempo determinado (266 cupos con cobertura nacional).

- Programas laborales:

La oferta programática está constituida por los cursos regulares que Sence abre anualmente, la realización de talleres de empleabilidad, talleres de alfabetización digital que permiten a los adolescentes ingresar al mundo de la tecnología en infocentros Injuv, y la gestión de becas individuales de capacitación entregadas por Sence en alfabetización digital, Programa Aprendices, Becas individuales para formación en oficios, programa Jóvenes al Bicentenario.

Para los programas de educación y laborales no hay información sistematizada sobre la cobertura real de estos programas, y ninguno de los tres tipos de programas cuenta con evaluaciones resultados.

- Rehabilitación

Si bien los programas de libertad asistida y libertad asistida especial tienen como objetivo evitar la mantención de conductas infractoras de ley y favorece la integración social del adolescente, las orientaciones técnicas carecían hasta hace poco de contenidos basados en evidencia, situación que paulatinamente se está subsanando¹⁴⁶. Igual cosa ocurre con los Planes de Intervención Individual de centros cerrados y semi-cerrados¹⁴⁷, los que como ya se mencionó presentan además severas carencias en infraestructura.

En el caso de jóvenes bajo supervisión, por lo tanto, en términos generales, se carece de información como para poder evaluar la cobertura y el impacto de los programas e iniciativas¹⁴⁸, y los estudios existentes constatan que los programas carecen de las características propias de programas exitosos, tales como tener objetivos y componentes claros, basarse en evidencia, identificar el nivel de riesgo, etc.

3.4.2. Prevención social temprana

a. Definiciones

¹⁴⁶ Ortiz, Sepúlveda, Viano, Análisis de los programas de prevención dirigidos a jóvenes infractores de ley, Serie de Estudios, CESC, 2005.

¹⁴⁷ Fundación Paz Ciudadana, Banco Mundial, Ministerio de Justicia, “Estudio sobre modelos de intervención y administración de centros privativos de libertad en la Reforma Penal Adolescente”, Informe Final, agosto de 2009.

¹⁴⁸ BERRÍOS, Gonzalo. “La ley de responsabilidad penal del adolescente como sistema de justicia: análisis y propuestas”. Polít. crim. Vol. 6, No 11 (Junio 2011), Art. 6, pp. 163-191.

Históricamente ha habido una confusión conceptual importante en relación a cómo se previene la delincuencia mediante programas sociales, debido a que suele plantearse que las políticas sociales generales, tales como la educación, son las llamadas a reducir la delincuencia. La verdad es que las políticas generales, por lo menos la forma y nivel de acceso concreto que tienen amplios sectores de la población, logran ser implementadas de tal forma que salvo casos particulares, no tienen capacidad de identificar, especializar, e intensificar sus acciones como para proveer de servicios pertinentes y mantener la adherencia en la población en riesgo delictivo. Siguiendo con el ejemplo de la educación, las instituciones escolares rara vez tienen la capacidad de otorgarle servicios diferenciados o derivar a oferta municipal –suponiendo que la hubiera- a niños y jóvenes que presentan trastornos conductuales severos o ejercen conductas antisociales y violentas desde temprana edad. En general, estos niños son expulsados del sistema escolar formal, el que se transforma más bien en un catalizador de procesos vitales perversos, que un factor protector.

El mal rendimiento y problemas en la escuela y la deserción son solo un ejemplo de los que se han denominado factores de riesgo, como consecuencia de la irrupción del enfoque de la salud pública en el ámbito de la prevención del delito. La integración de modelos teóricos parciales sobre las causas del comportamiento del delito que se venían desarrollando desde la década de los cincuenta o sesenta –teoría de la asociación diferencial, del control social, y del aprendizaje social, entre otros-, considerando los resultados de estudios longitudinales -*The Denver Youth Survey*, *The Rochester Youth Development Study* o *The Pittsburgh Youth Study*, por ejemplo-, han tenido como resultado la existencia de modelos que explican el comportamiento delictivo. Entre ellos se encuentra el Modelo de Desarrollo Social, desarrollado por Hawkins y Catalano¹⁴⁹, el que postula que tanto el comportamiento prosocial como el antisocial es el resultado de la existencia de oportunidades para ejercer tales comportamientos y las recompensas percibidas en cada caso, las que a su vez dependen tanto de las habilidades y características individuales como de las cualidades del entorno social en que se desarrollan los niños y jóvenes y la intensidad y calidad de los vínculos que establecen con personas o grupos de personas de este entorno. La validez de este modelo también ha sido estudiado en Chile¹⁵⁰, y en términos generales se concluye que un porcentaje pequeño de niños presenta una acumulación de factores de riesgo y ejerce conductas antisociales, por una parte, y que este grupo tiende a ejercer una diversidad de conductas antisociales, por otra. Es decir, se descarta que la existencia de un factor de riesgo en particular sea determinante en el desarrollo de sendas antisociales, y se reconoce la multicausalidad y la importancia de interrelación entre ellos. Está pendiente, sin

¹⁴⁹ CATALANO, RICHARD F. y DAVID J. HAWKINS (1996). “The social development model: A theory of antisocial behavior”, en *Delinquency and crime: Current theories* (ed. Hawkins). Cambridge University Press, New York, 149-197.

¹⁵⁰ Hein A. y Barrientos G., *Violencia y Delincuencia Juvenil: Comportamientos de riesgo autorreportados y factores asociados*, Fundación Paz Ciudadana, 2005.

embargo, entender cómo son estas interrelaciones y cuáles factores pesan más que otros en determinados contextos.

b. Evidencia empírica

En materia de prevención temprana de comportamientos antisociales o delictivos en los últimos 10 años en el mundo anglosajón se han generado varias iniciativas que sistematizan programas, los clasifican según calidad de la evaluación y sus resultados, y ponen la información a disposición en plataformas de fácil acceso, tanto en el Estado Norteamericano (National Registry of Evidence Based Programs and Practices del Substance Abuse and Mental Health Services Administration (NREPP-SAHMSA); The Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention's Model Programs Guide del Departamento de Justicia de EE.UU.; y Office of Justice Programs' CrimeSolutions.gov), como instituciones académicas o de investigación (*Blueprints for Violence Prevention* de la Universidad de Colorado de EE.UU.; *Evidence2Success*, de la Unidad de Investigación Social en Dartington, Reino Unido; y *Communities that Care* del Grupo de Investigación del Desarrollo Social de la Universidad de Washington) y ONG's (Coalition for Evidence Based Policy, Child Trends ONG). De éstas, la más rigurosa es el Campbell Collaboration Crime and Justice Group, ya comentado con anterioridad.

- Capacitación temprana a padres/familias: si bien no están claros los mecanismos causales precisos y los autores sugieren que deben realizarse más estudios con tiempos de observación más largos¹⁵¹, Piquero et al. concluyen que programas que capacitan a padres o familias en funciones parentales tienen efecto sobre el comportamiento antisocial futuro.
- Mentores/tutores: programas que fomentan la creación de vínculos significativos entre el beneficiario y un mentor o tutor tienen un impacto positivo y moderado, pero los autores del análisis sistemático advierten que los programas son en general poco específicos sobre los contenidos concretos de las intervenciones y por lo tanto su replicabilidad¹⁵².
- Prevención del acoso escolar: en términos generales, los programas de prevención del acoso escolar y victimización en el espacio escolar evaluados sistemáticamente tienen impacto en ambas variables¹⁵³.
- Entrenamiento de Habilidades Sociales para niños: programas basados en conceptos cognitivo conductuales de aprendizaje social y resolución de problemas, y que ofrecen de forma estructurada sesiones que enseñan modos adecuados de percepción social, identificación de emociones, atribución causal, empatía, pensamiento alternativo, y anticipación y evaluación de consecuencias,

¹⁵¹ Piquero AR, Farrington DP, Welsh BC, Tremblay R, Jennings WG. Effects of early family / parenting programs on antisocial behavior and delinquency. *Campbell Systematic Reviews* 2008:11

¹⁵² Tolan P, Henry D, Schoeny M, Bass A. Mentoring interventions to affect juvenile delinquency and associated problems. *Campbell Systematic Reviews* 2008:16

¹⁵³ Farrington, D. P., Ttofi, M. M. School-Based Programs to Reduce Bullying and Victimization. *Campbell Systematic Reviews* 2009:6

auto-control, manejo de la ira, resolución de problemas personales, entre otros, tienen impacto sobre comportamientos agresivos o antisociales y delincuencia, sobretodo cuando son selectivos (menores que han manifestado algún comportamiento problemático)¹⁵⁴. En particular, programas dirigidos a niños menores de 10 años y que pretenden mejorar autocontrol y reducir conductas problemáticas: tienen impacto sobre el desarrollo de conductas delitivas de acuerdo a reportes de padres, autorreportes e información sobre aprehensiones policiales.¹⁵⁵

c. Diagnóstico específico

Como se comentó, no basta la presencia de un único factor de riesgo para hablar de población en riesgo de ingresar a sendas delictivas. El único estudio que existe sobre conductas antisociales y factores de riesgo asociado existente es el de Hein y Barrientos, concluyó que sólo el 3,3% de los jóvenes entrevistados presentó una alta frecuencia y alta diversidad de comportamientos de riesgo, y éstos tienen relación con una serie de factores de riesgo específicos del ámbito familiar, escolar, y del grupo de pares, al igual que individuales.

Otros antecedentes sobre la magnitud de la población que se encuentra en situación de riesgo son los relativos a los ingresos al Programa 24 Horas de Carabineros de Chile. Un análisis conjunto entre dicha institución y Fundación Paz Ciudadana concluyó que el 10% de los ingresos de jóvenes aprehendidos por infracción de ley era responsable de más del 30% de los hechos¹⁵⁶. Es decir, se evidenció la existencia de un núcleo duro de jóvenes infractores, altamente prolíficos¹⁵⁷.

Al considerar solamente menores de 14 años, y por lo tanto niños inimputables, la Subsecretaría de Prevención del Delito estimó que los que ingresan una o más veces al Programa 24 horas ascienden a alrededor de 5 mil niños.

¹⁵⁴ Lösel y Beelmann, Child Social Skills Training, cap- 3 en Welsh y Farrington (eds), Preventing Crime: What works for Children, Offenders, Victims, and Places, Springer, 2010.

¹⁵⁵ Piquero, A.R., Jennings, W.G., Farrington, D.P. Self-control interventions for children under age 10 for improving self-control and delinquency and problem behaviors. Campbell Systematic Reviews 2010:2

¹⁵⁶ Análisis espaciales de las residencias de estos jóvenes permiten concluir además que existen concentraciones espaciales importantes.

¹⁵⁷ Hein, Andreas y Sepúlveda, Martha. (2005). *Caracterización de menores de edad ingresados a una comisaría entre los años 2001 y 2004 en el marco del seguimiento del programa Protección 24 horas de Carabineros de Chile: Implicancias para la prevención de la violencia de y contra niños, niñas y adolescentes*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana; Hein, A., Rojas, P., Fuentealba, O., Ortega, V., & Yau, R. (2009) Orientaciones Metodológicas Para el Desarrollo de Acciones a Favor de la Infancia y Adolescencia a Partir del Programa Seguridad Integrada para Niños, Niñas y Adolescentes “24 Horas” de Carabineros de Chile. Subsecretaría de Carabineros y Dirección de Protección Policial de la Familia de Carabineros de Chile.

d. Descripción y análisis crítico de principales políticas en curso

- Terapia Multisistémica en Vida Nueva

El programa Vida Nueva había sido gestado durante el año 2008 como consecuencia del análisis de la información proveniente del Programa 24 Horas y la constatación de la falta de oferta adecuada para los niños detectados mediante dicho programa, y fue incluido al Plan Chile Seguro. Ejecutado de forma conjunta entre Sename y la Subsecretaría de Prevención del Delito en 8 comunas de la Región Metropolitana y con una cobertura de alrededor de 3 mil niños y jóvenes y presupuesto de alrededor de 3 mil millones de pesos, originalmente consistía en la instalación de equipos de gestión de casos, financiados por la SPD, y el aumento de la oferta programática del Sename en las comunas en cuestión, específicamente a Oficinas de Protección de Derechos, de Programas de Intervención Breve y Programas de Intervención Especializada, e intervenciones complementarias en consumo problemático de drogas y reinserción educativa. Sin embargo, la evaluación realizada por la SPD durante el 2010 implicó modificaciones importantes al programa. Por una parte se redujeron los equipos de gestión de casos a duplas, y por otra, y más importantemente, se incluyó la Terapia Multisistémica a la oferta programática a la cual pueden ser derivados preferentemente inimputables que ejercen conductas antisociales o violentas. La Terapia Multisistémica (MST) es un programa modelo y consiste en un tratamiento para niños, niñas y adolescentes que cometen delitos, utilizando una combinación de tratamientos basados en evidencia empírica de efectividad, para el abordaje de las diferentes variables que interactúan en la emergencia de este comportamiento y que han demostrado ser factores de riesgo en el comportamiento delictual. El programa es implementado con la asesoría y supervisión de *Multisystemic Therapy Services*¹⁵⁸ de EE.UU. La evaluación de mil 400 casos y la incorporación de 720 menores a la terapia es financiada por la SPD, y cuenta con un presupuesto de mil 400 millones de pesos al año.

- Prevención social en Barrio en Paz Residencial y FNSP

Por otra parte, cuentan con orientaciones técnicas basadas en evidencia los programas dirigidos a la prevención social en niños y jóvenes y prevención de la violencia escolar del Programa Barrio en Paz Residencial y del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP), pero, como ya se comentó, se desconoce el nivel de fidelidad con que dichas orientaciones serán implementadas. En el caso del primer programa no hay información sobre la proporción de los 220 proyectos ejecutados entre 2011 y 2012 corresponden a esta categoría. En el caso del FNSP, el año 2012 el 34% de los 4 mil millones asignados correspondieron a proyectos de prevención social, que agrupa a las dos categorías mencionadas más programas de convivencia comunitaria.

¹⁵⁸ <http://mstservices.com>

- Chile Previene en la Escuela y prevención de la violencia escolar en Barrio en Paz Residencial y FNSP

En el ámbito escolar, el Chile Previene en la Escuela de Senda pretende generar una plataforma sobre la cual identificar los factores de riesgo prevalentes en las escuelas y gestionar adecuadamente los programas existentes, pero se enfrenta con la dificultad de la ausencia de programas con evaluación. El componente de prevención de la violencia en la escuela, basada en la Caja de Herramientas, tiene contenidos basados en la teoría, pero no constituye un programa propiamente tal. Los programas Barrio en Paz Residencial¹⁵⁹ y FNSP¹⁶⁰ también financian programas de prevención de la violencia escolar en el territorio, según orientaciones técnicas basadas en evidencia.

- Tutorías personalizadas en el Programa de 4 a 7

El componente de tutorías impartido por la Subsecretaría de Prevención del Delito como componente focalizado para 600 escolares con altos perfiles de riesgo de los 6 mil que participaban del Programa de 4 a 7 del Servicio Nacional de la Mujer, también se desarrolló de acuerdo a la evidencia empírica y una evaluación preliminar arrojó que, si bien el programa presentó dificultades durante su implementación¹⁶¹, los niños y niñas que recibieron tutorías personalizadas presentaron una reducción mayor de factores de riesgo y problemáticas asociadas a violencia escolar en comparación al grupo de control.

En términos generales, para los niños y jóvenes que concentran factores de riesgo al delito en Chile, no hay oferta programática como la comentada en la sección relativa a la evidencia empírica. La excepción la constituyen la Terapia Multisistémica que la Subsecretaría de Prevención del Delito incorporó al programa Vida Nueva durante este año. Otros programas de prevención social cuentan con orientaciones técnicas, pero se desconoce todavía el nivel de fidelidad en la implementación. Las coberturas son, en todo caso, bajas.

3.5. Iniciativas enfocadas en el objeto

Como se verá a continuación, no hay evidencia empírica sólida sobre programas enfocados en los “bienes calientes” o “*hot products*” de forma asilada. Sin embargo, el gran peso que los delitos contra la propiedad tienen en el fenómeno delictivo chileno

¹⁵⁹ Subsecretaría de Prevención del Delito, “Programa Barrio en Paz”, y “Orientaciones Técnicas Prevención de la violencia escolar Programa Barrio en Paz Residencial”, 2011.

¹⁶⁰ Subsecretaría de Prevención del Delito, Orientaciones Técnicas Tipología Prevención de la Violencia Escolar (VE), disponible en <http://www.fnsp.cl/filesapp/VE1.pdf> (vigente al 5 de agosto de 2012).

¹⁶¹ Subsecretaría de Prevención del Delito, INFORME EVALUACIÓN TUTORÍAS PERSONALIZADAS PROGRAMA DE 4 A 7”, febrero de 2012.

obligan a relevar esta arista del problema delictivo, sobretodo por sus implicancias en la persecución penal de personas dedicadas a la comercialización de bienes robados.

a. Antecedentes

Como es de esperar, los bienes que son más robados son, además de los de consumo personal, como lo es la ropa, de alto valor y en general fácilmente portables¹⁶² -o suficientemente fácil en el caso del abigeato-, y su sustracción tiene una motivación económica, toda vez que son reducidos en mercados negros y posteriormente vendidos. Las acciones que pretenden reducir el valor de venta de bienes robados o aumentar el riesgo para los que participan de las cadenas de receptación y distribución y venta de bienes robados se enmarcan dentro de lo que se ha denominado el “enfoque de reducción de mercados”¹⁶³. En términos generales, las estrategias que caen dentro de esta enfoque pueden ser catalogadas como medidas de gestión o administrativas emprendidas en alianzas público-privadas en determinadas industrias, el registro de bienes, y la persecución penal de los que comercializan bienes robados.

En el caso particular del mercado y registro de bienes, las pocas evaluaciones que no permiten concluir que el mercado per se y no la publicidad de las campañas de mercado de bienes tengan efecto sobre el robo¹⁶⁴, mientras que las otras dos estrategias son tan heterogéneas que no pueden ser evaluadas como tales. De hecho, el abordaje de mercados de reventa de bienes robados es uno de los tópicos abordados en las guías de *Problem Oriented Policing*, enfoque que en general tiene impacto positivo pero modesto¹⁶⁵, también probablemente en parte como consecuencia de la gran variedad de contenidos y escasez de evaluaciones de calidad. El mercado de bienes, por su parte, es en general uno de los componentes de programas *Neighbourhood Watch*, los que también tienen efecto positivo, pero incluyen otros componentes relevantes.

b. Magnitud del problema

El problema delictivo chileno se caracteriza por altos niveles de delitos contra la propiedad, no de delitos violentos. Lo anterior se correlaciona sin duda con la existencia de mercados de reventa de bienes robados. Es sabido que parte importante de los bienes robados son comercializados en “las colas” de ferias libres, pero no existen estimaciones sobre el volumen de ventas de estos mercados ilegales. Un antecedente relevante es la encuesta Estudios Sociales N°1: Confianza, Influencia y Valores de la Facultad de

¹⁶² Valdivia y Vargas, Estrategias de intervención en el mercado de bienes robados; Fundación Paz Ciudadana, 2006.

¹⁶³ Sutton, M., Handling Stolen Goods and Theft: Market Reduction Approach, Home Office Research Studies 178, Home Office, 1998.

¹⁶⁴ Eck J. “Preventing Crime at Places”, cap. 7 en Sherman et al. (eds) “Evidence-Based Crime Prevention Revised Edition, Routledge, 2002, p. 249.

¹⁶⁵ Weisburd D, Telep CW, Hinkle JC, Eck JE. The effects of problem-oriented policing on crime and disorder. Campbell Systematic Reviews 2008:14

Gobierno de la Universidad del Desarrollo. del año 2008, de acuerdo a la cual el 8,4% de los residentes de la Región Metropolitana reconocen que ellos o personas como ellos compran productos o bienes en lugares que saben se venden bienes robados¹⁶⁶, es decir, lo que equivale a alrededor de 600 mil compradores.

a. Descripción y análisis crítico de principales políticas en curso

La intervención en los mercados de reventa de bienes robados formaba parte de las estrategias contempladas en el Plan Chile Seguro. Su implementación ha resultado, sin embargo, difícil. En un principio se realizaron operativos masivos en los principales mercados de reventa de bienes usados y robados¹⁶⁷, con más de 400 fiscalizadores en terreno, encabezados por Carabineros, Policía de Investigaciones, y Servicio de Impuestos Internos. Sin embargo, las especies incautadas correspondían en su gran mayoría a productos falsificados y no robados, y la magnitud de los operativos dificultaba su reiteración con la periodicidad requerida para poder efectivamente clausurar locales que por tercera vez no contaran con los certificados de procedencia requeridos. En ausencia de bases de datos de productos marcados accesibles por los funcionarios en terreno, acreditar que un producto o bien es robado es prácticamente imposible, ya que se requiere información sobre el propietario anterior y del delito¹⁶⁸.

Una segunda modalidad fue la creación de equipos conjuntos más pequeños pero estables, también integrados por funcionarios de las tres instituciones, para que realizaran una labor de fiscalización permanente de locales y de acuerdo a análisis de información relevante, diseño que tampoco dio resultados significativos ni logró perdurar en el tiempo.

Finalmente, en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de diciembre de 2011, la Subsecretaría de Prevención del Delito, le pidió a la Policía de Investigaciones, policía que cuenta con la atribución de exigir actas de procedencia, implementar una estrategia para reducir los mercados de venta de bienes robados en todas las ciudades con más de cien mil habitantes. De esta forma, se crearon los grupos GEBRO (Grupo Especial de Bienes Robados), que cuentan con siete funcionarios de la PDI especializados en robo. En el primer trimestre del año se habían realizado 993 procedimientos en terreno, detenido a 405 personas e incautado y/o recuperado un total de 67.706 bienes, valuados en alrededor de 2 mil 400 millones de pesos.

Por otra parte, se realizó la campaña comunicacional “bloquea el delito”¹⁶⁹ para reducir la demanda de bienes robados.

¹⁶⁶ Considera suma de respuesta en categorías “Siempre + Casi Siempre + Mayoría de las veces”.

¹⁶⁷ El Mercurio, Intervienen "Persa Bio Bío" en primer operativo de reducción de mercados de bienes robados, 29 de agosto de 2010.

¹⁶⁸ Además, en el caso de los locatarios del Persa Biobío presentaron un amparo económico en contra del Ministerio del Interior y Seguridad Pública por ser tratados como reductores de especies robadas. <http://www.biobiochile.cl/2010/11/11/locatarios-del-persa-bio-bio-interponen-amparo-economico-contra-el-ministerio-del-interior.shtml> (vigente al 5 de agosto de 2012)

¹⁶⁹ Ver <http://www.gob.cl/especiales/bloquea-el-delito/> (vigente al 5 de agosto de 2012)

También se han realizado gestiones para reducir el robo de cables y el robo en servencentros, y en conjunto con la Subsecretaría de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, se estableció un decreto que modifica el proceso de bloqueo de equipos celulares haciéndolos inutilizables al ser informado de robo¹⁷⁰. Por último, en el caso del robo a cajeros automáticos, finalmente se aprobó un aumento de penas (Boletín 7689-07) para este delito en particular, equiparándolo al robo en lugar habitado, y la facultad del Ministerio del Interior y Seguridad Pública para dictar un reglamento sobre las medidas de seguridad a implementar pro los bancos, y que incluyen el anclaje, blindaje, la instalación de alarmas especiales, el empotrado y el sistema de entintado de billetes. Debido a que las pérdidas para los bancos son cubiertas por seguros, éstos no tenían incentivos suficientes para acelerar la instalación de medidas de seguridad y fue necesario establecer una normativa al respecto.

El efecto que estas medidas tendrán está por verse, y preliminarmente es posible concluir que, si bien por motivos distintos, tanto las industrias como los órganos de persecución penal son reticentes a adoptar esta clase de iniciativas.

4. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

A continuación se presenta un conjunto de lineamientos generales y propuestas, priorizadas según el impacto que tendrían dada la naturaleza de la delincuencia en Chile actualmente. Primero se presentan propuestas relativas a tipos de programas o iniciativas que deben ser instalados o masificados, dependiendo del caso, y posteriormente propuestas institucionales enfocadas en mejorar el desempeño de las diversas instituciones ligadas a la reducción de la delincuencia y generar arquitecturas institucionales que acorten la gran brecha que, como se vio en las secciones anteriores y salvo excepciones, existe actualmente entre lo que se sabe hoy sobre las acciones efectivas para reducir el delito y las políticas en curso. Este segundo grupo de propuestas constituyen la plataforma necesaria para lograr la implementación de las primeras de forma sostenida en el tiempo.

4.1. Propuestas programáticas

a. Iniciativas enfocadas en el lugar: prevención situacional

El que la delincuencia en Chile se caracterice por una alta frecuencia de delitos contra la propiedad en el espacio público implica que la prevención situacional es especialmente pertinente. La experiencia de otros países indica que si las medidas recomendadas por CPTED son consideradas desde el principio del diseño de los proyectos urbanos y de edificación, no necesariamente implican mayores costos, y, tal como se mencionó, no sólo no generan desplazamiento de la actividad delictiva, sino que de acuerdo a la evidencia

¹⁷⁰ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Cuenta Pública 2011, p- 8, disponible <http://www.interior.gob.cl/media/2012/05/CuentaPúblicaSectorial2012.pdf> (vigente al 5 de agosto de 2012)

disponible, incluso irradian efectos positivos a zonas colindantes. En concreto, se propone avanzar hacia la generación y exigencia de estándares de seguridad en edificaciones públicas y privadas, mantener la ejecución por parte del Ministerio del Interior de proyectos de prevención situacional en el territorio de acuerdo a orientaciones técnicas basadas en evidencia y evaluarlos, y fomentar el patrullaje focalizado en lugares que concentran delitos.

- Estándares de seguridad en edificaciones públicas y privadas

En el ámbito de la inversión pública, es necesario que las directrices técnicas de las inversiones urbanas y de edificación que haga el Estado consideren, también, las recomendaciones de diseño urbano seguro. Se persistir en el diseño del sistema de Certificación de Seguridad Residencial que lidera la Subsecretaría de Prevención del Delito, que, dada la demanda que la expresa por mayor seguridad y la posibilidad de no encarecer sustancialmente los proyectos, probablemente funcione como mecanismo para mejorar las condiciones de seguridad en proyectos habitacionales nuevos, especialmente de niveles socioeconómicos menos acomodados.

Sin embargo, es necesario generar estándares de diseño urbano seguro para el resto de la edificación pública. En el caso de los establecimientos educacionales, la SPD y el Ministerio de Educación acordaron la incorporación de este aspecto en la reconstrucción o construcción de establecimientos nuevos. Pero está pendiente su incorporación permanente a infraestructura hospitalaria y de transporte urbano, por ejemplo.

En el caso de los proyectos privados como desarrollo inmobiliarios y *malls*, deben establecerse exigencias relativas a la prevención de delitos dentro de la edificación o en su entorno inmediato.

Los instrumentos concretos mediante los cuales es posible avanzar en esta línea, tanto para los proyectos públicos como para los privados, al igual que su implementación, debe ser liderado por los ministerios sectoriales respectivos -Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas-.

- Proyectos de prevención situacional en el territorio: orientaciones técnicas y evaluación

El gasto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y no sólo de la Subsecretaría de Prevención del Delito a través de los programas Barrio en Paz y Fondo Nacional de Seguridad Pública, deben, tal como se ha hecho durante este gobierno, seguir considerando considerar las orientaciones técnicas para proyectos de prevención situacional, específicamente los proyectos financiados mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, y el Programa de Mejoramiento Urbano.

- Patrullaje focalizado

En cuanto a al vigilancia formal, es necesario masificar el patrullaje focalizado, aleatorio, y por entre 10 y 15 minutos en lugares que concentran delitos. Al tratarse de una táctica operativa de Carabineros de Chile, cómo lograr lo anterior se describirá en la sección correspondiente a propuestas institucionales.

b. Iniciativas enfocadas en el delincuente

- Persecución penal

Debido a que varias medidas contribuyen tanto a la incapacitación como a la disuasión, a continuación se presentan agrupadas en la categoría “persecución penal”. En términos generales, el sistema de persecución penal e imposición de penas debe mejorar la celeridad y certeza de las consecuencias asociadas a la comisión de delitos, especialmente durante los primeros contactos con el sistema, y focalizar la incapacitación en personas con perfiles de alto riesgo delictivo:

- Crear Servicios de Antelación a Juicios para mejorar la toma de decisiones de los jueces al momento de decidir si aplicar una medida cautelar y cuál, y supervisar el cumplimiento de las medidas que se cumplen en libertad, asegurando una reacción por parte del sistema ante incumplimientos.
- Penas alternativas: la implementación del nuevo sistema de penas alternativas será clave para lograr mayores niveles de control y de reacción ante quebrantamientos.
- Mejorar la eficacia del sistema en delitos contra la propiedad: realizar un diagnóstico sobre las primeras diligencias, clarificar sistemas de información sobre prófugos y focalizar la acción de las policías y de los fiscales en su captura, e instalar la persecución penal estratégica como enfoque para la persecución penal en el Ministerio Público.

- Rehabilitación:

Actualmente los programas de rehabilitación presentan serias deficiencias en cuanto a calidad y cobertura, y son especialmente rentables socialmente cuando son brindados a población que está iniciando o se encuentra en alto riesgo de iniciar carreras delictivas.

- Nuevo Servicio de Responsabilidad Penal Adolescente: deberá velarse por generarse cambios institucionales importantes en relación al funcionamiento actual del Sename, y crear una oferta programática basada en evidencia, con especial énfasis en el tratamiento de adicciones.

Además, existe una estrecha relación entre el consumo de drogas y la comisión de delitos contra la propiedad, que son los más frecuentes en el país.

- Ampliar TTD en cobertura tanto para adultos como jóvenes, pero, por sobretodo, perfiles de riesgo más altos que los caracterizados por poder acceder a una suspensión condicional de la pena.
- Proveer de oferta de rehabilitación para nueva pena de Libertad Vigilada Intensiva.
- Abordar el consumo de drogas dentro de las cárceles, ampliar cobertura de tratamiento de drogas y erradicando tráfico.

En cuanto a los demás tipos de programas de reinserción:

- Reinserción laboral y social: evaluar coberturas de programas estructurados y basados en evidencia actualmente en funcionamiento, de tal forma que permita evaluación experimental.
- Mantener el financiamiento de programas en el territorio por parte de la Subsecretaría de Prevención del Delito a través de Barrio en Paz y FNSP, sujetas a orientaciones técnicas basadas en evidencia, y evaluar sus resultados.
- Prevención social temprana:

Es necesario poner el foco en menores inimputables con perfiles de alto riesgo:

- Deberá definirse cuál de los dos nuevos Servicios –el Servicio de Protección de la Infancia y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social o el Servicio de Responsabilidad Penal Adolescente del Ministerio de Justicia- tendrá a su cargo proveer de oferta programática basada en evidencia a jóvenes inimputables que ya sea concentren factores de riesgo al delito o ejerzan conductas antisociales o delictivas, criterio de ingreso que también deberá ser zanjado.
- La Subsecretaría de Prevención del Delito debe ejecutar la Terapia Multisistémica como programa adosado al Vida Nueva con altos niveles de fidelidad al modelo y evaluar su impacto.

4.2. Propuestas de institucionalidad

El panorama general que se obtiene de la revisión de la literatura y las políticas y programas actualmente en curso permiten plantear que, salvo la prevención social temprana y la ejecución de sanciones para población infractora juvenil, los mayores problemas no radican en la falta de recursos sino que en la gestión de éstos.

Sólo como ejercicio preliminar y grueso, y para contar con alguna estimación de la magnitud relativa de este gasto, es posible estimar, realizando una serie de supuestos que con certeza implican una sobrestimación, en Chile la cantidad total de personas que están bajo alguna modalidad de supervisión por parte del Estado asciende a alrededor de 210 mil personas, cifra que representa poco más de un 1% de la población chilena. Suponiendo que sólo la mitad del presupuesto de Carabineros y del Sename se destina a la persecución o imposición de sanciones de personas en conflicto con la ley y dejando fuera al Poder Judicial, el Estado destina más de un billón de pesos al año en esta población, es decir, una estimación conservadora arroja que ya sea para perseguir penalmente o supervisar el Estado gasta alrededor de 5 millones de pesos por persona al año. Esta cifra supera, por ejemplo, el costo anual de mantener a una persona recluida.

Independientemente de la institución en particular de la que se trate, se advierte que hay algunos factores comunes, algunos presentes también en otras áreas de política pública, que dificultan mejorar la efectividad del gasto en términos de reducción del delito, y que se mencionan a continuación:

i) Inconsistencia dinámica

Salvo las medidas de prevención situacional, todas las demás iniciativas tanto programáticas como de mejoras institucionales requieren altos esfuerzos y largos tiempos de ejecución o tramitación legislativa que tendrán resultados en períodos superiores a cuatro años. En el caso de la inversión en conocimiento sobre programas efectivos, los resultados no tienen una expresión concreta en términos de coberturas o servicios brindados y por lo tanto apreciados ya sea por los beneficiarios directos o por la ciudadanía en general. En el caso particular de la evaluación de programas, las exigencias de publicidad de los resultados implican además el riesgo para las autoridades de turno de tener que reconocer que se han equivocado. Por otra parte, la prevención situacional es altamente visible y relativamente barata.

Debido a todo lo anterior, la priorización del gasto que realizan las autoridades políticas priorizan en exceso medidas que tendrán resultados concretos y en el corto plazo, y, salvo excepciones, no se financian iniciativas que tendrían un impacto mayor y más perdurable en el tiempo sobre el problema delictivo.

Contribuyen a potenciar la toma de decisiones inconsistentes dinámicamente dos aspectos adicionales, uno general y otro particular. El primero es hecho de que en el Estado de Chile los servicios no pueden ahorrar recursos una vez que le son asignados, ya que de no gastarlos no serán adjudicados al año siguiente. Es segundo es que, en el caso de particular de la seguridad pública, las prioridades que el tema tiene para la ciudadanía y la cobertura que recibe en medios de comunicación masiva –en los últimos años se ha consolidado la práctica de los distintos canales de dedicarle un porcentaje invariable a la temática en los noticieros centrales de televisión, por ejemplo-, generan una demanda por resultados inmediatos, concretos y de carácter

“retributivos” o “mano dura”. Por lo tanto, tal como se desprende de las iniciativas anunciadas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública desde que las policías pasaron a ser parte de éste, se encuentran también medidas que se espera mejorarán la efectividad de la persecución penal de personas que cometen delitos, pero cuyo nivel de logro se relaciona con el siguiente problema.

ii) Problemas de agencia

Existe una gran asimetría de información entre las autoridades políticas en instituciones como las policías, Gendarmería, y Sename. Las autoridades de turno no cuentan con información con la periodicidad, el detalle ni la independencia suficiente como para poder monitorear que las acciones que las instituciones desempeñan para la consecución de algún fin estratégico son efectivamente realizadas como es requerido. Es más, el uso estratégico de información por parte de las instituciones incluso imposibilita muchas veces el establecimiento de fines estratégicos.

iii) Captura de rentas

Debido justamente a problemas de inconsistencia dinámica comentados al principio, el impulso de políticas y programas más efectivos es muchas veces resistido por grupos de funcionarios o gremios, como es el caso de Gendarmería de Chile, o por proveedores privados de servicios dentro del sistema.

a. Propuestas Transversales

i) Institucionalidad para mejorar la rendición de cuentas

En este contexto, es indispensable avanzar como país hacia el diseño y la creación de arquitecturas institucionales que permitan instalar como práctica la creación de instrumentos de planificación estratégica de mediano y largo plazo para las instituciones y servicios sectoriales, y su evaluación independiente y reformulación periódica, al igual que la asignación de recursos basado en estimaciones de costo-impacto. La creación de órganos consultivos externos, compuestos por expertos, debiera ser explorada. En dichos diseños, debe incluirse la rendición de cuentas en el nivel local.

ii) Generación y gestión de la información

Lo anterior requiere de mejoras sustanciales en la información disponible, para lo cual es crucial que el cuarto intento por unificar bases de datos, el **Banco Unificado de Datos** que se encuentra actualmente impulsando la Subsecretaría de Prevención del Delito, llegue a puerto. Actualmente, la información es manejada por cada institución en estancos, y no es posible, salvo ejercicios manuales de grupos pequeños de causas que realiza el Centro Estratégico de Análisis del Delito, identificar la trayectoria que una causa tiene a lo largo

del sistema penal. Por lo tanto, preguntas relativas a dónde priorizar el gasto para mejorar la efectividad de la persecución penal entre las primeras diligencias policiales o la fiscalía, no tienen respuesta debido a que no se sabe cuánto contribuye cada etapa al fracaso de la persecución penal.

Quién usará dicha información y para qué dependerá, también, de cómo se consolida la nueva institucionalidad en seguridad pública. A este respecto, debe tenerse presente que el nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública tiene un conjunto amplio y diverso de áreas a su cargo, además de la seguridad pública, y el Ministro además es Jefe del Gabinete Ministerial, un rol político clave en cualquier administración. Todo esto implica que la seguridad pública compite con las demás funciones del Ministro e implica, necesariamente, una menor priorización relativa que la que tendría para un ministro exclusivamente dedicado a esta tarea. El tiempo dirá si el ser parte de un abanico más amplio de temas es finalmente contrarrestado por el hecho de que el Ministro del interior es el Jefe de Gabinete. El rol que tendrá en concreto el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que legalmente no puede ser otra cosa que un órgano que asesora al Ministro del Interior y Seguridad Pública, también dependerá de las prácticas que se instalen.

Al interior del Ministerio, por su parte, una serie de funciones que en la ley están asignadas al Ministerio en general han sido asignadas en la práctica a la Subsecretaría de Prevención del Delito, y hubo una coordinación inicial entre ésta y la Subsecretaría del Interior, de la cual dependen administrativamente las policías, en cuanto a las temáticas a abordar por cada una. En términos generales, mientras la primera está abocada a la delincuencia común, como la abordada en este documento, la segunda se hizo cargo de la delincuencia organizada y problemas de seguridad que solamente pueden ser abordadas mediante la persecución penal.

Cabe destacar que la Subsecretaría de Prevención tiene la atribución de ejecutar programas, lo que es una anomalía en el Estado chileno, toda vez que ésta suele estar radicada en servicios, no subsecretarías. Pero, a su vez, debe evaluar y visar la oferta programática de todos los demás ministerios, cosa que no ocurre actualmente. La pregunta central es cómo se resolverá finalmente quién diseña y ejecuta los programas de prevención situacional y social y rehabilitación. Tal como ya se planteó, la evaluación de programas no será priorizada por las autoridades políticas del Ministerio, por una parte, y tampoco está claro qué peso le daría la Dipres a las evaluaciones que dicha Subsecretaría haga de los programas de otros ministerios, Subsecretaría que por lo demás sólo tiene un presupuesto de poco más de 30 mil millones de pesos. Actualmente, los programas Terapia Multisistémica y de reinserción laboral y social de reclusos que está ejecutando la Subsecretaría de Prevención del Delito cuentan con estándares de calidad más altos que la oferta de Sename y Gendarmería, pero es vista como una amenaza por dichas instituciones y se está cuestionando la asignación de esos presupuestos a la Subsecretaría de Prevención del Delito y no a dichas instituciones.

iii) Ejecución en el territorio

Por otra parte, la ejecución de iniciativas de calidad y pertinentes a lo largo del territorio es una tarea que tampoco ha sido resuelta y que se enfrenta con los altos niveles de centralización no sólo de las instituciones políticas sino que también de las sectoriales. En el caso del problema delictivo, la pertinencia territorial es más compleja que en otras áreas porque requiere enfocarse en una unidad de análisis que no tiene expresión en la estructura administrativa del Estado ni en los sistemas de información, y que es el barrio.

La ejecución centralizada de programas es compleja no sólo en términos de la gestión concreta, y el control del uso de los recursos, sino que debido a que la priorización de barrios sobre la base de indicadores de seguridad, no es posible. Por lo tanto, la probabilidad de equivocarse en la focalización del gasto es, por lo tanto, alta. Las municipalidades serían las llamadas a resolver este problema, pero actualmente no cuentan, salvo excepciones, con las capacidades profesionales necesarias como para realizar diagnósticos y priorizar acciones pertinentes y basadas en evidencia.

En el estado actual de cosas, el Fondo Nacional de Seguridad Pública, tal como ha sido implementado hasta ahora (con orientaciones técnica, evaluación con criterios preestablecidos, comité evaluador experto público privado), resulta un instrumento interesante debido a que en la práctica radica en las organizaciones locales de cualquier naturaleza la priorización de los problemas a resolver para postular un proyecto al fondo. Los desafíos radican en el monitoreo del uso de los recursos y en la evaluación.

Sin embargo, la desventaja es que justamente las poblaciones más vulnerables no tengan la capacidad de organización y técnica necesaria como para postular a fondos de esta naturaleza, por lo que es necesario desarrollar una estrategia de ejecución de programas en el territorio que resuelva los problemas mencionados, ya que no es razonable esperar grandes avances en la descentralización en los próximos 10 años.

En todo caso, los presupuestos para programas del eje territorial del Plan Chile Seguro son pequeños en comparación con los presupuestos sectoriales de las policías y el Sename, por ejemplo, por lo que la rendición de cuentas en el nivel local por parte de dichas instituciones también debiera ser considerada como parte de los diseños institucionales comentados en la sección precedente.

Por último, no puede dejar de comentarse dentro de la gestión de información la realización de diagnósticos sobre nuevos desarrollos, para impedir el surgimiento o masificación de formas de violencia y delincuencia más graves que las prevalentes actualmente. Los temas a ser diagnosticados en mayor profundidad para diseñar programas pertinentes a tiempo y que son las pandillas, las armas de fuego, y la violencia en barrios críticos.

b. Propuestas para instituciones específicas

- Separación del Sename

Deberá realizarse un análisis crítico de la arquitectura institucional actual del Sename y su impacto en los magros resultados en términos de la calidad de las políticas implementadas. Entre los factores a considerar son el establecimiento de objetivos institucionales estrechamente ligados a reducir la reincidencia. Esto debiera desencadenar la creación de sistemas de gestión de información que permita monitorear la reincidencia de menores que cumplen diversas modalidades de sanciones de forma permanente, no de forma puntual o aislada como se ha hecho hasta ahora. También deben analizarse las formas de colaboración entre el Servicio y las instituciones colaboradoras, revisándose no sólo las orientaciones técnicas para que estén al día en cuanto a las tecnologías preventivas con mayor probabilidad de éxitos, sino que las formas y capacidades de monitoreo del Servicio de la oferta que entregan las colaboradoras, al igual que la forma de concursar y seleccionar entidades privadas. El establecimiento de mayores estándares requerirá probablemente un mayor financiamiento por joven, pero es claro que se trata de gastos socialmente altamente rentables. Para acelerar el proceso de mejoras en la calidad de los programas, deben explorarse capacitaciones o certificaciones de calidad con entidades internacionales.

- Modernización de Gendarmería

La implementación de las iniciativas descritas en este documento requiere de transformaciones importantes en Gendarmería, no sólo en cuanto a infraestructura para la rehabilitación, por ejemplo, sino que por sobre todo en cuanto a la instalación de sistemas de diagnóstico y gestión de la población carcelaria, basada en instrumentos con sustento empírico, y que debiera ser uno de los aspectos a desarrollar en un plan maestro para Gendarmería de Chile. La

- Policías

En el caso de Carabineros de Chile, el STAD debe ser consolidado.

Por otra parte, el país debiera empezar una discusión sobre si un mejor diseño organizacional pudiese mejorar el impacto del 60% del presupuesto destinado a seguridad pública. Al igual que en el ámbito penitenciario, debería establecerse una comisión permanente que asesore al Ministro del Interior, compuesta por expertos en policías y sistemas de gestión policial, considerando la participación de extranjeros, y que evacúen un informe público anual o bianual sobre calidad de la gestión y recomendaciones para el próximo período.

Además de las medidas transversales comentadas, debe realizarse el debate en torno a la conveniencia de unificar ambas policías, toda vez que hay evidencia que indica que las

ganancias en términos de la integración de la información proveniente del patrullaje y de la investigación policial son importantes.

Por último, los indicadores de resultado considerados hasta ahora deben incorporar, también, indicadores sobre uso letal de la fuerza (disparos realizados, lesiones y muertes causadas), y se deben perfeccionar los mecanismos de transparencia ante situaciones como las del caso Nolli.

- Observatorio para otros actores del sistema penal: Ministerio Público y Poder Judicial

En el caso del Ministerio Público y del Poder Judicial, su autonomía restringe importantemente las iniciativas que son posibles de desplegar. Resulta clave, por lo tanto, avanzar en la creación del Banco Unificado de Datos y generar información para evaluar su desempeño con evidencia empírica.

Por ejemplo, la discusión que hay cada cierto tiempo sobre el supuesto garantismo de los jueces y la respuesta que el Poder da en cuanto a decir que el 95% de las prisiones preventivas solicitadas por el Ministerio Público son otorgadas, debe ser cambiado de eje y llevado a identificar cuáles jueces se equivocan con mayor frecuencia en la denegación de la prisión preventiva.

El sector privado también puede jugar un papel importante en la creación de observatorios de indicadores, pero su acceso a información es limitado.