

F U N D A C I Ó N

PAZ CIUDADANA

Políticas públicas en seguridad y justicia



**Propuestas en seguridad y justicia
Periodo presidencial
2018-2022**

Fundación Paz Ciudadana

Propuestas en seguridad y justicia Periodo presidencial 2018-2022

Introducción

Los chilenos llevan años considerando que uno de los tres principales problemas a los que el Gobierno debería dedicar el mayor esfuerzo para solucionar es la delincuencia (Encuestas CEP 2015, 2016, 2017).

Nuestro país ha llevado adelante importantes avances en la materia a través, por ejemplo, de la creación de nuevas instituciones, del aumento del presupuesto destinado a la persecución del delito y de la reforma a la justicia penal. Sin embargo, nuestra política pública en seguridad y justicia continúa siendo eminentemente reactiva, lo que implica que menos del 10% de los recursos gastados en el área, sean destinados a prevenir los delitos.

En el convencimiento de que el próximo gobierno debe asumir los desafíos pendientes y no dejar pasar la oportunidad de contribuir significativamente en la construcción de un país más seguro, Fundación Paz Ciudadana presenta las siguientes propuestas que buscan aportar al diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que conformará las bases para una sociedad que conviva en paz.

Creación de un Sistema Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito

a. Diagnóstico y nudos críticos:

Los diagnósticos coinciden en que la actual institucionalidad encabezada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública no ha resultado ser eficiente para liderar los temas de seguridad. Se trata de una cartera que está a cargo de coordinar al gabinete y dar respuesta a diversas crisis políticas. Por lo tanto, parte importante de sus funciones son lidiar con la contingencia, lo que consume gran parte de su quehacer impactando en desmedro del esfuerzo que se requiere para abordar las tareas de prevención del delito.

Además, Chile gasta mal los recursos destinados a Seguridad y Justicia. Cuando mucho, solo el 10% del presupuesto en seguridad pública se destina a prevenir el delito, en circunstancias que la evidencia indica que las políticas de prevención tienen mayores beneficios y menores costos para la ciudadanía.

b. Medidas a tomar en el corto y mediano plazo:

i. Actualización de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.

Esta política fue establecida el 2004 por lo que es fundamental una actualización a la luz de las experiencias y prioridades del último quinquenio. Como se señala en la Ley N° 20.502, es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública quien debe asumir el liderazgo del Consejo Nacional de Seguridad Pública Interior y actualizar la Política Nacional de Seguridad Pública. Esta, debe tener como una de sus principales directrices la promoción de la prevención de la violencia y del delito, definiendo el rol de los gobiernos locales, la participación ciudadana y la responsabilización y rendición de cuentas de las instituciones hacia la ciudadanía.

ii. Implementación de programas de prevención social en niños, niñas y adolescentes.

Considerando que el desarrollo de niños y adolescentes no se da en forma aislada, sino dentro de un contexto en el que se relacionan con una compleja red de instituciones y sujetos, tales como la familia, el colegio y la comunidad, entre otros, que influirán en su desarrollo. Es necesario, por lo tanto coordinar todos estos ámbitos para la promoción y fortalecimiento de los factores protectores y para detectar e intervenir los factores de riesgo delictivo a los que niños y adolescentes puedan estar expuestos, tales como el absentismo y deserción escolar o la ausencia de disciplina en este ámbito, el comportamiento antisocial

de los padres, el contacto con pares criminógenos, y el consumo problemático de alcohol y drogas, entre otros. Considerando lo anterior se requiere:

- **Generación de una oferta pública en aquellas comunas que presenten mayor concentración de conductas desertoras de programas exitosos en la prevención y reintegración de los niños y adolescentes en las escuelas.** Si bien existen algunas iniciativas en el nivel comunal así como orientaciones del Ministerio de Educación, la oferta no es uniforme en términos de calidad y cobertura, no se basa en experiencias exitosas, y solo unos pocos municipios cuentan con los recursos para su ejecución. Por lo tanto, se debe implementar oferta de calidad, que se ajuste a las necesidades locales y se focalice en aquellas comunas que presenten de forma más intensa esta problemática.
- **Ampliación de la oferta programática focalizada en niños y adolescentes en riesgo de cometer o que han cometido conductas infractoras,** a través de programas basados en evidencia, como el programa Terapia Multisistémica (MST), especialmente focalizados en la promoción de los factores protectores que intervienen en la prevención e interrupción temprana de carreras delictivas, en al menos 15 comunas más, entre aquellas priorizadas por la Subsecretaría de Prevención del Delito en atención a variables socio-delictuales.
- En el nivel normativo, **se requiere que en el proyecto de Protección Integral a la Niñez, en actual tramitación legislativa, la regulación de la provisión de oferta programática especializada** para abordar el absentismo y deserción escolar; entrenamiento de habilidades parentales y de revinculación familiar; y aquellos especialmente destinados a abordar la prevención delictual temprana mediante oferta voluntaria y esencialmente ambulatoria.
- Asimismo, se requiere la **modificación de la Ley N°19.968 que creó los Tribunales de Familia,** con el objeto de generar un procedimiento judicial especial destinado a derivar los casos de niños y niñas inimputables que han cometido delitos o que concentren factores de riesgo como los señalados, regulando medidas de protección especial con foco en sus necesidades biosociales específicas, distintas de las aplicables en los casos de vulneración de derechos.

iii. Planificación urbana para mayor seguridad.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano vigente establece a la seguridad como uno de sus objetivos y debe, por lo tanto, ser implementado. Adicionalmente sabemos que la mayor parte de los delitos de los que se tiene registro en Chile ocurren en el espacio público. En virtud de lo anterior, es necesario incorporar en la propuesta de Indicadores de Calidad de Vida y Desarrollo Urbano, en preparación por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, registros que permitan evaluar las condiciones y percepción de seguridad de los espacios públicos, de manera que sean medidos y se implementen acciones para mejorar su condición. Para asegurar que el diseño de los nuevos espacios públicos incorporen

la seguridad, es fundamental modificar la Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza, de manera que cada proyecto considere en su evaluación criterios de prevención situacional del delito y a las grandes obras se les exija estudios de impacto en seguridad. Finalmente, es necesario incorporar en la normativa de todos los programas de edificación de viviendas y espacios públicos ejecutados con recursos públicos (como cuadros normativos e itemizados técnicos de los decretos de construcción y mejoramiento de viviendas sociales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo), la obligación de considerar estándares de seguridad en su diseño, tanto en las áreas comunes como en las viviendas.

c. Medidas a tomar en el largo plazo

i. Fortalecimiento de Institucionalidad dedicada a la prevención.

Se requiere de una institucionalidad que tenga como tarea exclusiva la prevención y control del delito, y cuente con la capacidad política y técnica de concretar lo mandado en la Ley N° 20.502 respecto a la prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social. Esta nueva institucionalidad debe asumir la conducción técnica de las fuerzas de orden y seguridad pública.

ii. Ley de Prevención.

Junto con la actualización de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior se debe dictar una Ley de Prevención que establezca la obligación de todos los organismos del Estado de contribuir a la prevención de la violencia y el delito desde sus respectivas plataformas. Igualmente, esta ley debe contemplar instancias de coordinación intersectorial para la generación y coordinación de la oferta programática focalizada en personas y lugares de riesgo y la creación de un sistema de monitoreo y evaluación de resultados e impacto.

iii. Fortalecimiento de instancias de colaboración interinstitucional en el ámbito local.

Dado que la naturaleza del problema delictivo varía enormemente de lugar en lugar, la participación de la ciudadanía, así como la existencia de espacios de coordinación entre las distintas instituciones claves en el ámbito local es de suma importancia. Por ello, se requiere fortalecer y perfeccionar instancias como los Consejos Comunales de seguridad pública a través de la transferencia de capacidades y recursos a sus distintos actores. Además, debe contemplarse un plan de ampliación de la implementación de los Consejos a nuevas comunas conforme a los criterios socio-delictuales que determine la Subsecretaría de Prevención del Delito.



Resumen: prevención del delito

A pesar de que la prevención es la estrategia más efectiva para controlar el delito, sólo \$1 de cada \$10 pesos destinados a seguridad y justicia se utiliza para este efecto.

La delincuencia es un fenómeno complejo que varía de lugar en lugar y por lo tanto, debe ser también abordada desde los municipios.

Si bien algunos municipios cuentan con recursos para implementar programas de prevención, este financiamiento no es permanente ni suficiente.



Proponemos

- Modernizar la Política Nacional de Seguridad Pública Interior enfocándola en la prevención e incorporando respuestas a los nuevos delitos, definiendo el rol de los gobiernos locales, la participación ciudadana y la responsabilización y rendición de cuentas de las instituciones hacia la ciudadanía.
- Implementar programas de prevención temprana de la violencia y el delito focalizados en niños y adolescentes en riesgo: de deserción escolar y de consumo problemático de alcohol y drogas, entre otras vulnerabilidades.
- Fortalecer los Consejos Comunales de Seguridad mediante la entrega de recursos económicos, capacitación de los equipos profesionales y ampliar su instalación a nuevas comunas con problemas sociodelictuales.
- Mejorar la seguridad de los espacios públicos como plazas y calles incorporando, desde su diseño, criterios de planificación urbana que promuevan la prevención del delito.

Modernización de las policías a través de intervenciones multinivel

a. Diagnóstico y nudos críticos:

En la actualidad el país vive una de las peores crisis en materia policial y existen antecedentes suficientes que justifican la necesidad de impulsar aquellos cambios necesarios para incrementar su eficacia, legitimidad y recuperar la confianza ciudadana. Históricamente han existido ciertas barreras para acceder a la información necesaria para evaluar el diseño y ejecución del modelo de trabajo policial. A esto se suma que las tendencias de la inseguridad en Chile (reducción de la confianza en las instituciones, aumento de la victimización y de la cifra negra, concentración de la actividad criminal en ciertos territorios, etc.), hacen necesario generar urgentemente mecanismos para mejorar e incrementar la eficacia policial en la prevención y control del delito, contar con sistemas que permitan evaluar el desempeño de las policías, que se traduzcan en una mayor transparencia institucional que facilite su conducción oportuna desde la autoridad civil.

Mientras persistan las opacidades respecto de datos relevantes, puede ser desaconsejable tomar medidas que impliquen, por ejemplo, el aumento de dotaciones o recursos económicos. Por lo tanto, es necesario reasignar los recursos existentes de manera inteligente, hacia la transferencia de capacidades, generación de estrategias y programas que hayan probado ser efectivos previniendo la delincuencia y la victimización, con metas e indicadores de actividad, de eficiencia y, principalmente, de resultado e impacto. Para ello, se deben gestionar los cambios a la luz de una política de desarrollo policial multinivel, una planificación estratégica auditable que se coordine efectivamente con las directrices de la política de seguridad pública interior y la política criminal.

b. Medidas a tomar en el corto y mediano plazo:

i. Aumento de la tuición civil y direccionamiento de las policías.

Actualmente, en virtud de la Ley N° 20.502, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública tiene la facultad de solicitar a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, al menos semestralmente, informes, antecedentes y estadísticas necesarios para evaluar las medidas y programas adoptados por dichas Fuerzas para una eficaz, racional y eficiente mantención del orden público. Con el fin de mejorar el direccionamiento de las autoridades, se debe aumentar el ejercicio de dicha facultad a un sistema trimestral y las instituciones policiales deberán

dar cuenta de la adopción de las recomendaciones y medidas solicitadas por la respectiva autoridad civil quien, a su vez, dará cuenta pública, al menos semestralmente, sobre la eficiencia y eficacia de las estrategias adoptadas. Para esto, se debe incrementar el *accountability* policial e implementar un modelo que tenga entre sus ejes la coordinación con actores claves y la rendición de cuentas (en este sentido deben ser revisados modelos tales como el *Specialized Multi Agency Response Team -SMART-* o *Comp Stat*, entre otros).

ii. Reforma de la malla curricular.

En la experiencia comparada, aquellas policías que han asumido desafíos de modernización lo han hecho, en primer lugar, reestructurando también sus mallas curriculares. Para esto, el Estado debe solicitar el apoyo de un organismo internacional, que permita financiar una cooperación técnica que tenga por objetivo el diseño del nuevo plan de estudios y estructura necesaria para su implementación.

Deben ser principios rectores de la nueva malla, el desarrollo de habilidades y competencias, el mejoramiento continuo de la calidad de los servicios policiales con sistemas transparentes que permitan su monitoreo, la orientación al ciudadano y las víctimas, y la eficacia en la reducción de la delincuencia.

Un criterio transversal de la reforma curricular, será dar mayor importancia a la formación de las policías en materia de relaciones con la comunidad. La nueva malla curricular debe ser impartida, principalmente, por docentes provenientes de instituciones que pertenezcan al Consejo de Rectores con el fin de asegurar la calidad y el desempeño en materia de instrucción, formación y especialización policial.

iii. Reestructuración de las funciones y orgánica policial.

Aspirando a una descentralización de la labor policial preventiva, se deben reestructurar las funciones y orgánica policial con el fin de priorizar la asignación de recursos (humanos y logísticos) a las tareas de prevención del delito en el nivel local-comunal, para que estas representen al menos el 50% de los esfuerzos y actividad policial.

Las nuevas funciones deberán estar inspiradas en modelos de trabajo policial orientado a la resolución de problemas (*Problem Oriented Policing -POP-*) y de policía de proximidad, con el fin de generar estrategias de colaboración con los ciudadanos, en los que se tomen acuerdos sobre focalización en torno a los lugares problemáticos y delitos que deben ser priorizados en la labor de prevención.

Igualmente, respecto de las tareas de patrullaje preventivo, se implementarán estrategias de patrullaje focalizado en aquellos lugares que concentran actividad delictual, debiendo ser monitoreados los posibles efectos en desplazamiento para su control. Las estrategias policiales enfocadas en comunas y barrios deben ser supervisadas y evaluadas por las autoridades comunales (Ley N° 20.965) y provinciales. Para ese fin se debe crear una comisión técnica que establecerá estándares y directrices de actuación policial y promoverá el *accountability* policial.

iv. Regulación de las funciones investigativas de las policías.

Esta debe tener como objetivo evitar la actual duplicidad de funciones entre la Policía de Investigaciones (PDI) y Carabineros, tendiendo a la concentración de estas funciones investigativas en la PDI. Esta regulación apunta a reducir la descoordinación y duplicidad de esfuerzos privilegiando la labor en tareas especializadas, capacidades y competencias técnicas.

c. Medidas a tomar en el largo plazo:

i. Promoción de una Policía de Tránsito.

La fiscalización de la normativa del tránsito requiere de conocimientos y capacidades específicas, que tienen muy poca coincidencia con la preparación de una policía cuya labor principal es la prevención del delito. Esta reforma tiene por principal objetivo crear una policía de tránsito en el nivel regional con personal preparado específicamente para estas funciones, para liberar a Carabineros de Chile de una formación costosa de efectivos en materias que no son pertinentes a su principal misión. Las tareas de fiscalización consumen hoy una parte importante de sus recursos, por lo que se requiere que sean liberados y redestinados a labores preventivas con el fin de incrementar su eficiencia y efectividad en el control del delito. La orgánica institucional para garantizar una efectiva fiscalización de las normas del tránsito será objeto de una propuesta legal en la que se señalarán los mecanismos para ello.



Fuente: El Diario de Antofagasta-imagen referencial.

Resumen: modernización policial

En Chile, semestralmente, 4 de cada 10 hogares son víctimas de robos y hurtos. Muchos afectan al mismo hogar (el 20% de los hogares concentra el 80% de los delitos).

Lamentablemente, solo se denuncian 4 de cada 10 delitos, porque la gente no confía en el sistema.



Proponemos

- Garantizar que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública defina las estrategias y controle el accionar de las policías tal como dicta la Ley, enfocando las acciones de Carabineros en la prevención del delito.
- Crear en Carabineros la especialidad de policía comunitaria dedicada a ejecutar estrategias de reducción del delito, prestar servicios de apoyo a la comunidad y víctimas, y rendir cuentas en los Consejos Comunales de Seguridad Pública.
- Regular las labores investigativas de la PDI y Carabineros para reducir la descoordinación entre ellas e ineficiencias en el uso de recursos públicos.
- Crear una policía de tránsito en el nivel regional, que permita liberar a Carabineros de estas tareas que consumen gran cantidad de recursos, con el fin de privilegiar la prevención de los delitos en los territorios.

Mejoras en la persecución y juzgamiento de los delitos

a. Diagnóstico y nudos críticos:

En el país hay alrededor de 100.000 adultos y 10.000 jóvenes cumpliendo condena, ya sea, tanto en libertad como en centros de reclusión. Sin embargo, la información sobre reincidencia y prófugos que han sido detenidos varias veces, permite plantear que la cantidad de infractores adultos de alto riesgo delictivo probablemente oscile entre las 5.000 y 6.000 personas. En el caso de los menores de edad, éstos representan el 13% de las detenciones, y se estima que aproximadamente 5.000 tienen perfiles de alto riesgo de reincidencia. Es decir, la población respecto de la cual el Estado debiera focalizar respuestas o intervenciones que permitan contener la actividad delictiva sea posiblemente del orden de 10.000 personas.

El sistema de justicia penal, en general, tiene mayores grados de éxito en delitos de mayor gravedad, sobre todo en los casos en que hay imputado conocido. Por otro lado, gran parte de los ilícitos que aquejan a la población son en contra de la propiedad e ingresados sin imputado conocido, lo que sumado a la falta de control de medidas cautelares que se cumplen en libertad, han impactado de diversos modos, por ejemplo, afectando la credibilidad del sistema y la evaluación que la ciudadanía hace de fiscales y jueces.

En ese sentido, si bien el análisis criminal sí se ha introducido gradualmente como parte de la política de persecución del Ministerio Público, aún hay desafíos tendientes a robustecer dicha capacidad de análisis en la institución y mejorar también las capacidades de análisis de los órganos auxiliares y de coordinación para la persecución de los infractores de alto riesgo.

Por otro lado, resulta necesario abordar la legitimidad de estas instituciones, considerando la baja aprobación ciudadana del quehacer de los jueces y el Ministerio Público. Por ello, experiencias tendientes a acercar a la ciudadanía a la solución del conflicto y a mejorar las posibilidades de reinserción mediante salidas tempranas del proceso penal, resultan fundamentales, junto con otorgar una especial atención a las víctimas.

b. Medidas a tomar en el corto y mediano plazo:

i. Consolidación, revisión y difusión de protocolos y mejora de procesos de "primeras diligencias".

Un proceso centrado en la fase del enjuiciamiento, asume que la correcta preparación del caso para un juicio es el principal objetivo de las instancias investigativas y prejudiciales. Por ello, una comisión coordinada por el Ministerio Público y las policías, con el apoyo de especialistas en la materia, debe crear un sistema de control que asegure que las primeras diligencias investigativas logren levantar pruebas suficientes para resolver los delitos.

ii. Focalización de la gestión del Ministerio Público en delitos que responden también a fenómenos complejos.

El Ministerio Público debe dar prioridad a la investigación de aquellas causas vinculadas al tráfico de drogas y de armas, delitos violentos, bandas delictuales en los territorios y aquellas que nutren a los mercados de bienes robados, que generan mayor impacto en la percepción de inseguridad de la población. Para esto, se deberán reorientar recursos humanos para la persecución, debiendo implementarse un sistema que permita un análisis jurídico temprano del caso, lo que de la mano del trabajo que realiza el sistema de análisis criminal SACFI –el cual debe consolidarse nacionalmente–, permita, por un lado, una mejor selectividad, y por el otro, evitar la desestimación temprana de casos que respondan a fenómenos delictuales de complejidad.

iii. Mejoras al control de medidas de protección a las víctimas y cautelares en los casos de violencia intrafamiliar y cautelares en los casos de delitos contra la integridad sexual.

Existe consenso en torno a la débil fiscalización de las medidas contenidas en la Ley N° 20.066 de "Obligación del ofensor de abandonar el hogar que comparte con la víctima" y la "Prohibición de acercarse a la víctima" así como de las contempladas para los casos de delitos en contra de la integridad sexual. En razón de lo anterior, la respuesta a la situación de inseguridad y vulnerabilidad de las víctimas de estos delitos se muestra poco efectiva.

Por ello, junto con una modificación que permita mejorar la Ley de Violencia Intrafamiliar en aspectos tales como, la incorporación de la violencia de tipo sexual y la adecuada regulación de la noción de situación de riesgo inminente de la víctima, se debe regular que las medidas de protección o cautelares que pueden ser decretadas en estos casos, sean controladas a través del sistema de monitoreo telemático, regulado con ocasión de la Ley N° 20.603 de Penas Sustitutivas, de manera que las víctimas puedan ser alertadas en caso de proximidad del agresor y solicitar auxilio a las autoridades. Actualmente, existen iniciativas parlamentarias en esa línea, siendo necesario unificarlas y que sean patrocinadas por el Ejecutivo.

iv. Consolidación de la política pública de los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD).

Generalizando su utilización en todas las capitales regionales y regulando su institucionalización y uso en infractores que se encuentran próximos a ser condenados por delitos de mediana gravedad y con consumo problemático de drogas y alcohol, privilegiando su derivación a programas de rehabilitación supervisados por estos tribunales a través de una Ley de TTD que reconozca un organismo rector que estará a cargo de su monitoreo.

v. Creación de una judicatura especializada en Responsabilidad Penal Adolescente (RPA) y especialización orgánica del Ministerio Público.

Con el objeto de fortalecer la especialización, mediante la tramitación, con algunas mejoras, al proyecto presentado en marzo del 2017.

vi. Autonomía constitucional de la Defensoría Penal Pública.

Con el objeto de que la Defensoría Penal Pública pueda participar con una posición más sólida en el debate público, facilitar la igualdad de herramientas y asegurar la estabilidad de los presupuestos para el ejercicio de la defensa. Para ello, es fundamental que se ingrese a tramitación el anteproyecto que dota de autonomía a la Defensoría Penal Pública respecto del Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos.

c. Medidas a tomar en el largo plazo:

i. Promoción y fortalecimiento de programas de mediación penal y justicia restaurativa para infractores adultos y juveniles en los casos con imputados conocidos.

Con el objeto de involucrar y otorgar mayor satisfacción a las víctimas en la solución del conflicto, procurando su regulación legal tanto en el Código Procesal Penal como en la Ley N°20.084.

ii. Implementación de Tribunales Comunitarios.

Destinados a resolver conflictos de baja y mediana gravedad en los vecindarios más conflictivos, al alero de los juzgados de garantía ya existentes, de manera de aprovechar el poder del sistema de justicia penal para abordar problemas locales. Buscarán el involucramiento de actores externos como residentes, comerciantes, iglesias y escuelas, en un esfuerzo por fortalecer la confianza pública en la justicia, la legitimidad de sus instituciones, y disminuir la violencia y el delito en los territorios.



Resumen: persecución y juzgamiento

En Chile, según estadísticas del Ministerio Público, 8 de cada 10 robos denunciados no se investiga y son archivados por no contar con información suficiente.

Chile es un país con un alto número de presos (100 mil adultos y 10 mil jóvenes) con un importante costo social y económico y sin rehabilitación efectiva.

Estudios demuestran que la mejor manera de reducir la delincuencia no es subir las penas, sino aumentar la probabilidad de detener al infractor.



Proponemos

- Crear un sistema de control que asegure que las primeras diligencias investigativas logren levantar pruebas suficientes para resolver los delitos.
- Centrar la investigación de la Fiscalía en focos y bandas criminales, mercados de bienes robados y narcotráfico, todos relacionados con la comisión de otros delitos.
- Sacar del sistema penal a infractores primerizos con adicciones, sometiéndolos a la acción de los Tribunales de Tratamiento de Drogas en las capitales regionales, ya que han mostrado ser efectivos en la rehabilitación.
- Crear tribunales y salas especializadas en el juzgamiento de jóvenes infractores de manera de establecer sanciones que promuevan su reintegración social.
- Mejorar las medidas de protección a víctimas de violencia intrafamiliar y de delitos contra la integridad sexual, utilizando medios electrónicos que alerten de la cercanía del agresor.



Sancionar para reinsertar

a. Diagnóstico y nudos críticos:

Chile tiene una tasa de reclusión alta comparativamente, aun cuando ha aumentado la cantidad de condenados a penas alternativas. De los más de 100.000 adultos cumpliendo condena, casi el 40% lo hace en un centro penitenciario, mientras que en otros países esta cifra corresponde al 30%.

Por ya varios años se ha establecido que la cárcel es una respuesta cara –en Chile un preso cuesta aproximadamente 700.000 pesos al mes–, que no solo es poco efectiva sino que incluso genera efectos criminógenos. Por lo tanto, se trata de una respuesta que otorga mayores beneficios que costos a la sociedad, únicamente cuando se trata de personas que cometen delitos con una alta frecuencia y son violentos.

En el caso de los jóvenes infractores, existe consenso que el sistema debe ser reformado, separando las labores de protección de niños y adolescentes vulnerados de la atención a jóvenes infractores; y que la oferta, tanto de las entidades colaboradoras del Sename como aquella provista por el Estado, debe procurar especializarse hacia la introducción de programas que permitan la reducción de la alta reincidencia juvenil, mejoras en la reintegración social, y que sea evaluada sobre la base de resultados concretos y no solo de atenciones.

b. Medidas a tomar en el corto y mediano plazo:

i. Impulsar la reforma del Sename.

Existe actualmente un proyecto ingresado al Congreso Nacional que apunta a la separación orgánica mediante la generación del Servicio de Responsabilidad Penal Juvenil y otro en materias de protección. Se requiere avanzar decididamente en su tramitación, de manera de poder contar con esta nueva institucionalidad durante el próximo gobierno, introduciendo algunos ajustes, tales como modificar la estructura orgánica del servicio propuesto, evitando la excesiva concentración de funciones en la Dirección Nacional, y especialmente, establecer normas que permitan la medición periódica y el pago contra resultados en materia de reducción de reincidencia y mejora en los niveles de reintegración social tanto de la oferta prestada directamente por el servicio, como la brindada por las entidades colaboradoras sin fines de lucro.

ii. Modificación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.

De manera conjunta con la anterior reforma, también se encuentra ingresado un proyecto de reforma de la Ley N° 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente. Dicho proyecto recoge las principales propuestas de las comisiones de expertos y otras instancias de debate, dando solución a nudos críticos de importancia tales como: evitar la duplicidad de las sanciones, o la unificación en el tratamiento de casos que involucran la participación de adultos con niños y jóvenes.

Dicho proyecto debe ser tramitado con urgencia, aun cuando deben ser introducidas ciertas mejoras, como el reemplazo de la sanción de internamiento en régimen semicerrado por reclusión domiciliaria con supervisión y oferta diurna, y generar un sistema robusto de mediación penal y justicia restaurativa. Asimismo, dentro de la oferta programática se debe contemplar la creación de programas de salida transicional para infractores juveniles de alto riesgo delictivo que se encuentran cumpliendo una sanción de internación, permitiendo su supervisión y apoyo a la reintegración social al menos durante los seis meses posteriores al egreso del centro.

iii. Ley de Ejecución de Penas.

Se debe elaborar un proyecto que establezca derechos y deberes de los condenados, genere estándares mínimos en la provisión de la oferta programática y un control externo a la actividad de Gendarmería de Chile dotándola de mayor transparencia y *accountability*. Además, esta ley debe contemplar la generación de programas transicionales para infractores de riesgo, coordinados por los municipios y Gendarmería, priorizando la generación de oferta en aquellas comunas que concentran el retorno de infractores. Igualmente, es necesaria la creación y generación de oferta especializada para infractores que han cometido delitos en contra de la indemnidad sexual, de violencia intrafamiliar y otros de carácter violento.

iv. Fortalecimiento orgánico de la función de reinserción social de Gendarmería de Chile.

Este fortalecimiento de la institucionalidad se debe plasmar en las siguientes acciones:

- Se debe separar estrictamente el presupuesto y personal destinado a reinserción de aquel destinado a custodia.
- De manera de fortalecer la función de supervisión de las penas en el medio libre, se debe crear una nueva subdirección, a partir de la división de las funciones de la actual subdirección técnica en dos: **(a)** aquella destinada a la supervisión en el sistema cerrado y **(b)** aquella destinada al control en el medio libre. Además, se debe aumentar la dotación de delegados de libertad vigilada y de servicios en beneficio de la comunidad, con el objeto de incrementar la supervisión de los infractores de alto riesgo delictivo. Asimismo, se debe fortalecer el control de calidad de estas sanciones, generando incentivos para los operadores asociados a la reducción de la reincidencia delictual. Junto con lo anterior, se deberán implementar programas basados en la evidencia para atender a la población de mayor riesgo delictual, especialmente, en los casos de delitos violentos.

- El programa de reinserción social en convenio con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública debe ser ampliando a todos los penales del país, debiendo, al igual que en el caso anterior, fortalecerse su control y seguimiento a través de incentivos concretos en la reducción de la reincidencia delictual.
- Se debe reformar el sistema postpenitenciario, de manera que el objetivo central de dicho sistema apunte a la implementación de programas de salida transicional para infractores de alto riesgo delictivo y la supervisión de personas en libertad condicional. Junto con lo anterior, para aquellos casos en que la persona no haya vuelto a cometer delitos en un plazo de tres o cinco años dependiendo de la gravedad del mismo, se deberán eliminar automáticamente los antecedentes una vez transcurrido dicho plazo sin reincidir, de manera de aumentar sus probabilidades de reinserción laboral y evitar el paso por el sistema postpenitenciario de personas que ya han cesado definitivamente de la actividad delictiva. Para esto, debe reimpulsarse con los citados cambios, la reforma al sistema de otorgamiento de la libertad condicional, actualmente en tramitación en el Congreso Nacional.
- Para las sanciones de las medidas de cumplimiento en el medio libre y libertad condicional se debe generar un sistema de monitoreo intensivo de los casos (basados en el modelo *Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement* -HOPE) que busque responder con celeridad a los posibles quebrantamientos.

c. Medidas a tomar en el largo plazo:

i. Creación de un Servicio Nacional de Reinserción Social que se encargue del control del cumplimiento de las medidas cautelares, suspensión condicional del procedimiento y de la generación de la oferta de reinserción basada en la evidencia.

La creación de este servicio vendrá acompañada de la reforma de la malla de estudios de la Escuela de Gendarmería con el fin de relevar la importancia de los aspectos de trato y del trabajo de resocialización en la reinserción exitosa de la población reclusa.

ii. Nuevo Código Penal.

El Código Penal vigente en Chile data de 1874. Contempla delitos anacrónicos o no incluye tipos penales propios de la criminalidad moderna; y mantiene las penas que se cumplen en libertad como formas de sustitución o suspensión de las penas de reclusión. Este último punto debe corregirse instaurando las sanciones en libertad como sanciones principales, ampliando así su utilización y modernizando la tipificación de delitos en materia medioambiental, de corrupción, delitos informáticos, entre otras materias.



Resumen: sanción y reinserción

El 51% de los adultos egresados de las cárceles delinque antes de 3 años de su egreso y el 54% de los jóvenes reincide antes de 2 años.

\$700.000 pesos al mes cuesta mantener a un preso.

Los jóvenes cometen más delitos graves, como homicidios y robos violentos, que los adultos.

El 43% de los reclusos adultos pasó por un centro de menores y no se logró su reinserción.



Proponemos

- Promover un nuevo Código Penal, ya que el actual es anterior a la Guerra del Pacífico, no sólo para perseguir nuevos delitos, sino que también para graduar su proporcionalidad e incorporar las actuales penas sustitutivas como sanciones principales.
- Crear un servicio especializado en la reinserción social de los jóvenes que entregue programas específicos a las necesidades de cada infractor, para reducir la reincidencia y facilitar su reinserción.
- Modificar la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente para promover sistemas alternativos de resolución de conflictos penales y corregir falencias del sistema como: la duplicidad de sanciones y falta de regulación del tratamiento de casos que involucran la participación de adultos y niños o jóvenes.
- Promover una Ley de Ejecución de Penas para generar estándares mínimos de: control del cumplimiento de las condenas, provisión de programas de reinserción y de transición del medio cerrado al libre y respeto de derechos y deberes de los condenados.
- Fortalecer la función de reinserción social de Gendarmería de Chile, dotándola de capacidades para implementar programas en esta área y mejorar el control del cumplimiento de penas en medio libre que evitan el contagio criminal en las cárceles.

F U N D A C I Ó N

PAZ CIUDADANA

Políticas públicas en seguridad y justicia



Fundación Paz Ciudadana

www.pazciudadana.cl

Twitter: @FPCIUDADANA

Facebook.com/fundación.pazciudadana

Instagram: fundacionpazciudadana

Flickr: Fundación Paz Ciudadana

Valenzuela Castillo 1881, Providencia, Santiago de Chile.