

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

FORO DE EXPERTOS EN SEGURIDAD CIUDADANA

SANTIAGO, CHILE

JUNIO 2004

El presente documento contó con la participación de los siguientes miembros del Foro de Expertos: Andrés Baytelman (Universidad Diego Portales), Rafael Blanco (Universidad Alberto Hurtado), Jorge Correa Sutil (Subsecretario de Interior), Lucía Dammert (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile), Hugo Frühling (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile), Mariane Krause (Facultad de Psicología de la Universidad Católica), Catalina Mertz (Fundación Paz Ciudadana), Enrique Oviedo (SUR Profesionales), Claudia Serrano (Asesorías para el Desarrollo), Eduardo Valenzuela (Instituto de Sociología de la Universidad Católica), Franz Vanderschueren (Universidad Alberto Hurtado) y Gonzalo Vargas (Fundación Paz Ciudadana).

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. ¿QUE ESTÁ PASANDO CON LA DELINCUENCIA EN CHILE?	4
3. ¿POR QUÉ ESTA EVOLUCION?	7
4. RESPUESTAS DEL ESTADO	9
5. RECOMENDACIONES	11
5.1. Requerimientos Genéricos	12
5.1.1. Fortalecimiento de la Institucionalidad Responsable de la Seguridad Ciudadana	12
5.1.2. Información e Investigación	13
5.1.3. Estrategias Comunicacionales	13
5.2. Requerimientos relativos al control de la delincuencia	14
5.2.1. Instituciones Policiales	14
5.2.2. Justicia Penal	15
5.3. Requerimientos Relativos a la Prevención de la Delincuencia.....	17
5.3.1. Desarrollo de Estrategias Comunales	17
5.3.2. Funciones Preventivas de Carabineros	18
5.3.3. Prevención Escolar	19
5.3.4. Prevención Familiar.....	19
5.3.5. Violencia Intrafamiliar	20
5.3.6. Prevención y Control de Drogas.....	20
5.3.7. Desarrollo Urbano	20
5.3.8. Sociedad Civil	21

1. INTRODUCCIÓN

La criminalidad es hoy en día un tema de preocupación central en el país. Debido a esto, a mediados del año 2003 el Ministerio del Interior convocó a un Foro de Expertos pertenecientes a institutos y universidades, especialistas en diversas áreas vinculadas con la seguridad ciudadana, con el objetivo de desarrollar un diagnóstico de la situación, así como avanzar en la propuesta de agendas de investigación y de política pública que permitan mejorar las iniciativas en desarrollo en la actualidad¹.

El Foro se puso como misión la elaboración de un documento que establezca un diagnóstico de la criminalidad en el nivel nacional para el posterior debate sobre las estrategias necesarias para disminuir la delincuencia. En esta primera parte del trabajo desarrolló un proceso constante de elaboración de información, análisis y debate sobre los temas involucrados, el que ha enriquecido las diversas perspectivas de los involucrados en el Foro. A su vez, en el desarrollo del trabajo destacó el alto grado de consenso existente entre los distintos miembros del Foro.

Adicionalmente, el diagnóstico fue complementado con una descripción de la oferta pública en seguridad ciudadana y las políticas y programas específicos que, en opinión del Foro, son las más relevantes actualmente.

Sobre la base de estos dos antecedentes, se elaboró el presente documento, el que resume aquellas áreas que deben ser priorizadas por el gobierno para lograr un accionar efectivo sobre la criminalidad en nuestro país.

2. ¿QUE ESTÁ PASANDO CON LA DELINCUENCIA EN CHILE?

¹ El presente documento contó con la participación de los siguientes miembros del Foro de Expertos: Andrés Baytelman (Universidad Diego Portales), Rafael Blanco (Universidad Alberto Hurtado), Jorge Correa Sutil (Subsecretario de Interior), Lucía Dammert (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile), Hugo Frühling (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile), Mariane Krause (Facultad de Psicología de la Universidad Católica), Catalina Mertz (Fundación Paz Ciudadana), Enrique Oviedo (SUR Profesionales), Claudia Serrano (Asesoría para el Desarrollo), Eduardo Valenzuela (Instituto de Sociología de la Universidad Católica), Franz Vanderschueren (Universidad Alberto Hurtado), y Gonzalo Vargas (Fundación Paz Ciudadana).

El incremento de la criminalidad y la sensación de inseguridad no es un fenómeno local, por el contrario, es una problemática global que impacta a prácticamente a todos los países del mundo. En el nivel regional, América Latina se ha convertido en el continente más violento con tasas de homicidio que triplican el promedio mundial. En un plano comparativo, la situación en Chile es bastante menos crítica que la evidenciada por los países vecinos, tanto en relación a los homicidios como a los delitos denunciados. Esta situación, sin embargo no esconde el hecho de que las tasas de delitos denunciados han aumentado en nuestro país en las últimas décadas.

Es necesario aclarar que el diagnóstico de la criminalidad que se presenta en este documento se centra en las denuncias de delitos de mayor connotación social (DMCS²). Esta definición inicial nos llevó a centrarnos en aproximadamente la mitad de los delitos cometidos en nuestro país, dejando de lado hechos como la violencia intrafamiliar y los delitos económicos.

Las denuncias de DMCS crecieron entre 1982 y 1986, para luego mostrar una tendencia decreciente hasta 1995. A partir de 1998 se registró un nuevo crecimiento, manteniéndose dicha tendencia hasta la actualidad. Los delitos de mayor crecimiento son el hurto y robo, delitos comunes contra la propiedad.

Por otro lado, la tendencia de los delitos violentos no puede ser claramente analizada. En la actualidad se incluyen las lesiones, las violaciones y los homicidios en esta tipología delictual, y en cada caso encontramos problemas de definición, necesidad de mayor detalle en el registro de la información y de coordinación entre fuentes de registro diversas. Esto es especialmente apremiante en el caso de los homicidios, donde la información disponible se refiere a hechos denunciados, lo que esconde un número significativo de hechos registrados por el Servicio Médico Legal o por los servicios de salud. En este sentido, resaltamos que los indicadores que tenemos no son suficientes para analizar esta problemática en detalle.

² Según la clasificación del Ministerio del Interior, los DMCS incluyen hurto, robo con fuerza, robo con violencia, homicidio, violación y lesiones. A su vez, los dos primeros son clasificados como delitos contra la propiedad, mientras que los cuatro siguientes son clasificados como delitos contra las personas.

En cuanto al lugar de ocurrencia de los delitos, si bien el incremento de éstos parece ser un fenómeno generalizado en el país, se observan algunos cambios en la situación regional. Mientras las grandes ciudades, particularmente Santiago, solían tener niveles sustancialmente más altos que el resto del país, ello ha ido cambiando, llegando a que en actualidad cinco o seis regiones tengan niveles similares o incluso superiores a los de la Región Metropolitana. Sin embargo, subsiste un nivel de concentración espacial tanto de la delincuencia como de la reproducción del uso de la violencia en barrios específicos del país, especialmente en la Región Metropolitana.

En estos espacios se concentran también otros tipos de conductas violentas que muchas veces no son definidas como delitos, pero que revisten suma importancia en el análisis de la criminalidad en el país. Entre ellas, la violencia intrafamiliar y la violencia escolar son dos fenómenos que presentan realidades preocupantes y que han sido subestimadas por la sociedad. En ambos casos, la confusión es alta debido a la poca claridad de los datos recolectados por diversos organismos y la carencia de estudios longitudinales. Finalmente, también encontramos muchas expresiones de violencia abierta o difusa, como riñas entre pandillas rivales, vandalismo y agresiones contra objetos públicos, amenaza o intimidación callejera, que han deteriorado gravemente la convivencia y seguridad vecinal, especialmente en los barrios más pobres. Estas conductas requieren ser analizadas y enfrentadas en el corto plazo.

Asociado a la comisión de delitos, aunque no necesariamente en relación directa, el fenómeno de la sensación de inseguridad o el temor a la delincuencia afecta de manera importante la calidad de vida de los ciudadanos y, especialmente, el ambiente en el cual se desarrollan las políticas públicas relativas a la prevención y control de la delincuencia. Estudios recientes muestran una asociación del temor con elementos tales como la experiencia directa e indirecta con la victimización, así como también con características sociodemográficas como el género, el nivel socioeconómico y la edad de las personas.

Es preocupante la presencia de altos niveles de temor en la población, sentimiento que se enraíza especialmente en los grupos poblacionales específicos: las mujeres, las personas de mayor edad, y las de menor nivel socioeconómico. Esta sensación puede

estar asociada a la vulnerabilidad y a la inseguridad de diferente índole que enfrentan estos grupos poblacionales.

Uno de los factores vinculados también al aumento de la sensación de inseguridad es la confianza en las instituciones encargadas del control y la prevención de la criminalidad: policías y sistema de justicia criminal. En este sentido, debemos reconocer que con relación a Carabineros de Chile se evidencian niveles de confianza ciudadana altos, pero este promedio esconde realidades particulares especialmente vinculadas a aquellos de menos recursos y los jóvenes, quienes presentan importantes niveles de desconfianza en la institución. Por otro lado, nos enfrentamos a una sensación de impunidad generalizada de la población frente al accionar del sistema de justicia.

3. ¿POR QUÉ ESTA EVOLUCION?

Las explicaciones sobre el desarrollo del accionar criminal son variadas y tienen fundamentos teóricos específicos. El debate sobre la importancia de los factores sociales, individuales, o del entorno por un lado, así como entre las teorías que plantean este tema como un problema netamente individual en contraposición con aquellas que lo plantean como un problema social, no fue abordado por el Foro. Si bien consideramos que este tipo de debate teórico conceptual es necesario, el mismo excede nuestros objetivos.

Puesto que la criminalidad es un fenómeno heterogéneo, que responde a procesos sociales complejos y multicausales, resulta difícil identificar el o los factores que a ciencia cierta expliquen el incremento en cuestión y existen divergencias sobre los factores vinculados con el aumento de la delincuencia en nuestro país. Todas las opiniones en esta materia están basadas en hipótesis y no en evidencia empírica, ya que no se han desarrollado estudios que permitan precisar la incidencia de cada uno de los factores reconocidos por la literatura internacional como gravitantes en la delincuencia. Por ende, resaltamos la necesidad de estos estudios para poder posteriormente pronunciarse sobre el rol de los diversos factores llamados de riesgo. Con todo, los antecedentes disponibles sí permiten descartar algunas hipótesis, por una parte, y seleccionar algunas más probables, por otra.

Simultáneamente con el incremento de las denuncias de DMCS, especialmente a partir de 1998, se registra un incremento significativo en las aprehensiones policiales por DMCS. Además, aunque no existe información precisa y detallada acerca del número de condenas y la magnitud de las penas, sí es posible observar un fuerte crecimiento en la población penal del país, lo que estaría indicando una respuesta significativa por parte del sistema judicial. En consecuencia, en opinión del Foro el incremento de la delincuencia no está asociado a la derogación de la detención por sospecha, como tampoco a una disminución en la eficiencia o la eficacia de la policía y la justicia.

En otras palabras, la respuesta pública frente a estos hechos no puede ser catalogada como “mano blanda”. Por el contrario, en la última década se evidencia un sostenido aumento de los detenidos por las policías y los condenados. Esto ha ido acompañado por un endurecimiento de las leyes frente a delitos específicos, por un proceso de reforma completa del proceso penal, por un proceso de modernización del sistema carcelario, y por un aumento sostenido de las dotaciones y presupuestos policiales.

Por otro lado, es posible identificar algunos elementos que pueden estar asociados al crecimiento de la criminalidad en Chile. En primer lugar, el alza desde 1998 coincide con un incremento en las tasas de desempleo, particularmente en los segmentos más jóvenes. En efecto, a partir de dicho año el desempleo entre los 15 y 29 años sobrepasa el 20%, cifra que ha comenzado a disminuir recientemente.

Segundo, el consumo de drogas experimenta un alza significativa entre los años 1996 y 2000, manteniéndose más bien constante en los siguientes años. Estudios de consumo en la población penal indican que una muy alta proporción de la población condenada y procesada es consumidora habitual de drogas. El incremento de consumidores dependientes de drogas, especialmente de cocaína y derivados, podría significar una intensificación del tráfico de drogas y explicar que muchos de ellos cometan delitos contra la propiedad como forma de financiar su adicción. Asimismo, la comisión de delitos bajo la influencia de las drogas puede explicar la mayor violencia asociada a algunos tipos de delitos.

Tercero, y contrariamente a lo que muchas veces se sostiene, no han habido mayores cambios en el perfil sociodemográfico de los infractores de ley. La participación de

menores de edad y mujeres continúa representando una proporción minoritaria de los detenidos. Asimismo, la mayoría de los detenidos y condenados presentan escolaridad incompleta. En consecuencia, si bien hay antecedentes respecto de un inicio más precoz de las carreras delictuales, las cifras no muestran que exista un recrudecimiento de la delincuencia juvenil en comparación con la participación de adultos.

Por último, el origen de los detenidos por DMCS muestra una concentración geográfica significativa. Una proporción importante de los detenidos proviene de algunas comunas específicas e incluso de ciertos barrios dentro de esas comunas. Esto lleva a considerar especialmente relevante el análisis de las circunstancias y dinámicas que se desarrollan en dichos barrios.

En resumen, si bien en el período analizado se produce un mejoramiento generalizado en prácticamente todos los indicadores promedio de desarrollo económico y social, tales como cobertura escolar, acceso a vivienda y a servicios de salud, entre otros, los únicos factores potencialmente relacionados a la evolución de la delincuencia y que no mejoran o decaen en algunos períodos, son el empleo y el consumo de drogas, la prevalencia de la violencia³, y una deficiente distribución del ingreso⁴.

4. RESPUESTAS DEL ESTADO

La problemática de la delincuencia es un tema relativamente nuevo en el debate de la política pública en nuestro país. Es a partir de la década del 90 que este tema se instala en la agenda, a partir de un debate que puede ser caracterizado más como ideológico que técnico. Este primer período se puede caracterizar por la presencia de una visión polémica y confrontacional en la materia, con ejes predominantes en el debate con fuerte contenido reactivo, emocional y efectista frente a la delincuencia. Este debate poco o nada ayudó a la construcción de una política eficaz y eficiente en la prevención y control de la criminalidad.

³ En este sentido la violencia es considerada tanto una expresión de criminalidad (especialmente cuando constituye delito) como un factor causal, por cuanto quienes son más victimizados (VIF, violencia escolar) tienen más probabilidades de transformarse en victimarios.

⁴ En este sentido, aunque la pobreza per se no es un factor causal de delincuencia, sí es preciso destacar que una alta proporción de quienes cometen DMCS provienen de un contexto de pobreza.

En este contexto, la emergencia de la delincuencia como tema de Estado involucra diversas dimensiones: por un lado, el antecedente de política en la temática estaba centrado en el rol de la policía en el control, monopolio que fue puesto en duda luego de los años 90s. Vinculado con lo anterior, es la presencia de iniciativas de política ligadas a la prevención comunitaria y situacional que reivindican el rol de la comunidad en la lucha contra la delincuencia. Asimismo, dentro de la estructura gubernamental no existían responsables políticos del tema, lo que complicó aún más el debate.

A pesar de lo mencionado previamente, es preciso destacar que se ha avanzado en el diseño y aplicación de políticas y programas antidelictivos. Se han impulsado iniciativas y reformas en prácticamente todos los ámbitos relativos a la prevención y el control de la delincuencia, lo que ha implicado transformaciones institucionales profundas, inversiones cuantiosas, y creación de capacidades profesionales. Adicionalmente, se ha logrado involucrar al gobierno central y regional, a las autoridades locales, a las organizaciones de la sociedad civil, y a la comunidad general en la búsqueda de mejores niveles de seguridad en la población.

Desde 1997 existen estadísticas oficiales periódicas y públicas sobre denuncias y detenciones por delitos de mayor connotación social, lo que ha contribuido a la comprensión del fenómeno. Se han establecido mecanismos de coordinación entre las policías y el Ministerio del Interior, lo cual no deja de lado el necesario debate sobre la dependencia administrativa y funcional de las policías, pero demuestra un avance en esa dirección. Se creó la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior, la que constituye un espacio de diseño e implementación de las políticas de seguridad, por una parte, y establece ciertas responsabilidades políticas con respecto al impacto de dichas iniciativas, por otra. En este punto es necesario enfatizar la necesidad de una institucionalidad aún más clara respecto a las políticas de seguridad ciudadana que incluya coordinación y monitoreo de las iniciativas desarrolladas por las policías. El decreto 594 que otorga al Ministro del Interior la coordinación de las políticas de seguridad y la creación del Comité Interministerial de Seguridad Ciudadana, así como el Comité Policial, pueden ser mecanismos para impulsar medidas intersectoriales y aumentar la eficacia y eficiencia de la inversión pública en seguridad.

De igual manera, encontramos reformas en curso en el sistema de enjuiciamiento criminal, a través de la reforma procesal penal, y en la entrega de servicios policiales por parte de Carabineros de Chile, a través del Plan Cuadrante. En materia penitenciaria también ha habido adelantos, entre los que destacan el programa de concesiones carcelarias y la ley que aumentará la dotación de gendarmes. En el nivel local, se han abierto espacios para que la comunidad y las autoridades municipales enfrenten el problema delictivo de su sector, a través de la instalación del Plan Comuna Segura. Además, el gobierno central ha realizado intervenciones focalizadas en algunos barrios vulnerables, dando origen al programa Barrio Seguro.

Con todo, las iniciativas enumeradas han surgido aisladamente, respondiendo a motivaciones distintas y frente a situaciones específicas; hay áreas donde no hay responsabilidades claramente asignadas, y otras en que se generan duplicidades y falta de coordinación entre los distintos niveles del Estado.

Urge entonces, una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, que integre las iniciativas actuales e incorpore nuevas herramientas al quehacer preventivo y de control; que surja luego de un diagnóstico técnicamente sólido; que especifique objetivos medibles y con plazos definidos; que establezca responsables; que logre consensos importantes; que coordine todos los niveles de gobierno y los tres poderes del Estado, que incluya a la sociedad civil como un actor en la definición e implementación de iniciativas, y que en su proyección trascienda los períodos presidenciales. Esta estrategia para combatir la delincuencia debe ser de amplio espectro, de modo de incorporar elementos de prevención primaria, secundaria y terciaria. Cada acción, programa, plan y política debe integrarse armónicamente al resto, y aprovechar la complementariedad entre ellos para alcanzar la meta de reducción de la criminalidad.

5. RECOMENDACIONES

En la búsqueda de una política de seguridad ciudadana que integre medidas de prevención y control de la criminalidad, consideramos que es necesario distinguir aquellos temas o “nudos críticos” que deben ser enfrentados en el corto plazo. Antes de describir estos elementos, es necesario destacar que el Foro reconoce las siguientes limitaciones en sus planteamientos: en primer lugar, la división entre prevención y

control es una clasificación cada vez más difusa y que incluso puede llegar a ser equívoca, debido a la conveniencia de combinar cada vez más los diferentes elementos en el diseño y ejecución de programas; segundo, la insuficiente profundidad en los diagnósticos conlleva a una cierta falta de certeza acerca de la pertinencia de algunas formulaciones; y, por último, con el actual nivel de conocimiento no resulta posible priorizar las recomendaciones en términos de orden de importancia relativa y de orden de prelación temporal.

A partir de lo anterior, consideramos que la primera y principal recomendación se refiere a la urgente necesidad de elaborar una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, que permita dar coherencia y sustentabilidad en el tiempo a las diversas iniciativas en desarrollo, así como priorizar y focalizar los esfuerzos en las áreas de mayor impacto potencial.

De igual manera, el Foro estima conveniente enumerar un conjunto de elementos que deben ser considerados en la formulación de dicha política.

5.1. Requerimientos Genéricos

Se consideran tres requisitos para la política nacional, independientemente de las políticas específicas de prevención y control.

5.1.1. Fortalecimiento de la Institucionalidad Responsable de la Seguridad Ciudadana

Como se ha señalado en el diagnóstico, pese a los avances en los últimos años el país no dispone de la institucionalidad requerida para abordar el problema, considerando la importancia y complejidad que éste ha adquirido. Es necesario avanzar en los diversos niveles del Estado y de la sociedad en materias tales como desarrollo de capacidades técnicas, definición de ámbitos de responsabilidad, atribuciones y facultades, instancias de coordinación e integración, elaboración de presupuestos, entre otras.

Si bien se reconoce el avance que significa el funcionamiento del Comité de Coordinación Interministerial, particular importancia se asigna a las facultades y capacidades del Ministerio del Interior, el cual, en el actual ordenamiento del país, es el ministerio llamado a conducir y coordinar las políticas de seguridad ciudadana.

Asimismo, en el nivel local, es necesario dotar de una mejor orgánica el funcionamiento de las gobernaciones provinciales en esta materia.

5.1.2. Información e Investigación

La adecuada formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas requiere de mejor y mayor información, tanto en el nivel estratégico como en el nivel operacional. En un plano más global se requiere avanzar en integrar y homologar sistemas de información de las diversas instituciones, incluyendo variables tales como denuncias, aprehensiones, condenas, etc. En un nivel más operativo, es necesario avanzar en la integración de sistemas que permita flujos expeditos de información referidos a casos particulares.

Respecto de las necesidades de investigación, la diversidad de tipologías de delitos, victimarios, víctimas y circunstancias, lleva a que el diseño y ejecución de programas efectivos de prevención y control requieran de un conocimiento detallado de cada realidad. Es necesario realizar estudios cualitativos y cuantitativos; asimismo, es recomendable diseñar y ejecutar intervenciones adaptativas y programas de investigación-acción con énfasis en la evaluación y sistematización de experiencias.

5.1.3. Estrategias Comunicacionales

La forma en que se comunica el fenómeno delictivo incide en las representaciones, percepciones y conductas de los ciudadanos. Se requiere disponer de una estrategia comunicacional coherente de parte de las autoridades, que contemple principios tales como la entrega de información oportuna y coherente y la realización de campañas informativas y educacionales, según distintos grupos objetivo, con contenidos tanto acerca del fenómeno delictivo propiamente tal, como de las políticas y programas destinados a su contención. Esta estrategia debe ser parte integral de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

5.2. Requerimientos relativos al control de la delincuencia

Si bien Chile no dispone de una estrategia de control de la criminalidad, en este ámbito es posible identificar un mayor desarrollo de instituciones y políticas en comparación con el ámbito de la prevención. Las principales recomendaciones en materia de control son las siguientes:

5.2.1. Instituciones Policiales

En materia policial se hace necesario, en primer lugar, despejar interrogantes de carácter estratégico relativas al ámbito de acción y responsabilidad de cada cuerpo policial, así como la dependencia institucional de las mismas. Por ejemplo, es necesario definir si acaso le corresponde un rol preventivo a la Policía de Investigaciones; el nivel de participación de Carabineros de Chile en labores investigativas (especialmente relevante en el ámbito de la reforma procesal); los procesos y niveles de coordinación de ambos cuerpos, etc. En relación a la dependencia institucional, no sólo es importante contar con una definición de largo plazo acerca de a qué ministerio reportan, sino especialmente cómo y para qué dependen de un cierto ministerio.

En términos generales, también es necesario continuar avanzando en aspectos de desarrollo institucional, tales como dotación, formación y capacitación de recursos humanos, sistemas de evaluación de desempeño e incentivos al personal, adopción tecnológica, y sistemas de gestión, evaluación y monitoreo.

Por otra parte, una mayor orientación de ambas policías a la integración con la comunidad no sólo debe entenderse como una mayor participación en la entrega de información o calidad de servicio, sino que también en términos de privilegiar la solución de aquellos problemas de delitos y desórdenes que más afectan a cada comunidad, lo que no siempre coincide con los delitos de mayor connotación social.

En el caso específico de Carabineros de Chile, es necesario seguir avanzando en la dirección establecida en los actuales planes estratégicos, en el sentido de una creciente territorialización, proactividad, transparencia y descentralización, propias de una política de integración (más sobre Carabineros en la sección de prevención).

En el caso de Policía de Investigaciones se requiere continuar con su proceso de modernización, expresados a la fecha en los planes Fénix 1 y 2.

5.2.2. Justicia Penal

a. Reforma Procesal Penal

La reforma al sistema de enjuiciamiento criminal de adultos representa una de las transformaciones más profundas del Estado en los últimos años. El establecimiento de una nueva estructura procesal, así como el desarrollo de nuevas instituciones – Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y Tribunales de Garantía y Orales– representan la disponibilidad de organismos especializados e instancias procesales de un muy alto potencial. Sin embargo, este potencial no se ha expresado hasta la fecha. Para mejorar el aprovechamiento del nuevo sistema son necesarias:

- La profundización de estrategias de persecución penal del Ministerio Público más funcionales a las demandas ciudadanas por seguridad. Específicamente, se pueden señalar (1) la necesidad de que el Ministerio Público se integre y coordine más estrechamente con las demás instituciones del Estado y la sociedad civil (consejos de coordinación de nivel central y local, entrega de información útil y oportuna para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, etc.); (2) un uso cuidadoso y responsable de los recursos policiales y periciales en labores de investigación, conscientes de la escasez de recursos y de la competencia con funciones tales como prevención y fiscalización; (3) y el desarrollo de estrategias de persecución comunitaria, que respondan más adecuadamente a las características y necesidades de la población local así como a las tendencias de integración comunitaria de la policía.
- La realización de un seguimiento más cuidadoso acerca del uso y de la eficacia de las medidas cautelares personales distintas de la prisión preventiva, así como de las salidas alternativas (suspensiones condicionales y acuerdos reparatorios). Un uso inadecuado de estos instrumentos conlleva no sólo el riesgo de impunidad en los

casos específicos, sino también, en el mediano y largo plazo, la deslegitimación de estos instrumentos.

b. Justicia Juvenil

A pesar de que la proporción de menores en la comisión de delitos parece haberse mantenido relativamente estable en el tiempo en la mayoría de los delitos, el número de menores comprometidos en actos delictivos se ha incrementado y, puesto que la precocidad en el delito predice carreras delictivas más persistentes y ofrece siempre mayores dificultades de control y reinserción social, constituye un motivo de especial preocupación. Debido a lo anterior y a la falta de herramientas adecuadas por parte del Estado para hacerse cargo de este problema, resulta prioritario avanzar en la promulgación de la legislación de responsabilidad penal juvenil. Adicionalmente, es imprescindible que esta legislación sea acompañada por la reforma del Servicio Nacional de Menores (Sename), que permita ejecutar adecuadamente las disposiciones que contenga dicho cuerpo legal. Asimismo, es necesario avanzar en la separación entre protección de derechos e infracción de ley. Por último, es necesario aclarar y despejar dudas acerca de información clave relativa al funcionamiento del sistema en la actualidad, como por ejemplo, la proporción de menores que es atendida en Sename por motivos de infracción de ley que posteriormente reincide y es recibida en el sistema de adultos. Por ejemplo, un antecedente indica que el 60% de quienes son atendidos por Sename por motivos de infracción de ley posteriormente llegan a las cárceles de adultos, en circunstancias que otro antecedente indica que este porcentaje asciende a 11%.

c. Definición y Ejecución de Penas

Independientemente del proceso de reforma procesal, es necesario abordar de modo integral la política de determinación y ejecución de penas. La discusión acerca de la mayor o menor “dureza” de las penas, término usado habitualmente como sinónimo del mayor o menor uso de medidas privativas de libertad, debe ser reemplazado por un debate acerca de la eficacia de las penas, en el entendido de que penas más justas y eficaces no necesariamente significan penas más “duras”. Debe atenderse a los fines de las penas (retribución, prevención, incapacitación, rehabilitación) tanto en el caso individual como en su dimensión de fenómeno social, considerando explícitamente las

funciones restaurativas y rehabilitadoras de las penas. En esta dirección, es necesario llevar a cabo estudios que establezcan la aplicación práctica de las penas contenidas en la ley.

Debe ampliarse el debate llevado a cabo al alero del Foro Penal que actualmente trabaja en la formulación de un nuevo Código Penal. En este contexto, es recomendable privilegiar la ampliación y fortalecimiento del sistema de penas alternativas a la reclusión, tales como los trabajos comunitarios.

Debe continuarse con el proceso de desarrollo y modernización de Gendarmería de Chile en materias informáticas, tecnológicas, de infraestructura y de programas. Respecto de los centros penitenciarios, si bien el programa de construcción de cárceles concesionadas representa un importante avance, es necesario definir una política destinada a la racionalización y mejoramiento de los establecimientos penitenciarios del sistema tradicional de Gendarmería, el que continuará en operaciones en paralelo al sistema concesionado. De lo contrario, se producirán problemas derivados de la existencia de dos sistemas de diversa calidad. Por otra parte, resulta fundamental desarrollar adecuadamente la institucionalidad responsable de la ejecución de penas alternativas. Finalmente, es necesario ampliar y aumentar los programas de rehabilitación intra y post penitenciario, que propendan a una efectiva rehabilitación y reinserción social.

5.3. Requerimientos Relativos a la Prevención de la Delincuencia

En términos generales, es necesario lograr un mayor balance entre los esfuerzos de control y los esfuerzos de prevención, considerando que estos últimos cuentan con un menor grado de desarrollo institucional y presupuestario.

5.3.1. Desarrollo de Estrategias Comunales

Una de las prioridades en las estrategias de prevención debe estar en el desarrollo de capacidades de los municipios y del ámbito comunal en general. El Programa Comuna Segura representa la principal política en este sentido.

Se considera que el Programa Comuna Segura debe perfeccionarse y consolidarse en el tiempo, para lo cual es necesario avanzar en desafíos tales como perfeccionar los mecanismos de co-producción, permitir una participación más protagónica de instituciones especializadas (Carabineros, por ejemplo), favorecer un trabajo más eficiente de parte de los consejos comunales y que evite un manejo politizado de los temas, propender al desarrollo de “equipos” técnicos más que secretarios técnicos individuales, y facilitar el aprendizaje de experiencias exitosas realizadas en diversas comunas, entre otros. En particular, es necesario desarrollar y consolidar modelos de funcionamiento que respeten la diversidad entre las comunas. Para ello, es conveniente evaluar y aprovechar la experiencia ganada, de modo de rediseñar y consolidar los modelos de trabajo en el tiempo.

Por otra parte, es conveniente crear las instancias que permitan prestar asesoría y capacitación a aquellos municipios que no participan formalmente en el Programa Comuna Segura, pero que muestren interés y necesidad de trabajar en este ámbito.

De igual forma, el Programa Barrio Seguro, aunque aún en proceso de desarrollo y consolidación, representa una iniciativa necesaria para abordar los problemas en barrios críticos. En este sentido, es recomendable incrementar la cobertura del programa, así como continuar perfeccionando sus metodologías de intervención, con especial énfasis en la co-producción de seguridad y en su integración con el trabajo en el nivel comunal con el Programa Comuna Segura.

5.3.2. Funciones Preventivas de Carabineros

Carabineros de Chile es por esencia una policía preventiva, a pesar de las múltiples funciones que cumple como fiscalización, patrullaje de fronteras, supervisión del tránsito, entre otras. Así también se ha expresado en programas como el Plan Cuadrante y en general en la tendencia hacia una policía más integrada a la comunidad.

En este sentido es necesario desarrollar metodologías e instancias de trabajo conjunto entre Carabineros, la comunidad y otros actores nacionales y locales, especialmente debido a la interrelación que debe existir entre la prevención policial y la prevención situacional y social.

5.3.3. Prevención Escolar

El trabajo preventivo en los establecimientos escolares representa una de las prioridades a abordar, no sólo por las situaciones de violencia o delitos que puedan existir en su interior, sino especialmente por el potencial socializador que éstos tienen sobre la población en general. El esfuerzo de la educación para la prevención no sólo debe lograr mayores niveles de escolarización o rendimiento académico, sino también considerar explícitamente los objetivos de socialización positiva de los futuros ciudadanos y sus familias, elemento que a la fecha se considera deficitario en algunas circunstancias. Específicamente, deben considerarse factores tales como el desarrollo de normas y políticas disciplinarias, el fomento de la cohesión, la capacitación de profesores y directivos, la disponibilidad de recursos, el diseño físico y el control de ingreso de armas, entre otros.

Para ello, debe privilegiarse el desarrollo de programas piloto en establecimientos críticos, que permitan desarrollar y validar mecanismos de intervención efectiva que posteriormente puedan ser masificados. En un segundo nivel de importancia, debe fomentarse el desarrollo de políticas y capacidades que permitan realizar tareas de prevención en aquellos establecimientos que todavía no muestran realidades críticas.

5.3.4. Prevención Familiar

Si bien la eficacia de la familia en sus funciones de socialización positiva es ampliamente reconocida (no sólo en la prevención del comportamiento delictivo), en Chile existe escaso conocimiento acerca de la naturaleza de las transformaciones de las familias, y su posible vinculación con el incremento de la criminalidad. Al respecto se hace urgente realizar investigaciones que permitan profundizar la comprensión de este fenómeno. No obstante el conocimiento parcial existente, es recomendable iniciar programas piloto con objeto de desarrollar y validar metodologías destinadas a fortalecer y desarrollar las capacidades de las familias y que permitan mitigar situaciones tales como problemas de salud mental, abuso de alcohol y drogas, carencias materiales básicas, estilos parentales inadecuados, entre otros, como también evaluar, sistematizar y potenciar aquellas experiencias exitosas que pudieran haber.

5.3.5. Violencia Intrafamiliar

La violencia al interior de las familias representa un foco de preocupación en cuanto a expresión de violencia en si misma, como también debido a sus efectos sobre en el incremento de la violencia y los delitos en otros ámbitos de la sociedad. En este sentido, es necesario recalcar que la VIF tiene un carácter social diferente al de la delincuencia común. En esta materia es necesario enfrentar, al menos, dos acciones prioritarias. En primer término, debido a la complejidad y diversidad de miradas en torno a este fenómeno, es necesario contar con análisis cualitativos y cuantitativos más precisos. En segundo lugar, cualquiera sea el resultado de lo anterior, se requiere de un mayor involucramiento y, sobretodo, coordinación de los diferentes actores e instituciones relacionadas al problema, tales como las policías, el Servicio Nacional de la mujer (Sernam), el Ministerio de Salud, el Sename, etc., así como fomentar y potenciar iniciativas tales como instancias de mediación familiar, centros de acogida para la mujer y los hijos, etc.

5.3.6. Prevención y Control de Drogas

Como se señaló en la sección de diagnóstico, el consumo y abuso de drogas ilícitas y otras sustancias (alcohol, medicamentos, etc.) es considerado uno de los factores que más podría estar incidiendo en los problemas de violencia y delincuencia. En consecuencia, es necesario: primero, realizar estudios que permitan determinar la real magnitud de la influencia que el abuso de sustancias tiene sobre problemaza delincuencia; segundo, ampliar y profundizar los programas de prevención que viene realizando CONACE en diversos grupos sociales, y fomentar la realización de actividades de prevención en toda la sociedad. Debe también mejorarse el control del tráfico y de la producción de sustancias, no sólo para disminuir su disponibilidad, sino también para disminuir una actividad que en si misma es ilícita y que contiene una alto potencial de degradación social e institucional por la vía de la violencia y la corrupción.

5.3.7. Desarrollo Urbano

Las características del desarrollo urbano influyen tanto en la prevención social como en la prevención situacional de la criminalidad. En lo situacional, el mejoramiento de

aspectos tales como la calidad de los espacios públicos, la iluminación, la existencia de sitios abandonados, entre otros, afectan la comisión de actos delictivos y la percepción de temor e inseguridad de las personas. Por otra parte, desde la perspectiva de la prevención social, preocupan elementos relativos a las políticas de vivienda y de urbanismo, incluyendo factores tales como el hacinamiento al interior de los hogares, la segregación urbana, y el desarrollo de barrios sin el equipamiento y servicios requeridos, entre otros.

En consecuencia, es recomendable que instituciones e instancias como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, los Fondos de Desarrollo Regional, y los municipios fomenten y profundicen la incorporación de criterios de prevención del delito en sus políticas de desarrollo habitacional y urbano.

5.3.8. Sociedad Civil

Por último, pero no por ello menos importante, el desarrollo de una política nacional de seguridad ciudadana debe contemplar no sólo las capacidades del Estado, sino que también el adecuado desarrollo e integración de la sociedad civil. Si bien en los últimos años se ha observado un crecimiento en el número y magnitud de iniciativas privadas en diversas materias (prevención, rehabilitación, formulación de políticas, etc.), es necesario considerar explícitamente este objetivo dentro de la política, y permitir la máxima complementariedad posible entre los esfuerzos privados y públicos.