

VIOLENCIA Y DELINCUENCIA
DIAGNÓSTICO Y PROPOSICIONES
A PARTIR DE LA EXPERIENCIA
CHILENA

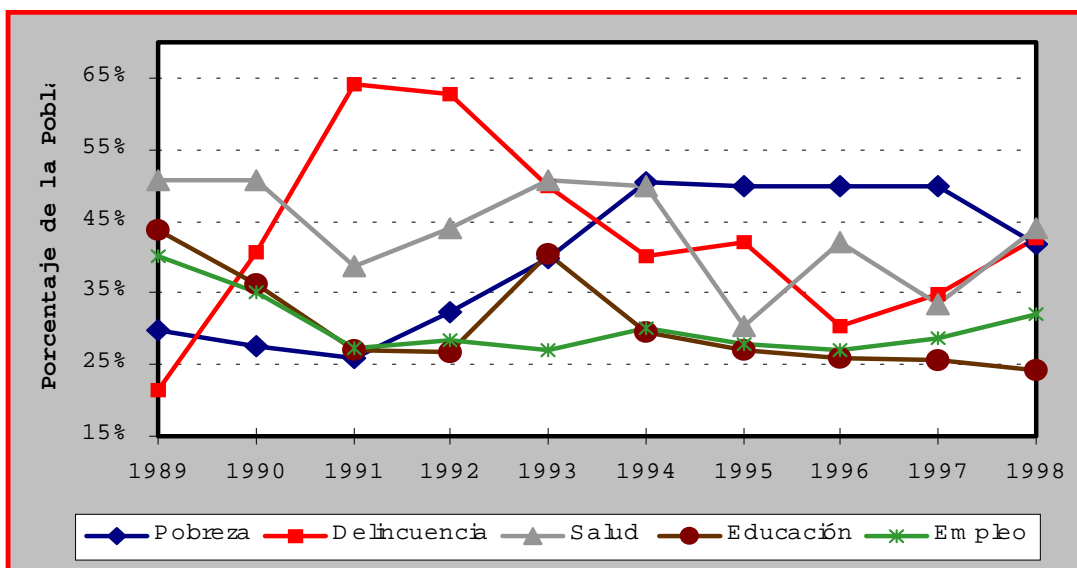
Santiago, Diciembre de 1999

Resumen Ejecutivo

La delincuencia y la violencia son temas que han irrumpido con fuerza en las agendas públicas y en las preocupaciones de la población durante la década de los noventa.

En los últimos 10 años, las cinco principales preocupaciones de la población chilena han sido la pobreza, la delincuencia, la salud, el empleo y la educación. Junto a la pobreza, la delincuencia ha sido prioritaria en la inquietud pública, ya que, en general, ha aumentado la percepción de ella por la población, habiendo aumentado la presión por solucionarla. La delincuencia pasó a convertirse en uno de los problemas de mayor importancia para la población en 1990: cerca de un 40% de la población la consideraba ya un problema grave, que requiere de urgente resolución. Los años de mayor preocupación fueron 1991 y 1992, cuando el fenómeno delictivo se dio en combinación con la acción de grupos terroristas, por lo cual este tema superó el umbral del 60% de preocupación de la población. Desde 1994 hasta 1998, se ha mantenido como uno de los tres temas de mayor relevancia, en niveles cercanos al 40% de preocupación en la población.

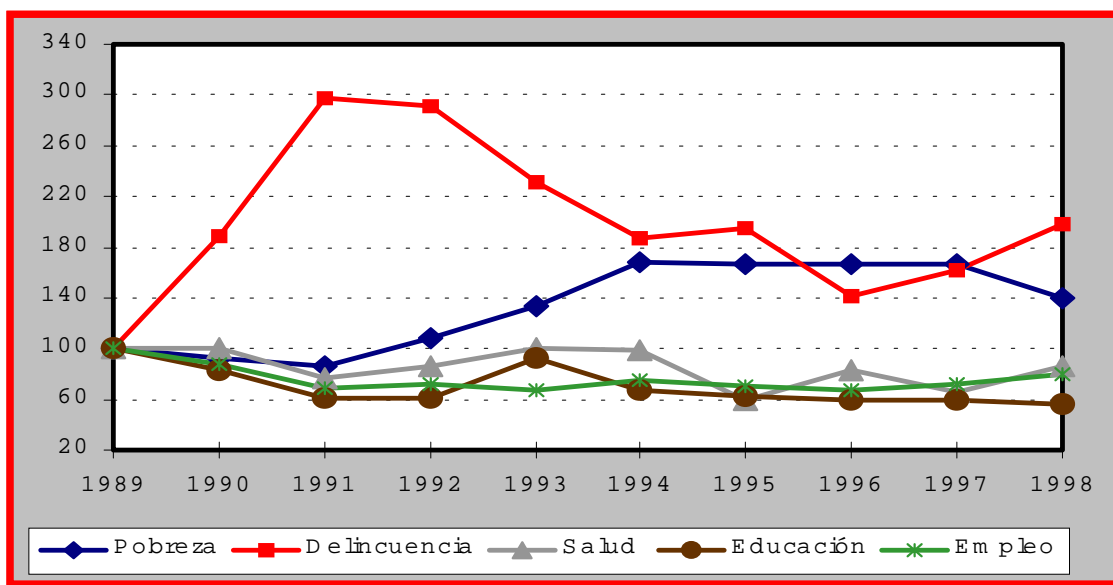
Gráfico N°1
Evolución de las Principales Preocupaciones de la Población en Chile
1989-1998



Fuente: Estudios Sociales de Opinión Pública, Centro de Estudios Públicos

La relevancia de la delincuencia como un nuevo tema emergente durante la década de 1990 en Chile se observa al analizar cómo cambiaron las principales preocupaciones de la población. Si se toma el año 1989 como base, se ve que la delincuencia fue el tema de mayor crecimiento en la preocupación de la población y que durante los últimos años de la década sólo ha sido igualado por la pobreza. La salud, aunque también es un tema de gran preocupación, ha mantenido en general su nivel e, incluso, en los últimos años ha disminuido en un 15% como preocupación principal. La educación y el empleo también han disminuido sus niveles de preocupación en cerca de un 30%.

Gráfico N°2
Cambios de las Principales Preocupaciones de la Población en Chile
1989-1998



Fuente: Elaboración Propia en Base a los Estudios Sociales de Opinión Pública,
 Centro de Estudios Públicos

Sin embargo, a pesar del protagonismo del tema éste no ha sido asumido como un área social de trabajo por parte de las autoridades. Esto se ha debido en parte a una falta de claridad sobre el verdadero impacto de la criminalidad en el desenvolvimiento diario de la vida del país así como especialmente se ha ignorado su impacto sobre los más pobres. La otra razón que explica la carencia de una política integral y efectiva para el logro de una vida pacífica es la presencia de múltiples carencias en la forma en que se ha abordado el problema.

La primera sección de este trabajo esboza los alcances más significativos sobre la calidad de vida de los habitantes del país de la criminalidad violenta. Se destaca el impacto sobre los pobres y las dificultades que enfrentan por su causa, al ser las principales víctimas de los delincuentes, en el logro de la superación de la pobreza. También se abordan en esa sección los efectos sobre la menor

capacidad del país en la generación de soluciones a los problemas sociales y el impacto en el desarrollo económico del país.

La segunda sección reseña las principales carencias en las áreas de control y prevención del delito así como en la forma que se ha escogido para abordar el problema. En lo referente al control del delito se explican las carencias del sistema policial, judicial, legal y de sanciones. Se explica ahí cómo no ha existido una visión integral de estos sistemas cómo mecanismos de control del delito y cómo esta falta de un marco estratégico ha derivado en sistemas autorreferentes sin metas evaluables en el contexto de la reducción de la violencia.

La prevención del delito se aborda desde la perspectiva de los jóvenes, especialmente sobre las deficiencias del sistema de educación y de las posibilidades que enfrentan para emplear su tiempo libre y desarrollarse. Ahí se explica que el sistema educacional ha entrado en crisis no sólo por la baja calidad del servicio que presta sino por su incapacidad de adecuarse a la realidad de los distintos grupos de jóvenes y a las necesidades del país. Esta desadaptación del sistema educacional es especialmente importante en el caso de los más pobres. También se explica cómo la falta total por parte del país de una política integral del uso del tiempo libre de los jóvenes los conduce en forma creciente a una vida de violencia y drogadicción.

La forma en que el país ha decidido organizarse para tratar de disminuir el problema se trata en la tercera parte de la segunda sección. Ahí se explica cómo al ser la delincuencia un problema transversal frente a la actual organización del gobierno, no ha logrado encajar en el desarrollo de las distintas políticas públicas y se refuerza la necesidad de desarrollar un marco de trabajo que permita recoger la realidad local y no el gran promedio nacional.

En la última sección se hacen proposiciones de política pública en cada una de las áreas descritas como deficientes. Se destaca en ésta area que la respuesta de la sociedad debe ser integral, la delincuencia es un problema difícil de abordar, pero no imposible de solucionar.

Indice

Introducción	1
I. La realidad de la delincuencia en Chile	2
1. Delitos más frecuentes	2
2. La creciente participación de menores de edad en hechos violentos	4
3. El robo con violencia afecta la calidad de vida de población	5
4. Los más afectados por la violencia son los más pobres	10
5. El delito se halla amparado por la impunidad	14
I) El Impacto de la delincuencia violenta	15
1. Sobre las personas	15
A) Impuesto Forzado	15
B) Pobreza e insatisfacción de necesidades básicas	16
C) Pérdida de vidas humanas	17
D) Cultura de la autoprotección	17
2. Sobre los bienes	17
A) Desvalorización de bienes inmuebles.....	17
3. Sobre la Economía	18
A) Altos niveles de incertidumbre	18
4. Sobre la sociedad	21
A) Sentimiento antisistema	21
B) Desconfianza y menos responsabilidades de generación de soluciones cooperativas	22

II) Las limitaciones en el trabajo de prevención y control	23
1. Control de la delincuencia	24
A) Sistema Policial	24
<i>a) Multiplicidad de funciones policiales</i>	<i>24</i>
<i>b) Función policial concebida como un servicio público</i>	<i>25</i>
<i>c) Aumento de recursos policiales como única respuesta</i>	<i>25</i>
B) La justicia criminal	26
<i>a) Escasa capacidad de producción</i>	<i>26</i>
<i>b) Concepción valórica del sistema justicia</i>	<i>27</i>
<i>c) Ausencia de gestión</i>	<i>27</i>
<i>d) Fracaso de las políticas tradicionales de reforma</i>	<i>28</i>
<i>e) Ausencia de planificación de la implementación</i>	<i>30</i>
<i>f) Creación de un Sistema de Justicia Juvenil</i>	<i>30</i>
C) La ley	32
<i>a) Poca flexibilidad y lentitud en los cambios</i>	<i>32</i>
<i>b) Falta de consideración de los incentivos que generan las leyes</i>	<i>32</i>
<i>c) Ausencia de evaluación de resultados</i>	<i>33</i>
D) Los sistemas de penas	34
<i>a) La multa</i>	<i>34</i>
<i>b) La prisión</i>	<i>34</i>
<i>c) Las medidas alternativas</i>	<i>36</i>
<i>d) La reinserción</i>	<i>37</i>

2. Prevención de la delincuencia	38
A) Educación, capacitación y empleo	38
<i>a) Problemas económicos del núcleo familiar</i>	39
<i>b) Baja rentabilidad de la educación escolar</i>	40
<i>c) Incoherencia del sistema educacional</i>	41
<i>d) Calidad de la educación</i>	42
<i>e) Conductuales</i>	43
B) El uso del tiempo libre	44
<i>a) Vida en la calle</i>	44
<i>b) Enfoque del estado</i>	45
<i>c) Espacios públicos para la vida comunitaria</i>	47
3. Líneas de Trabajo	49
A) Coordinación del gobierno central	49
B) Difusión de Información	50
<i>a) Ausencia de información</i>	50
<i>b) Resistencia a entregar información</i>	51
C) Responsabilidad local	53

Recomendaciones Preliminares de Política Pública	56
I) Control de la Delincuencia	56
A) Sistema Policial	56
B) La ley	56
C) Sistema de justicia criminal	57
D) Sistema de sanciones	57
II) Prevención de la Delincuencia	59
A) Deserción escolar	59
B) Sistema de educación	59
C) Educación para la paz	60
D) Uso del tiempo libre	60
<i>a) Vida en la calle</i>	<i>60</i>
<i>b) Enfoque del estado</i>	<i>60</i>
III) Forma de Trabajo	62
A) Necesidad de una política nacional en delincuencia.....	62
B) Coordinación del gobierno central	62
C) Difusión de información	63
D) Responsabilidad local	63

Introducción

El presente documento esboza desde una perspectiva general las razones por las cuales un país debiera preocuparse de la delincuencia y la violencia entre sus áreas prioritarias. También intenta explicar las carencias durante la década de los noventa en la forma de abordar este problema, estableciendo las áreas prioritarias de trabajo para solucionarlo.

El contenido de este documento ha sido elaborado en función de la experiencia chilena, especialmente aquella que ha acumulado la Fundación Paz Ciudadana, organismo especializado en esta área, durante sus seis años de existencia.

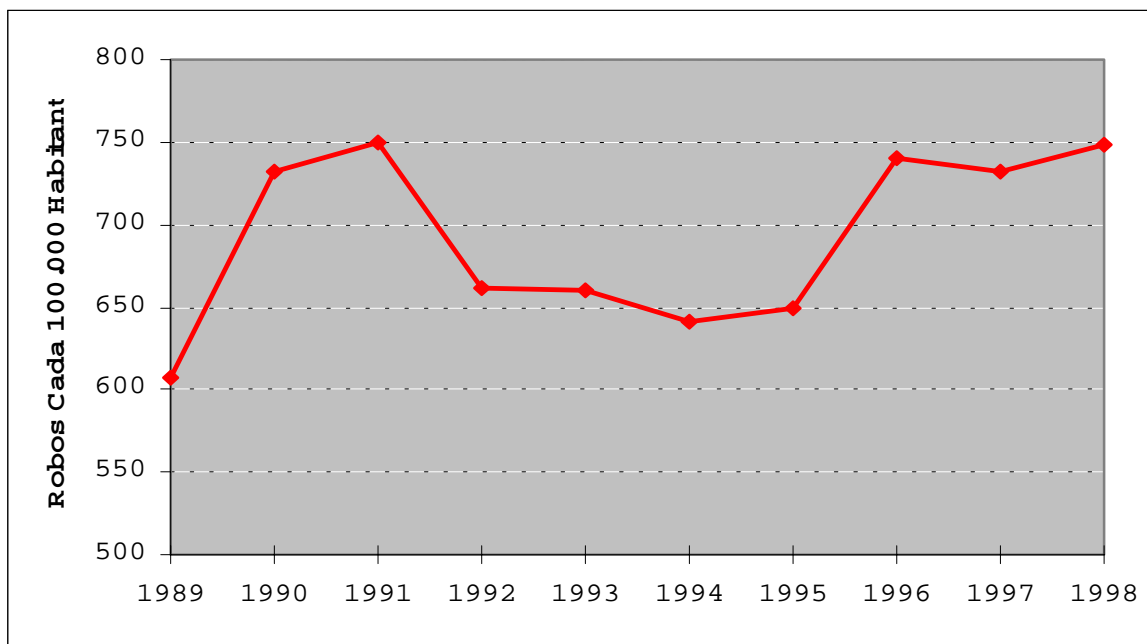
Este informe se refiere a la delincuencia y a la violencia de manera general, sin embargo, cabe precisar que casi todos los ejemplos y casos citados se refieren a delitos contra la propiedad. Esto debido a que se trata de los delitos más comunes en Chile.

I) La Realidad de la Delincuencia en Chile:

1. Delitos más frecuentes:

Al traducir las cifras de las encuestas de opinión a lo que ocurre en la realidad chilena, se descubre que la gran preocupación de la población es el robo, especialmente el robo violento. Durante los últimos nueve años, los robos aumentaron en 23% entre 1989 y 1991; luego descendieron en 15%, entre 1991 y 1994; finalmente, han vuelto a aumentar en 18%, entre 1994 y 1998. En 1996, los robos en Chile alcanzaron casi el mismo nivel que tenían en 1991, siendo ambos años los de más alto registro en la última década. Sin embargo, entre ambas cimas hay una importante diferencia: el componente violento de estos delitos ha ido aumentando en forma importante. Las estadísticas muestran que el robo con violencia contra las personas ha aumentado en 118% entre 1995 y 1998. Lo anterior indica que el tipo de delito al cual se está viendo expuesta la población está cambiando en cuanto al riesgo físico al cual los agresores someten a sus víctimas. En 1998, uno de cada seis robos ha contenido un componente de violencia en las personas.

Gráfico N° 3
Evolución del Robo y Hurto en Chile 1989 - 1998

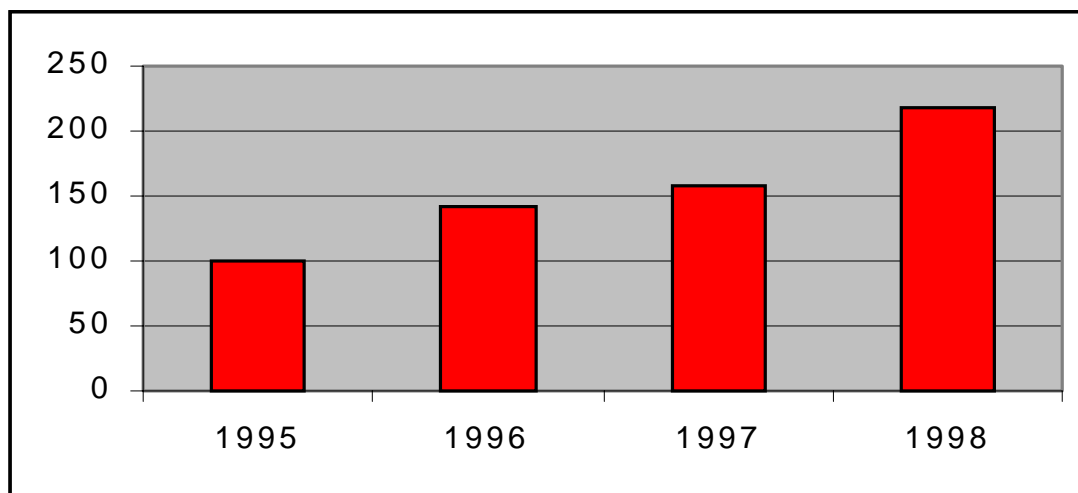


Cuadro N° 1
Tasa de Denuncias de Robo y Hurto 1989 - 1998

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Cada 100.000	608	732	749	662	660	641
Índice	100	120	123	109	109	105
	1995	1996	1997	1998		
Cada 100.000	650	741	733	748		
Índice	107	122	121	121		

Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales 1998-Fundación Paz Ciudadana

Gráfico N° 4
Índice de Denuncias de Robo con Violencia en Chile, 1995-1998



Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales 1998-Fundación Paz Ciudadana

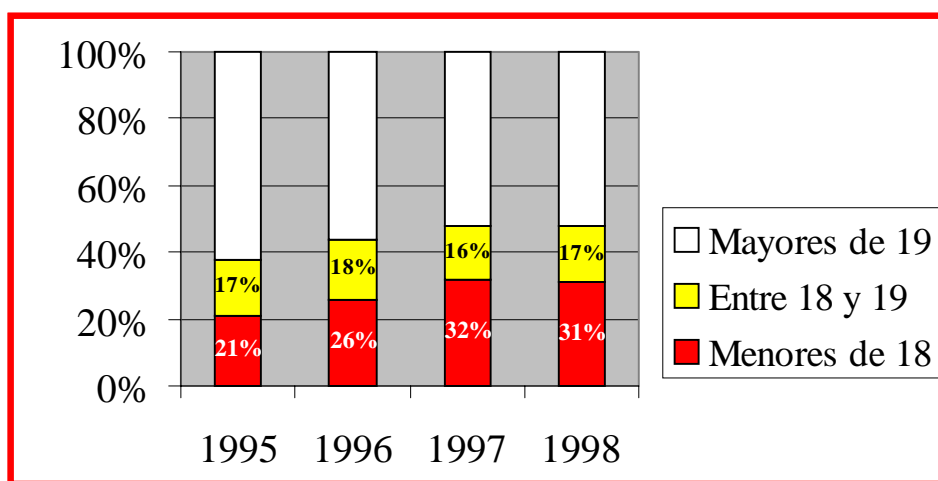
La magnitud de las denuncias por robo y hurto permite conocer la evolución del problema debido a que la proporción no denunciada de estos delitos se ha mantenido constante en los últimos años. Sin embargo, para conocer la magnitud real del robo se deben ajustar las denuncias por la proporción no denunciada. En 1998 se registraron 110.868 denuncias de robo y hurto y la tasa promedio de denuncia de estos delitos fue de 36% (tasa de denuncias calculada a partir de la encuesta "Delincuencia y Opinión Pública", Adimark - Fundación Paz Ciudadana 1997). Esto quiere decir que durante 1998 hubo en Chile 307.967

robos y hurtos, o lo que es lo mismo, 855 personas fueron víctimas cada día de un robo o un hurto.

2. La Creciente Participación de Menores de Edad en Hechos Violentos:

La mayor violencia delictiva está siendo perpetrada en forma creciente por delincuentes más jóvenes. Como se observa en el gráfico N° 5, en 1995 cerca de uno de cada cinco robos con violencia era perpetrado por un joven menor de 18 años, en un rango de edad entre los 11 y los 17 años. En 1998, dicha proporción subió a, aproximadamente, uno de cada tres.

Gráfico N° 5
Participación de Menores de Edad en el Robo con Violencia en las Personas
1995-1998



Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales 1998-Fundación Paz Ciudadana

Si bien los jóvenes entre 18 y 19 años no representan un porcentaje creciente de participación en crímenes violentos, dicho porcentaje es significativo y se encuentra en torno al 17% en los tres años en cuestión. De esta forma, en 1998 el 48% de los robos con violencia fue llevado a cabo por personas menores de 20 años.

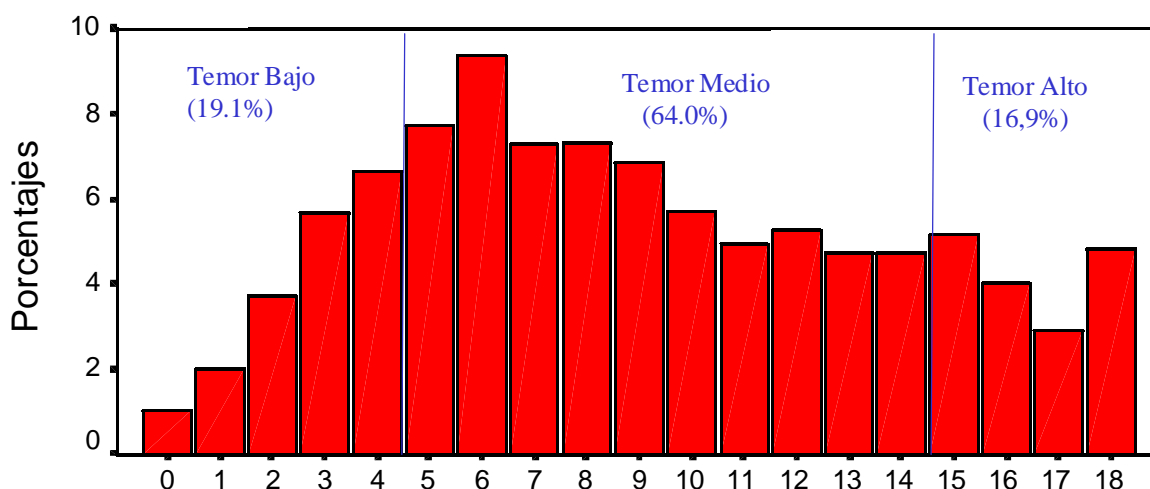
3. El Robo con Violencia Afecta la Calidad de Vida de la Población

Uno de los efectos más importantes de la delincuencia violenta en la calidad de vida de la población es la desconfianza y el aumento en los niveles de temor con que se enfrentan las distintas situaciones de la vida cotidiana. El gráfico N°6 muestra la distribución de la población total según niveles de temor. El 19% de las personas en Chile presentan un bajo temor de ser asaltado; por otra parte, el 64% enfrenta su vida diaria con niveles de temor intermedios ('temor normal'). El 17% restante declaran sentir siempre un alto temor de ser asaltadas o robadas en sus actividades cotidianas.

Gráfico N°6

Temor de la Población en Chile

Total Muestra: 10.851 entrevistados

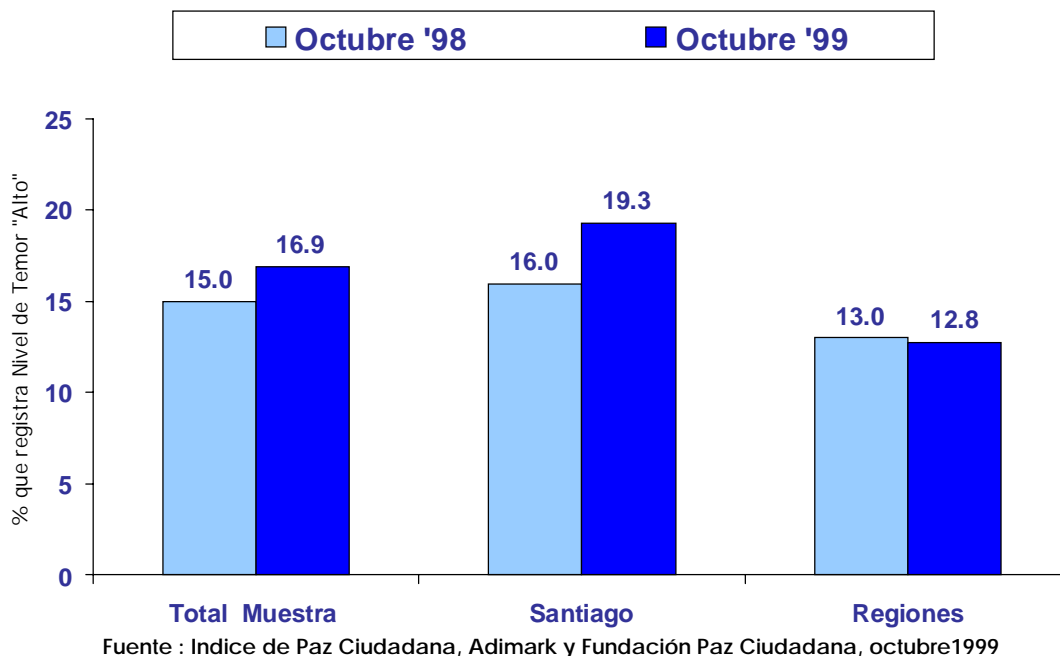


Fuente: Índice de Paz Ciudadana, Adimark y Fundación Paz Ciudadana, octubre 1999.

El 19% de los encuestados residentes en comunas de Santiago registra un nivel de 'temor alto' (Gráfico N°7). En las ciudades de regiones, esta cifra disminuye a 13%.¹

Gráfico N°7

Comparación del Temor entre Santiago y el Resto de las Regiones del País



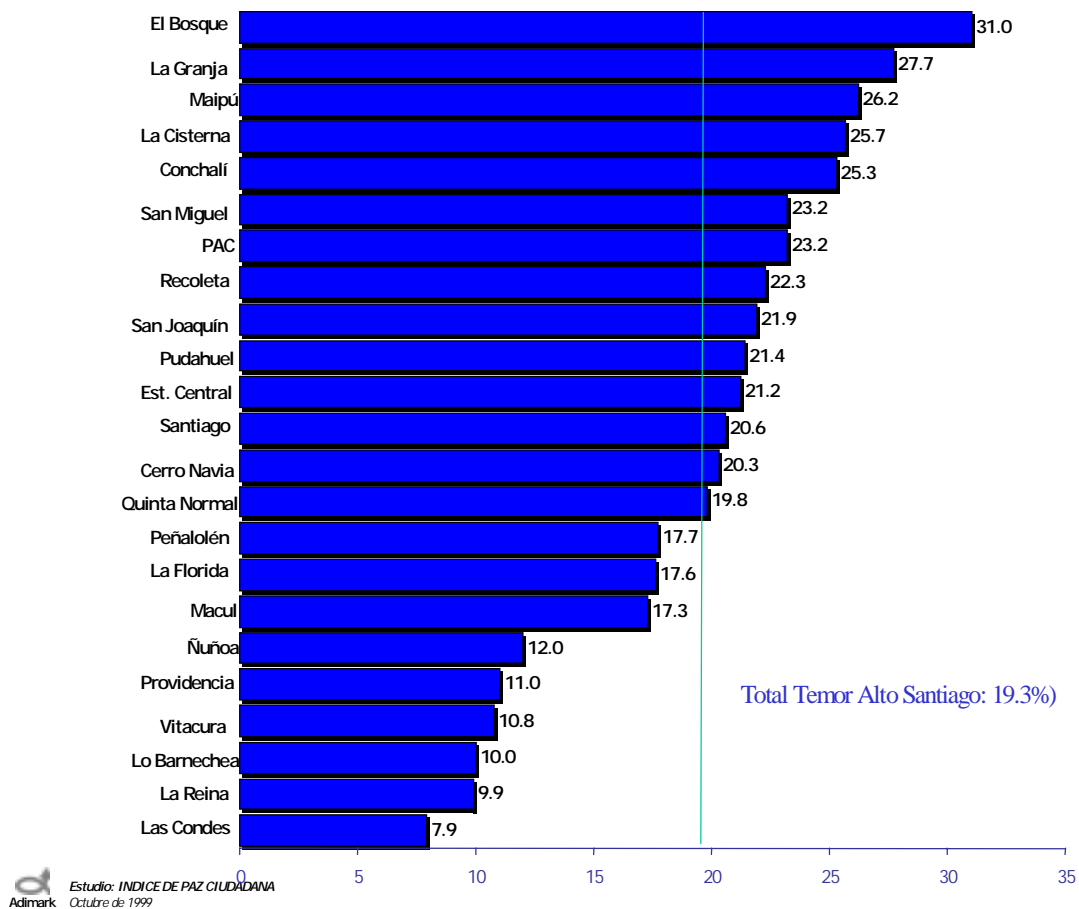
El Índice de Paz Ciudadana permitió realizar una clasificación de los niveles de temor de las comunas más importantes. Este indicador permite diferenciar las comunas a partir de la proporción de su población que se autopercibe como más amenazada frente a la delincuencia.

En el gráfico N°8 se presentan las comunas investigadas ordenadas de forma descendente, de acuerdo con el nivel de alto temor existente en ellas. Es decir, la proporción de personas que declaró siempre tener temor de ser asaltado o robado al salir de su hogar, al volver al anochecer a su casa, al caminar solo por su barrio y dentro de su casa en las noches.

Gráfico N° 8

¹ Esta diferencia es significativa en términos estadísticos.

Comunas de Santiago ordenadas según la proporción de la población que se ubica en el nivel de temor alto. Octubre 1999

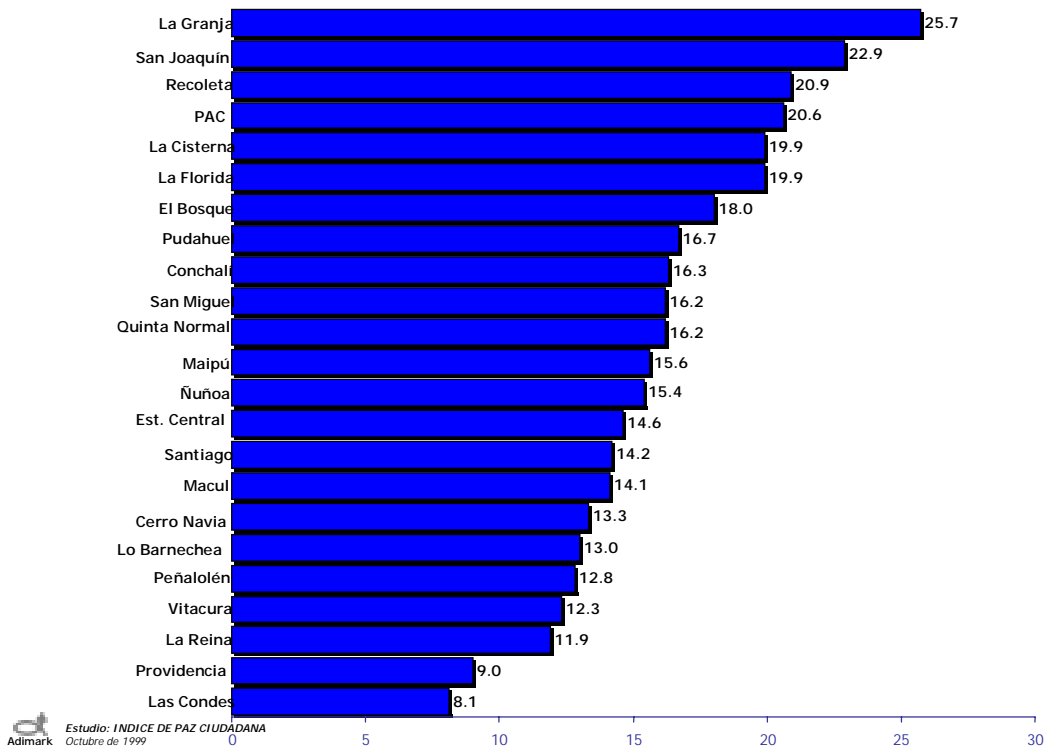


Fuente: Índice de Paz Ciudadana, Adimark y Fundación Paz Ciudadana, octubre 1999

Gráfico N° 9

Robo con violencia en comunas de Santiago Octubre 1999

(% hogares en que un miembro ha sido víctima en 12 meses)



Fuente: Índice de Paz Ciudadana, Adimark y Fundación Paz Ciudadana, octubre 1999

En el gráfico N°9 se presentan las comunas ordenadas de forma descendente, de acuerdo con el nivel de victimización violenta. En general, al comparar el temor y la victimización violenta se aprecia una clara coincidencia de patrones.

De acuerdo a la experiencia internacional el temor de las personas se forma a través de tres percepciones: En primer lugar, y de manera determinante, las personas sienten un mayor temor si es que han visto amenazada su integridad física. De esta manera, la percepción de riesgo se forma directamente, si se ha sido víctima de hechos violentos. Un segundo aspecto que contribuye a aumentar la percepción de temor es si se conocen experiencias sufridas por personas con las que se interactúa habitualmente. Finalmente, el temor es

influido de manera indirecta, por vivencias que se conocen a través de los medios de comunicación.

Desde esta perspectiva, en el caso de las comunas más pobres parece lógica la existencia de mayor temor en las personas, porque coincide con una mayor victimización de delitos violentos. En todo caso, estudios señalan, además, que en lugares de igual victimización se observa mayor temor entre las personas que viven solas, de sexo femenino y de mayor edad. De esta manera, basados en la victimización del país, se puede decir que el temor presenta componentes objetivos y no subjetivos.

El Cuadro N°1 muestra la distribución del índice según el sexo de los entrevistados. El porcentaje de mujeres que registra 'alto temor' es bastante mayor que el de los hombres. Además, cabe considerar que un factor decisivo para el temor de las mujeres es la comuna en que viven; en el caso de los hombres, sienten mayor temor los que tienen hijos.

Cuadro N°1

Quiénes sienten temor a la delincuencia

Base: Total Muestra = 10.851

Niveles de Alto Temor	
Mujeres: 21,9%	Hombres: 12%

<u>Factor Decisivo</u>	
Mujer: Comuna en que vive <ul style="list-style-type: none">• Santiago, Conchalí, Recoleta, Sn. Miguel, Pudahuel, El Bosque, P.A. Cerda, E. Central, Maipú, La Cisterna, S. Joaquín, La Granja: 32% Alto Temor• Providencia, Macul, Vitacura, Peñalolén, Barnechea, C. Navia, La Florida, Q. Normal, Arica, Iquique, Valpo, Rcgua, Talca, Concep., Pto. Montt, Antofagasta, Osorno: 19.6% Alto Temor• Las Condes, Ñuñoa, La Reina, Viña, Temuco, Valdivia: 10.7% Alto Temor	Hombre: Hijos SI: 15% Alto Temor NO: 6.5% Alto Temor

4. Los Más Afectados por la Violencia son los Más Pobres:

El problema del robo, especialmente aquel que conlleva violencia en las personas, no está afectando por igual a todos los sectores de la población, sino mayormente y de forma más grave a los más pobres. En las comunas urbanas pobres, los niveles de alto temor alcanzan a un 25% de la población adulta de esas comunas. Ese 25% se refiere a personas que declaran siempre sentir temor de ser asaltadas cuando salen de su casa al trabajo, cuando vuelven al anochecer a su casa, al caminar solas por su barrio y dentro de su hogar en las noches. En contraste, en las comunas de mayores recursos ese porcentaje sólo representa a un 5% de la población adulta.

El grupo pobre se encuentra en una situación en que la violencia delictiva y la falta de confianza en los tribunales de justicia y la policía los ha hecho recurrir a la medidas de autoprotección. Esta situación se ilustra en el cuadro N°2, al comparar las diferencias entre los tipos de temores de los distintos estratos socioeconómicos del país frente a la delincuencia. Cada columna representa un segmento socioeconómico de la población chilena, siendo la primera columna el segmento con mayores ingresos (ABC1), y la última el segmento más pobre (D). Se advierte que, si bien en todos los estratos existe una sensación de estar expuestos a ser víctimas de un delito, difiere la naturaleza del delito al cual temen. A diferencia de los dos primeros segmentos, la población más pobre tiene temores relacionados con delitos violentos, llevados a cabo mientras se trasladan hacia y desde sus lugares de trabajo, o en sus hogares, y perpetrados por personas pertenecientes a las poblaciones en que viven.

Cuadro N°2
Conciencia de Riesgo
Temores a los que se sienten expuestos, según segmentos

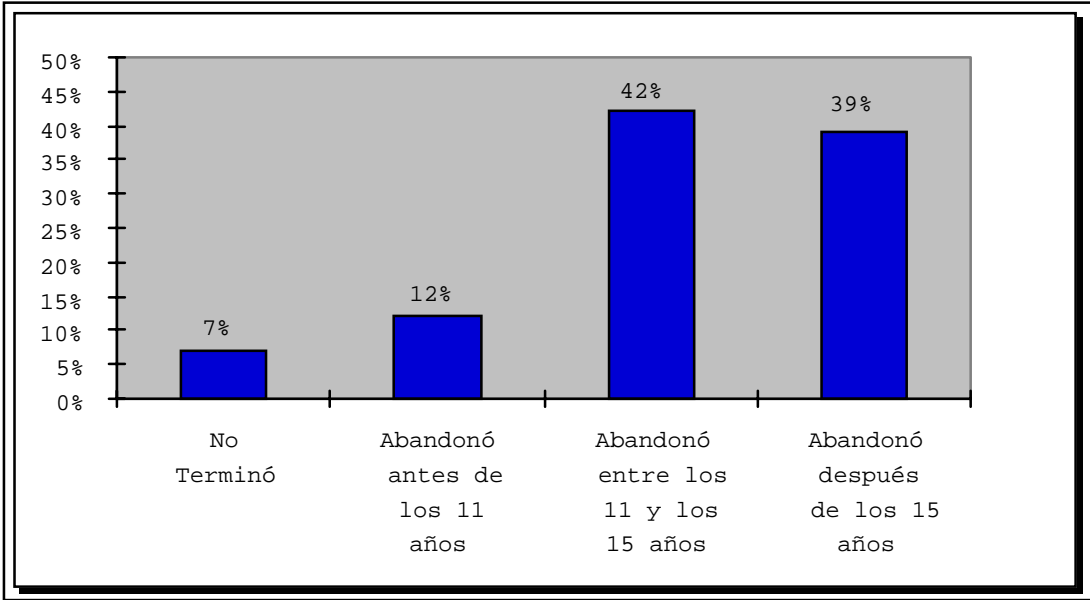
ABC1 Estrato Alto 15% de la población	C2-C3 Estrato Medio 45% de la población	D Estrato Pobre 40% de la población
Robos y daños al auto (al dejarlo estacionado)	Asaltos en la calle, salida de bancos, a la salida del colegio ("cogoteo")	Violaciones, delitos sexuales (mayor temor en mujeres)
Asaltos a residencias / al llegar a la casa (temor de bajarse del auto y abrir el portón)	Robos en residencias (no hay protección que valga)	Daño / asesinato a víctimas que se resisten
Temor de dejar los hijos solos con nana en la casa (durante el día)	Cartereos en locomoción colectiva (micros, metro)	Casas quemadas (venganzas)
Temor a circular por las calles o llegar tarde a casa	Seguridad de hijos al ir a fiestas	Mayor temor en lugares de residencia (patotas en las esquinas, circulación de drogas)
Temor a secuestros de hijos en lugares públicos	Mayor exposición a delincuencia al pasar más tiempo en la calle.	Asaltos a la salida del trabajo en el día de pago
Temor por hijos en sus idas a fiestas	Robos en oficinas (frecuente)	Atracos en micros (pandillas en poblaciones)
Temor violencia de estadios (autos dañados)	Temor a pasar por calles solitarias (pasarelas)	Temor a andar "sólo"

Fuente: Comunicación para prevención de la delincuencia, 1997, Adimark y Fundación Paz Ciudadana.

En las comunas más pobres, los robos violentos están siendo cometidos por jóvenes que han desertado del colegio y del hogar a temprana edad y se educan en la calle, haciendo del robo su modo de vida. Una encuesta realizada por Paz Ciudadana en 1997 a reclusos de los recintos penitenciarios de Colina I y II mostró que las tasas de deserción escolar de personas que han sido

condenadas por robo o hurto son altas, 93%, y que sólo un 7% había terminado el colegio. Adicionalmente, las edades a las cuales abandonan el colegio son muy tempranas: más del 50% había dejado de asistir al colegio antes de cumplir los 15 años. Lo anterior se traduce en que los niveles de capital humano que poseen son bajos y, consecuentemente, las posibilidades de encontrar trabajo en el mercado laboral formal también lo son. Al investigar las razones de la deserción escolar, se descubre una fuerte crítica al sistema educacional, que no está respondiendo a las realidades y necesidades de los más pobres. Esta falta de sintonía o congruencia entre el sistema educacional y los más pobres ha significado que los contenidos de la enseñanza resulten demasiado alejados de su realidad; igualmente, se advierte una falta de caminos más cortos, que permitan acceder a educación técnica, para colaborar en forma más inmediata en las necesidades del hogar. En Chile sólo se registran casos aislados de colegios populares que estén asumiendo importantes reformas en su orientación a este respecto.

Gráfico N° 10
Edad a la que los Ladrones Abandonan el Colegio



Fuente: Perfil de Reclusos, 1997, Adimark y Fundación Paz Ciudadana.

Otro factor que se une a la deserción del sistema escolar consiste en que el 43% de los reclusos había abandonado su hogar antes de los 15 años. Esto es, existe un grupo de jóvenes que abandonan la escuela y el hogar y que viven en las calles, buscando en ellas formas de obtener ingresos para vivir.

Adicionalmente, la calle en la que se educan es un lugar en el cual se les inculca la violencia como norma de comportamiento. El cuadro N°3 resume las conductas y hechos que caracterizan el entorno de los jóvenes en forma permanente, mientras viven y se educan en la calle.

Cuadro N° 3
En el barrio o población donde vivió principalmente
(hasta los 18 años o antes de estar preso),
¿cada cuánto tiempo le tocó ver las siguientes situaciones?

Siempre/Frecuentemente	
Jóvenes tomando alcohol en la vía pública	80%
Jóvenes tomando drogas en la vía pública	73%
Personas vendiendo drogas	64%
Peleas callejeras	57%
Pandillas	45%
Asaltos (cogoteos)	33%
Prostitución	25%

Fuente: Perfil de Reclusos, 1997, Adimark y Fundación Paz Ciudadana

5. El Delito se halla amparado por la impunidad

La cantidad de robos, tanto con violencia como sin violencia, efectivamente sancionados es ínfima respecto al total de robos cometidos. Los niveles de sanción alcanzan a uno de cada 25 robos en el caso de los que presentan violencia y uno de cada 33 en los que no hay violencia.

Cuadro N° 4
Proporción de Delitos Resueltos

	Robo con Violencia	Robo sin Violencia
Porcentaje de denuncia	41%	35%
Sobreseimiento en los procesos en 1996	91%	96%
Efectivamente se resuelven	4%	3%

Fuente: "Delincuencia y Opinión Pública", Adimark-Fundación Paz Ciudadana, 1997 y Corporación Administrativa del Poder Judicial.

El cuadro N°4 se hace mención a los asuntos judiciales que efectivamente se resuelven. Esta clasificación se refiere a aquéllos casos en que el sistema judicial define culpabilidad o inocencia. Para este cálculo se utilizaron cifras relacionadas con sobreseimiento definitivo (el juez decide que no hubo delito), sentencias absolutorias y sentencias condenatorias.

I) El Impacto de la delincuencia violenta

La delincuencia violenta tiene impacto sobre las personas, los bienes, la economía y la sociedad.

1. Sobre las personas

A) Impuesto Forzado

El ser víctima de un robo de una parte de los bienes es equivalente a tener que pagar un "impuesto forzado" a los delincuentes: se transfiere a ellos una parte de los bienes de la víctima. Naturalmente, ese impuesto involuntario causa temor e indignación en los grupos de medianos o altos ingresos. Estos reaccionan, por lo general, mejorando sus sistemas personales de seguridad (guardias privados, sistemas refinados de alarmas, refuerzo de las medidas de seguridad en sus barrios y casas, contribuciones adicionales a la policía del sector para que ésta disponga de mejores implementos de patrullaje, etc.).

Pero, en el caso del grupo más pobre de una sociedad como la chilena, ese impuesto -por su magnitud como proporción del ingreso total de la víctima- causa no sólo los efectos indicados para los más pudientes, sino que tiene un impacto redoblado en toda su vida. El pago de ese "impuesto" se traduce en mayores niveles de endeudamiento informal por parte de los más pobres, pues su nivel de ingreso les alcanza, apenas, para sustentar sus necesidades básicas y las de su familia. Esto es, no pueden permitirse "donar" ninguna parte de su ingreso, pues sin esa parte no les alcanza para sobrevivir dignamente.

En el caso de los que no pueden recurrir a mayores niveles de endeudamiento, y dado que no les es posible aumentar la cantidad de horas trabajadas, deben recurrir al robo o solicitar a otros miembros de la familia, usualmente los hijos, que abandonen la educación escolar para colaborar en el sustento familiar. Según la encuesta CASEN de 1996, un 43% de los jóvenes que no asiste al colegio lo hace por dificultades económicas o porque trabaja o está buscando trabajo.

B) Pobreza e insatisfacción de necesidades básicas

Las edades de mayor deserción escolar son muy tempranas, usualmente antes de cumplir los 15 años. Lo anterior se traduce en que los niveles de capital humano que poseen sean bajos y, en consecuencia, las posibilidades de encontrar trabajo en el mercado laboral formal también lo sean, lo cual los obliga a optar por la delincuencia. Esto priva el país de la posibilidad de contar con una mayor y mejor contribución a su desarrollo y aumenta consecuentemente sus niveles de pobreza y de insatisfacción de otras necesidades básicas. Esto último se produce porque los jóvenes que viven del delito permanecen fuera de la red social que se ha elaborado para satisfacer las diversas necesidades de salud, alimentación, vivienda y jubilación de la población. De esta forma, los jóvenes delincuentes se ven forzados a recurrir a mercados informales, que les permitan solucionar sus necesidades. Y por cuanto existe habitualmente una familia que depende de ellos, los miembros de la nueva familia también se ven privados de los beneficios y subsidios sociales para ayudar a los más pobres.²

² Se podría contrargumentar que la delincuencia aumenta los niveles de pobreza señalando que al escoger racionalmente su mejor alternativa disponible una persona elige la más rentable ajustada por el riesgo que involucra dicha opción. Sin embargo, dado el perfil predominante del ladrón común -jóvenes que no se proyectan en el largo plazo- se puede señalar que su elección es miope. Su orientación hacia el presente es tan grande que no aprecia correctamente ni la duración de su carrera, ni la exclusión de la red social. Si su apreciación fuese plenamente informada, dados los parámetros existentes en Chile, la gran mayoría de la fuerza laboral más pobre escogería el robo y, por el contrario, se sabe que es la opción de una minoría.

C) Pérdida de vidas humanas

Las vidas que se pierden por problemas de violencia privan al país de personas con capacidades y del posible aporte que habrían realizado a la sociedad si hubieran podido llevar a cabo sus planes personales. Eso significa que también disminuyen las potencialidades de desarrollo humano y económico del país.

D) Cultura de la autoprotección

La desconfianza de la población en la capacidad de los sistemas de justicia criminal y policial para resolver el problema de la delincuencia genera una cultura de autoprotección, que lleva a invertir parte de los ingresos en prevenir hechos violentos, mediante inversiones para protegerse (rejas en las ventanas, reforzamiento de chapas, alarmas, guardias de seguridad, etc). Las personas deben recurrir, así, a otros mecanismos, más caros que los formalmente establecidos por la sociedad -que ya han sido financiados por el gasto público-, para defender sus derechos de vida, integridad y propiedad.

Para los más pobres, esos mecanismos informales pueden llegar a ser lo suficientemente costosos como para quedar marginados de su uso, lo que, virtualmente, los deja en un contexto de total incertidumbre respecto a sus derechos. Esta sensación se percibe con mucha intensidad, aunque no de modo exclusivo, respecto de la propiedad.

2. Sobre los bienes

A) Desvalorización de bienes inmuebles

Se produce una desvalorización de los bienes inmuebles que poseen los más pobres, si esos bienes están situados en zonas de riesgo o se hallan cerca de ellas. En general, esto ocurre en la mayor parte de las zonas pobres urbanas. En dichas zonas, las personas cuentan con modestas viviendas que representan una parte muy importante de su patrimonio. Sin embargo, al ser muy altos los niveles de inseguridad para los miembros de la familia, y al enfrentar por esa razón un riesgo de daño físico o de pérdida de la vida, se llega a situaciones en las que el afectado prefiere perder lo que tiene, antes que seguir viviendo con su familia bajo permanente amenaza de peligro. En tal caso, es probable que opte por mudarse, aun cuando esa decisión no sea la mejor desde el punto de vista de sus recursos.

3. Sobre la Economía

A) Altos niveles de incertidumbre

El nivel de incertidumbre que, a causa de la delincuencia, enfrentan los más pobres en una sociedad como la chilena es muy superior al deseable (o tolerable) en una economía.

Las personas más pobres restringen sus decisiones de consumo en comparación con lo que harían si pensarán que su posibilidad de ser asaltadas es mínima (hay cosas que no se compran, pues se piensa que, en cualquier caso, les serán robadas).

Las decisiones de inversión también se ven afectadas. La sociedad debe contar con un marco jurídico que abra horizontes de claridad para el mediano y largo plazo. La incertidumbre es antagónica a la prosperidad estable. Las inversiones se restringen a aquellas en que se tenga la seguridad de que se mantendrá un vínculo razonable entre el gasto que se hace en un

bien, y el disfrute de los beneficios de ese bien. Un contexto de derechos de propiedad inseguros afecta el campo más delicado del modelo económico: el de los incentivos.

Este punto es de especial importancia en el caso del microempresario, que ve restringido su universo de posibilidades de inversión para lograr abandonar la pobreza. Quien estudia la posibilidad de emprender una actividad -de invertir su tiempo, trabajo y recursos, de comprometer a terceros en una empresa- se verá desalentado por la incertidumbre delictiva y tenderá a no hacerlo si advierte que en el medio respectivo prevalecen las tensiones, la violencia y la delincuencia, y que no cuenta con un nivel de seguridad razonable que le permita garantizar los frutos de su esfuerzo. Desgraciadamente, ésta es una realidad en muchas áreas donde viven los más pobres. El horario de atención de sus pequeños negocios se ve restringido, sus posibilidades de clientes también y sus expectativas de crecimiento no dependen solamente de su esfuerzo y de la coyuntura económica, sino también de su relación con las pandillas del lugar.

La delincuencia también restringe en los más pobres el uso de su tiempo (a ciertas horas no se puede salir de las casas y hay lugares dentro de la comuna que no pueden ser recorridos); eso afecta sus posibilidades de uso de su tiempo en la forma que estimen más productiva y conveniente. Tal restricción limita, en particular y muy fuertemente, las posibilidades de trabajo de los más pobres, porque deben dejar de trabajar a ciertas horas para retornar en forma segura al hogar. Todo eso se traduce en un mayor nivel de inflexibilidad del recurso laboral del sector pobre, que dificulta su mejor adaptación a las posibilidades del mercado laboral.

El mayor nivel de incertidumbre también afecta las posibilidades de financiamiento de proyectos socialmente convenientes para el país al elevar el riesgo país percibido por los inversionistas extranjeros a través de las clasificaciones emitidas por las agencias calificadoras de riesgo. Esta

percepción de riesgo, sin embargo, no es lineal sino que requiere que el problema alcance un cierto nivel "crítico" para afectar seriamente el riesgo percibido.

En el nivel agregado en la economía, esta mayor incertidumbre implica:

- Un menor nivel de producto
- Un menor nivel de inversión
- Omisión de proyectos económicamente eficientes
- Menor eficiencia en los resultados de las políticas económicas
- Un mayor nivel de desempleo formal e informal
- Un mayor nivel de pobreza

4. Sobre la sociedad

A) Sentimiento antisistema

El contexto de gran incertidumbre en que viven los estratos socioeconómicos de bajos ingresos -cuyo número total oscila entre el 10 y el 20 por ciento de la población total, según distintas mediciones-, unido a la sensación de que la autoridad no es capaz de resolver su problema de seguridad personal y colectiva, lleva a esos sectores a desarrollar un creciente sentimiento antisistema, al sentir que otra parte del país está progresando, mientras ellos luchan diariamente por sobrevivir. Ese sentimiento se percibe como "injusticia", porque son asaltados los que tienen muy poco y necesitan sus bienes para sobrevivir, en tanto que pueden resguardarse mejor los que tienen más. Los más pobres se ven sustancialmente más expuestos a situaciones de riesgo de su integridad física y de su vida, lo que acrecienta esa sensación.

Este sentimiento antisistema, reforzado por la prolongada insuficiencia o ineficacia de las soluciones que puede ofrecer la autoridad, se traduce en una creciente frustración que, a la larga, reduce significativamente las posibilidades de convivencia pacífica entre los distintos estratos sociales.

Desde esta perspectiva, la delincuencia lleva rumbo de cobrar una creciente incidencia en la estabilidad institucional del país, en cuanto segmentos sociales muy importantes no se sienten protegidos adecuadamente por esa institucionalidad. Es un cuadro favorable para un eventual aprovechamiento inescrupuloso en el campo político.

B) Desconfianza y menores posibilidades de generación de soluciones cooperativas

Los altos niveles de incertidumbre, las posibilidades de riesgo vital o de integridad física y las restricciones en las posibilidades de acción, se traducen en gran desconfianza frente a las personas desconocidas. Todo esto hace que la gente se vuelque cada vez más hacia su propio refugio, reduciendo fuertemente las posibilidades de interacción social con sus pares. Ese menor intercambio social, sin embargo, se traduce en un set de menores posibilidades de encontrar soluciones cooperativas a los problemas comunes. Se reduce, en consecuencia, la acción solidaria voluntaria y la posibilidad de que cada persona, sin necesidad de coacción, pueda colaborar en ayudar a sus pares. Todo esto eleva los costos que debe enfrentar una sociedad para lograr un desarrollo que mejore la calidad de vida de sus miembros.

En resumen, ese ciclo de fenómenos gatillados por la delincuencia no enfrentada eficazmente, está afectando hoy el bienestar general -material y animico- de cada persona y de todo el país.

II) Limitaciones en el trabajo de prevención y control

En general, la delincuencia violenta no es abordada con políticas claras y coherentes, que permitan orientar todos los esfuerzos del país en la dirección eficaz para reducirla. Es ésta un área en que se entremezclan, confusamente, diversas políticas contradictorias, ausencia de políticas y esfuerzos fiscales realizados sin ningún contexto estratégico. Más aún, normalmente las políticas que se emprenden en esta materia carecen de objetivos cuantificables y de metas temporales, lo que hace muy difícil determinar su éxito y rentabilidad social.

A continuación se examinan las tres áreas en que se presentan las mayores deficiencias:

1. El control del delito
2. La prevención del delito
3. El marco de trabajo gubernamental en el que dichas políticas son diseñadas y aplicadas.

1. Control de la delincuencia

El control de la delincuencia normalmente descansa en cuatro pilares básicos. El sistema policial, el sistema de justicia criminal, la ley y los sistemas de ejecución de penas.

A) Sistema Policial

El sistema policial tiene a su cargo la prevención del delito, mediante su presencia en distintas áreas de la ciudad y el arresto de los presuntos delincuentes para ponerlos a disposición de los tribunales de justicia. Sin embargo, habitualmente este sistema no ha mostrado resultados acordes a lo esperado por la ciudadanía, por diversas razones:

a) Multiplicidad de funciones policiales

Asignación de muy numerosas y disímiles funciones a la policía, como forma de apoyar obligaciones atribuidas al Estado por una frondosa legislación. Esto, unido a una concepción de la policía no sólo como la entidad que debe específicamente preocuparse de la delincuencia, sino como aquella que produce un "servicio de ayuda pública general", ha derivado en una multiplicidad inorgánica de funciones que se le encomiendan. Lo anterior, a su vez, se ha traducido en una gran desorientación de la institución policial en cuanto a la prioridad en el cumplimiento de sus funciones. Al no fijarse al cuerpo policial una meta clara, sus esfuerzos se diluyen y llega a no poder cumplir ninguna de las numerosas funciones asignadas en un nivel de excelencia.

b) Función policial concebida como un servicio público genérico

Concepción de la función policial como algo aislado de la evaluación ciudadana. Mas bien se entiende esta función como una especie de servicio público genérico, que exige un alto contenido motivacional y que expone a sus miembros al desgaste y al peligro constante en el servicio de la comunidad. Esto ha llevado a pensar a sus miembros que, por el solo hecho de realizar esta función policial genérica, deberían contar con ayuda, apoyo y entendimiento automáticos de la comunidad.

c) Aumento de recursos policiales como única respuesta

Al no haber una meta clara, susceptible de evaluación, ni tampoco un enfoque estratégico en la acción contra la delincuencia, la autoridad ha respondido a la sociedad mediante un enfoque único para todo el país. Este enfoque ha consistido en aumentar los recursos destinados a las policías. Estos recursos, sin embargo, no se han enmarcado dentro de un plan estratégico, y su alcance siempre se ha reducido a tres acciones:

⇒ Modestas alzas de remuneraciones para todos los funcionarios policiales. Dado que existe un numeroso contingente de funcionarios policiales, esas pequeñas alzas consumen, no obstante, grandes cantidades de recursos, sin traducirse en mejoras motivacionales o del nivel de capacitación del funcionario policial.

⇒ Aumento del número de funcionarios policiales.

⇒ Introducción de mejoras tecnológicas.

Para comprender mejor la ineficacia de este enfoque, cabe plantear la comparación con una gran empresa, que sólo se limitara a estas tres acciones para la consecución de sus fines.

B) La justicia criminal

El sistema de justicia criminal se halla ampliamente desprestigiado ante la población: un 95% de ella cree que el sistema es ineficaz, lento y no responde adecuadamente a los problemas de delincuencia. A continuación se enumeran las razones que fundamentan dicha percepción.

a) Escasa Capacidad de Producción

El sistema tiene una escasa capacidad de producción:

Cuadro N° 1
Estructura de Producción del Actual Sistema
de Justicia Criminal Chileno

Tipo de Delito	Porcentaje de casos en los que entrega *solución
Drogas	37%
Alcohol	91%
Contra la Propiedad	5%
Contra la Vida	29%
Lesiones	10%
Sexuales	14%
Económicos	16%
Otros	14%

Fuente: Análisis Costo Beneficio de la Reforma Procesal Penal, Fundación Paz Ciudadana

*La solución de los casos se refiere a la definición de culpabilidad o inocencia por parte del sistema judicial. Para este cálculo se utilizaron cifras relacionadas con sobreseimiento definitivo (el juez decide que no hubo delito), sentencias absolutorias y sentencias condenatorias.

b) Concepción Valórica del Sistema de Justicia

Es un sistema que se ha vuelto totalmente autorreferente, con amplias dificultades para retroalimentarse de las evaluaciones que hace la población. En general, se concibe a sí mismo como imbuido de un conocimiento especial, a cuyo respecto el resto de la población no tiene cabida para opinar, ya que lo que está en juego son grandes valores filosóficos, jurídicos y sociales, como "la justicia". Esta última se percibe por el sistema como algo demasiado elevado y técnico como para que la ciudadanía intervenga. Esta concepción extremadamente valórica del sistema le ha impedido comprender su papel como agente de política pública, con vitales funciones cotidianas en el resguardo de los derechos de las personas ante la delincuencia. Por el contrario, al ubicarse sólo en un plano valórico, los agentes que lo conducen y operan desvinculan al sistema de justicia criminal de los efectos prácticos que tienen sus decisiones en la sociedad.

Lo anterior se traduce en que los operadores del sistema, especialmente los jueces, se sienten injustamente criticados y tienden a volcarse hacia el interior de su propia organización -el Poder Judicial-, en vez de poner el sistema al servicio de las demandas de la población, de acuerdo a los límites establecidos por las propias leyes. Además, se niegan, en general, a considerar que el sistema pueda ser susceptible de medición en cuanto a sus resultados, pues sostienen que las acciones valóricas no pueden ser medidas en forma cuantitativa. No oyen, así, las críticas que apuntan a la escasa cantidad de soluciones que produce el sistema.

c) Ausencia de Gestión

Al punto anterior se agrega una completa ausencia de gestión del sistema, al menos en términos de lo que se entiende por tal en las ciencias de la administración. Esto redundará en un funcionamiento bastante cercano a lo

caótico desde el punto de vista administrativo, en virtud del cual los costos de funcionamiento son trasladados a los usuarios del sistema, en la forma de deficiente atención, escasa claridad de procedimientos a seguir por los usuarios, ausencia de información sobre los resultados de las acciones que se emprenden, largos tiempos de espera, etc.

El caos administrativo en que se maneja el sistema le otorga -o permite que desempeñen- a los empleados teóricamente administrativos, excesivas funciones que son, de hecho, judiciales, en desmedro de los jueces. Eso conduce a arbitrariedades cometidas por tales empleados, que se traducen en una sensación de total incapacidad de los usuarios para garantizar sus derechos y lograr lo que la ley dispone.

Todo esto hace que los más pobres se consideren excluidos de poder recurrir al sistema de justicia criminal para garantizar sus derechos, debiendo apelar a sistemas informales de protección de los mismos (principalmente, tomar la justicia en sus propias manos), o renunciando a ellos en favor de los delincuentes.

d) Fracaso de las Políticas Tradicionales de Reforma

En general, es un sistema en el que las políticas tradicionales de reforma - especialmente aquellas impulsadas por organismos de colaboración multinacional, como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial- han apuntado a aumentar la oferta del servicio y mejorar la gestión interna.

La primera orientación se ha concretado en financiamiento para nuevos tribunales o en programas exploratorios de soluciones alternativas al juicio, como la mediación y la conciliación entre las partes.

La segunda se ha traducido, básicamente, en intentar automatizar las funciones judiciales por medio de la informática y en intentos de mejorar el orden administrativo, por la introducción de funciones técnicas y especializadas en la gestión del servicio.

Sin embargo, esos enfoques no han redundado en mejoras sustanciales del sistema, debido a que el crecimiento de la demanda por servicios de éste (especialmente impulsada por una creciente criminalidad) ha sobrepasado una y otra vez los aumentos de oferta y las mejoras de productividad.

En buena medida, los fracasos de los enfoques que buscan mejorar la oferta del servicio se deben a una ausencia total de debate y entendimiento en cuanto a cómo debe funcionar y estar diseñado el sistema de justicia criminal. El equivalente a esta situación sería una en la que toda la educación o toda la salud fueran estatales, lo cual, dados los marcos presupuestarios públicos y la menor flexibilidad en su funcionamiento, también redundaría en una permanente escasez del servicio frente a las demandas de la población.

Probablemente, éste sea uno de los pocos sectores (quizás el único) donde no existe discusión sobre cuál es el papel del Estado y cuál el de los particulares; sobre lo que debe ser proveído obligatoriamente por el Estado y lo que puede ser entregado al mercado; sobre lo que debe ser financiado en forma de subsidio por el Estado y lo que puede estar sujeto a un copago de los usuarios; sobre las restricciones que impone un presupuesto limitado frente a lo que la ley declara resguardar a todo evento.

Esas discusiones son extensas en otros campos sociales como la educación, la salud, el empleo, la pobreza, la ecología, etc. Sin embargo, en lo relativo a la justicia criminal se ha aceptado el esquema existente, donde el Estado es el único proveedor de soluciones y debe ser capaz de otorgar una cobertura universal. Esto, inevitablemente, opera en desmedro de un sistema que

permita una acción conjunta entre el Estado y los particulares, así como un uso racional de los recursos públicos, que garantice su máxima rentabilidad.

En resumen, la falta de claridad técnica sobre cómo debería concebirse un sistema de justicia criminal ha redundado en que los aumentos de recursos entregados al sector tampoco se hagan con claridad en cuanto los efectos que producirán.

e) Ausencia de Planificación de la Implementación

En algunos casos se han intentado reformas estructurales del sistema de justicia criminal. Sin embargo, esas reformas han puesto énfasis excesivo en los cambios legales, descuidando totalmente los requisitos relativos a su funcionamiento eficaz y eficiente. Esto se ha traducido en que los nuevos diseños no han funcionado según lo esperado y su velocidad de respuesta frente a las expectativas de mejoría creadas en la población sea sustancialmente escasa.

f) Creación de un Sistema de Justicia Juvenil

Cuadro N° 2

Procedimiento Judicial Juvenil

<u>SIGUEN UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL</u>	<u>8.198</u>
Devueltos a sus padres	3.657 (45%)
Recibe Medida de Protección (SENAME)	3.850 (47%)
Recibe Sanción Penal	691 (8%)

Fuente: Diagnóstico Delincuencia Juvenil, Fundación Paz Ciudadana, 1999

Según antecedentes registrados en el Diagnóstico de Delincuencia Juvenil de la Fundación Paz Ciudadana, un 45% de los menores sometidos a un procedimiento judicial fue devuelto a sus padres, medida que no contribuye a la educación del respeto por las personas. El 47% recibió una medida de

protección (SENAME) sanción que, en general, intenta corregir los problemas familiares y sociales que presentan los menores y no es un castigo al delito cometido. Finalmente, un 8% recibe una sanción penal, lo que significa que el menor será tratado como un adulto.

Chile necesita la creación de un sistema de justicia juvenil, con penas especiales para jóvenes, basadas fundamentalmente en servicio comunitario. Este sistema debe contemplar que ningún delito quede impune, pero, al mismo tiempo, reconocer que es más fácil rehabilitar a un joven que a un adulto y evitar su contagio delictivo en la cárcel.

C) La ley

La ley es una de las principales fuentes del derecho. En el caso chileno, las otras fuentes tradicionales, tales como la costumbre y la jurisprudencia, cuentan con escasa importancia. Dada esta situación ella debería dar el gran marco de conducta que permitiera a las personas -que ven vulnerados sus derechos por la delincuencia violenta y a las instituciones establecidas para trabajar en la prevención y el control del delito- actuar de la mejor forma posible para lograr sustentar fuertes niveles de paz social. Sin embargo, la ley se ha convertido en una verdadera camisa de fuerza que dificulta enormemente el trabajo de la sociedad en la contención, prevención y consecuente disminución de la violencia.

a) Poca flexibilidad y lentitud en los cambios

La legislación ha sido extremadamente lenta en adecuarse a las nuevas realidades de los países, generándose importantes vacíos legales en el tratamiento de la delincuencia. Los procesos mediante los cuales se crean o modifican las leyes son largos y políticamente condicionados, lo cual hace que los cambios finalmente logrados sean pocos y tardíos. Este proceso hace muy difícil el ajuste de las leyes a las evaluaciones progresivas, dando así lugar a un aparato legal inflexible, que mantiene en el tiempo el efecto pernicioso de leyes deficientes. Además, las sanciones contenidas en ellas se han basado fundamentalmente en criterios emocionales, alejándose de una discusión técnica y objetiva, centrada en sus efectos sobre este problema.

b) Falta de consideración de los incentivos que generan las leyes

Por otra parte, en materia de delincuencia, los creadores de las leyes no toman en cuenta, al menos desde perspectivas científicamente demostradas, los efectos e incentivos que generan los contenidos de las mismas.

c) Ausencia de evaluación de resultados

Además, carecen de un marco general en el cual evaluar estos efectos, lo cual resulta en que los reales resultados de la aplicación de las leyes sean, varias veces, distintos o, incluso, opuestos a las intenciones de los legisladores. La ausencia de seguimiento y evaluación a los efectos de los cuerpos legales ha producido en el tema de la delincuencia una gran desconexión entre la realidad y las intenciones de los legisladores, determinando que una fórmula con efectos contraproducentes en el problema sea utilizada múltiples veces antes de ser desechada o alterada. Asimismo se tiende a ignorar la facultad de llevar a la práctica estas leyes, lo que no permite que esta experiencia enriquezca el proceso legislativo.

D) Los sistemas de penas

Los sistemas de penalidad son hoy, básicamente, de tres clases: la multa, la prisión y las penas alternativas a la prisión (restricciones de alguna especie a la libertad personal , libertad vigilada y trabajo comunitario).

a) La multa

La importancia de la multa dentro del sistema de penas es baja debido a que generalmente sólo es utilizada como forma de castigo para infracciones a la Ley del Tránsito. Su uso en el ámbito penal es casi nulo.

b) La prisión

La prisión, que es considerada la respuesta tradicional frente al delito, ha dejado de ser el sistema mayoritario de sanciones, dando paso a los sistemas alternativos. En buena medida, esto ha ocurrido por la crisis que enfrenta el sistema carcelario. Esta crisis se debe fundamentalmente a dos aspectos: el costo que representa para el presupuesto público y la falta de transparencia en su funcionamiento.

Cuadro N° 3
Composición de la Población Condenada 1998

Sanción	N° de personas	Cada 100.000 hbts.	%
Reclusión	11,643	79	28%
Medidas Alternativas			
Remisión Condicional	25,436	172	61%
Libertad Vigilada	3,584	24	8%
Reclusión Nocturna	1,349	9	3%
Total Medidas Alternativas	30,369	205	72%
Total	42,012	277	100%

Fuente: Gendarmería de Chile

El primer aspecto, el costo, se ha traducido en un déficit en la capacidad carcelaria versus la cantidad de gente en las cárceles, lo que dificulta que los jueces decidan enviar más personas a ella. Pese a que muchos jueces prefieran otras modalidades de sanción, el aumento de la criminalidad se ha traducido en cárceles sobrepobladas, superadas en su capacidad de uso, con todos los problemas de conducta y de dificultad en el desarrollo de los programas de rehabilitación dentro de los recintos penitenciarios que conlleva el hacinamiento. El problema consiste hoy en que la solución al déficit de capacidad carcelaria requeriría de muy fuertes montos de inversión, que aumentarían sustancialmente el gasto público; eso imposibilita su solución en un plazo breve.

El segundo punto, la falta de transparencia en su administración y funcionamiento, ha convertido a las cárceles en lugares que no dan garantías de respeto a los derechos de integridad física de las personas ni de dignidad humana en la vida de los reclusos. Esto ha motivado un gran cuestionamiento

sobre la existencia misma de las cárceles, lo que se ha traducido en renuencia por el sistema de justicia criminal de sancionar a personas con la cárcel. La falta de transparencia se ha debido, en buena medida, a la ausencia de estándares en calidad de vida, instalaciones y funcionamiento que deberían cumplir obligatoriamente las cárceles, así como a la dificultad de hacer exigibles esos estándares por los reclusos ante el Estado.

c) Las medidas alternativas

El desprestigio de la cárcel ha significado un impulso importante de las medidas alternativas a ella. Pero el problema resultante es que tales sanciones alternativas no han sido verdaderamente equivalentes a la opción carcelaria. Esto es, en vez de actuar como una tecnología alternativa a la cárcel, pero que no modifique la magnitud de la sanción, han actuado como mecanismos de rebaja de penas o, incluso, de simple impunidad de hecho.

Esas rebajas se han producido por medio de dos modalidades: una carencia en los mecanismos de control de las penas alternativas, lo que hace que la pena se transforme en algo nominal; y un establecimiento de igualdad en los plazos que fija la cárcel y los que duran estas medidas, pese a que las sanciones no son iguales: no es lo mismo estar dos años en la cárcel, que estar dos años sujeto a controles temporales en un régimen de libertad vigilada.

Un país debe disponer de diversas modalidades de sanción de forma tal de poder adecuar la pena no sólo al delito sino también frente a la persona, tratando de garantizar un equilibrio entre el daño realizado y la pena asignada, minimizando las externalidades negativas que pueda tener la modalidad de la pena sobre el condenado y considerando las posibilidades de reinserción respecto al perfil del delincuente.

En general, las modalidades de sanción son hoy objeto de fuertes críticas, debido a que no han sido capaces de establecer una relación equitativa

entre el castigo legalmente establecido, por una parte, y el daño social ocasionado por el delito, por la otra. Además, en el caso de la cárcel, no se ha logrado garantizar que esa modalidad de sanción cumpla con los estándares de derechos humanos que establecidos en el siglo XX.

d) La reinserción

Por último, se les pide a las modalidades de sanción que, además, faciliten la ulterior reinserción en la sociedad de quienes han quebrantado las normas de convivencia establecidas. Sin embargo, y salvo excepciones, los mecanismos de reinserción no han logrado resultados aceptables. En buena medida, ese fracaso obedece a un diagnóstico errado de las condiciones que facilitarían tal reinserción, así como, con toda probabilidad, a un exceso de atención centrada en las causas del delito, más que en un criterio práctico que apunte a la rehabilitación.

2. Prevención de la delincuencia

A) Educación, capacitación y empleo

Las personas que se dedican a realizar alguna acción delictiva violenta normalmente tienen un bajo perfil educacional (la excepción es el terrorismo). Una vez que esas personas desertan del sistema educacional, advierten que sus posibilidades de encontrar algún trabajo -en economías altamente competitivas, con el escaso nivel de capital humano que tienen- es muy baja. Esto los lleva, en algunos casos, a desempeñar trabajos informales, que no les permiten abandonar su condición de pobreza; en otros casos, optan por el robo como forma de vida.

Las razones por las cuales desertan del colegio se pueden clasificar, fundamentalmente, en cinco grupos:

- a) Problemas económicos del núcleo familiar,
- b) Baja rentabilidad de la educación escolar,
- c) Incoherencia del sistema educacional,
- d) Calidad del sistema educacional y
- e) Conductuales.

a) Problemas económicos del núcleo familiar

Al joven se le solicita que colabore en el sustento del hogar y debe abandonar el colegio para buscar alguna ocupación. En esta área hay dos críticas importantes respecto a cómo se ha encarado esta causal de deserción escolar.

La primera apunta a la incapacidad de la política social de establecer alarmas eficaces, que permitan hacer un seguimiento y, eventualmente, corregir la situación del joven desertor. Esto es especialmente paradójico cuando el abandono se produce en familias en extrema pobreza, que deberían estar recibiendo ayuda del gasto social para superar su problema, en vez de exigir sacrificios a los hijos que, a la larga, los condenarán a mantener su condición de pobres.

La segunda alcanza al diseño de los programas de educación, que no consideran la realidad de los más pobres. Se aborda el problema educacional con un formato único para todos los niños del país, sin reconocer la realidad de que las diferencias entre los estudiantes de distintos grupos socioeconómicos no son sólo de intereses y capacidades, sino también relativas a la situación que enfrentan. En el caso de los más pobres, un sistema que los obliga a estudiar trece años antes de poder considerar alguna capacitación o estudio que les permita trabajar, resulta demasiado oneroso para un grupo familiar que difícilmente logra el sustento diario y requiere, por tanto, el máximo de colaboración de los integrantes de la familia. Así, la falta de flexibilidad del sistema educacional para reconocer realidades diversas hace que los más pobres deserten, obligados por sus necesidades inmediatas, frente a una opción extremadamente larga para lograr el sustento diario.

b) Baja rentabilidad de la educación escolar

En las actuales condiciones de las economías, con fuerte competencia entre todos los agentes y empresas en un país, el contar con educación escolar completa se ha convertido en una necesidad para lograr desempeñar un trabajo. Sin embargo, esta necesidad está lejos de ser un atributo diferenciador, que permita generar rentas suficientes para lograr un sustento económico digno. Más bien, las personas que cuentan sólo con ese nivel de educación se ubican en el peldaño más bajo de posibilidades en la economía; peor aún, en la medida en que ella continúa creciendo, tales personas se ven amenazadas de ser desplazadas incluso de ese peldaño.

Esto hace que el mercado no haga mayor diferencia entre una persona que ha terminado su educación escolar y una que no lo ha hecho. En realidad, la diferencia fuerte entre las posibilidades de renta de una persona se genera en cuanto ésta sea o no capaz de acceder al siguiente nivel de educación, técnica o profesional. Esta situación hace que ante el costo en tiempo de terminar la educación escolar -costo que es muy considerable para los más pobres, quienes enfrentan necesidades inmediatas apremiantes-, la persona opte por no hacerlo. Eso significa que cada año adicional de colegio, e incluso la terminación del mismo, no representan diferencia apreciable en cuanto a su marco de posibilidades de sustento: sólo le sirven para poder optar a más años de educación, y sólo entonces, al cabo de ellos, contribuirán a marcar una diferencia positiva.

Por otra parte, las políticas de educación ponen importante énfasis en la cobertura de educación escolar, pero no trabajan con igual fuerza la cobertura de educación técnica. No se presta suficiente atención a los puentes necesarios entre uno y otro nivel de educación, ni tampoco a maximizar las posibilidades de flexibilidad entre ambos sistemas.

Ante esta situación, los incentivos para realizar alguna actividad informal, que ofrece rentabilidades muy superiores en el corto plazo, son fuertes. De ahí el incentivo para vivir del robo, el cual, en contextos de bajo riesgo (ineficacia de los sistemas judicial y policial), ofrece un fuerte salto cuantitativo en el marco de posibilidades de sustento de la persona.

c) Incoherencia del sistema educacional

Las políticas educacionales han permitido un amplio margen de libertad para decidir los alcances, contenidos y formatos de enseñanza de la educación privada. Sin embargo, esa flexibilidad para adaptarse a los distintos requerimientos no ha estado presente en la educación pública. En este sector se ha mantenido un formato uniforme de los contenidos de la educación, así como de los instrumentos de apoyo para dar a conocer sus contenidos. Una de las razones de esta uniformidad han sido los presupuestos públicos, que, para mantenerse en los mínimos, prefieren uniformar sus compras por economías de escala.

En países con altos porcentajes de población pobre, como es el caso general de América Latina, la educación pública continúa siendo el sistema mayoritario de educación. Esto hace que el sistema de educación se base en las necesidades del promedio y que, por lo tanto -como todo promedio-, no calce con las necesidades de ningún grupo de niños.

En el caso de los más pobres, esta situación cobra especial dramatismo, pues los contenidos de lo que se les enseña no tienen, muchas veces, ninguna relevancia para la situación de vida que enfrentan; asimismo, los instrumentos de apoyo que se usan no calzan con sus formas de comprender y razonar y, por lo tanto, de aprender. Esta situación, en la que el alumno no visualiza la utilidad de lo que se le enseña o, muchas veces, se ve excluido de la posibilidad de aprender por la forma en que se le enseña, hace que algunos

de ellos prefieran abandonar su educación y concentrarse en actividades que generen renta inmediatamente.

d) Calidad de la educación

Hoy existe una brecha enorme entre la calidad de la educación privada y la de la educación pública. La primera, si bien susceptible de ser mejorada, faculta a sus alumnos el acceso a gran parte de las posibilidades de desarrollo con que cuenta el país. El caso de la educación pública -sistema mayoritario y el único al que acceden los más pobres- es sustancialmente distinto. Sus alumnos sólo en casos excepcionales pueden acceder a la mayor parte de los polos de desarrollo y, en la gran mayoría de los casos, deben conformarse con las posibilidades menos rentables de estos polos. En el caso de los más pobres, las deficiencias en la educación que reciben son tales, que incluso sus habilidades de interacción con el resto de las personas en la vida laboral diaria son bajas.

La baja calidad del sistema educacional se debe, en gran medida, a la ausencia de incentivos que permitan su mejoría: excesivo énfasis en las condiciones que exigen los operadores del sistema (gremios), en vez de atención a las necesidades los usuarios (alumnos y sus familias); políticas demasiado rígidas, que dificultan su adaptación al alumno; manejo demasiado centralizado, que obstaculiza la diferenciación y la competencia; falta de información suficiente sobre los resultados de los distintos establecimientos educacionales y sus posibilidades de llevar a sus alumnos hacia sus nichos de interés.

Por lo expuesto, los más pobres quedan excluidos de poder acceder a la educación profesional e, incluso, a la educación técnica, pues ambos niveles de educación exigen un mínimo de calidad para su acceso. Esto hace que sólo puedan ubicarse en los trabajos menos rentables, consolidándose así

fuertes desincentivos para completar la educación, pues el costo de hacerlo se percibe como algo muy superior a los potenciales beneficios a obtener.

e) Conductuales

Algunos jóvenes desertan por reiterados problemas de conducta en el colegio. Muchos de ellos presentan esos problemas porque los umbrales de violencia que consideran normales son muy superiores a lo que el resto de la sociedad tolera como normal. Su mayor tolerancia a la violencia se produce por provenir de hogares donde la violencia es una forma de expresión, especialmente debido a que son hogares donde los padres son fuertes consumidores de alcohol. Son, en general, niños que han sido golpeados o castigados físicamente desde pequeños y han aprendido a resolver sus conflictos con violencia. Habitualmente, los colegios segregan a estos niños, en vez de darles herramientas para resolver sus conflictos de otra manera. Son, prácticamente, inexistentes los colegios con programas de mediación o que enseñen otras técnicas para manejar los problemas entre pares.

B) El uso del tiempo libre

a) Vida en la calle

Los jóvenes que han abandonado tanto el hogar como el colegio a muy temprana edad, pasan la mayor parte de su tiempo en la calle, donde forman sus personalidades y proyectos de vida. Su educación en la calle, sin guía de los padres ni del colegio, supone subsistir en un entorno muy difícil. En la calle existe fuerte presencia de drogas y alcohol, son muy frecuentes las riñas y los asaltos. La sobrevivencia queda condicionada a la pandilla y a la imposición del más fuerte.

Otro grupo, que no ha desertado del sistema educacional, pasa largo tiempo sin ninguna supervisión adulta tras la jornada escolar, sea porque ambos padres trabajan, sea porque éstos no cumplen adecuadamente su labor de educación y cuidado de los hijos. Ante esa situación, los jóvenes buscan opciones extrafamiliares y extradomésticas para pasar su tiempo libre: buscan compañía y afectividad en grupos de pares que se juntan en la calle, sin posibilidad de desarrollar ninguna actividad formativa, sea deportiva, artística o de otra índole. Dado que, como se dijo, la calle suele ser un entorno violento, donde el consumo de droga, las riñas y los asaltos son frecuente, la educación informal que reciben en ella es contraria a la que requiere una sana convivencia en sociedad.

El entorno donde se desenvuelven diariamente -calles donde la vida es difícil y barrios deteriorados-, es otro factor que alienta la agrupación de jóvenes en pandillas callejeras, iniciación en la droga, derivación de las pandillas hacia conductas violentas y luego delictivas, y conflicto consecuencial de los jóvenes con la justicia, iniciándose así la espiral delictiva.

Como consecuencia de lo anterior, las estadísticas señalan hoy que en Chile la participación de los menores de edad -entre 11 y 17 años- en la comisión

de delitos tales como el robo con violencia en las personas, ha aumentado a tasas cercanas a un 30% anual. Esto es, uno de cada tres de los asaltantes que acuchillan, golpean o disparan a su asaltado es un menor de edad. Al agregar a lo anterior a los jóvenes entre 18 y 19 años de edad, se engloba la mitad de los asaltos violentos.

La vida de la calle en la pandilla -que, entre otras cosas, alienta al joven al consumo de drogas- conlleva en sí misma un germen de violencia. Las drogas que consumen estos grupos son drogas duras (cocaína o pasta base, usualmente) y caras de financiar. Esto hace que realicen asaltos frecuentes y cobren peajes mediante el régimen del terror a los pobladores del sector donde viven, para obtener la liquidez necesaria que permita mantener el consumo.

b) Enfoque del Estado

A la educación en la violencia de la calle se une un marco institucional inapropiado, incapaz de enfrentar la magnitud numérica de los afectados reales y potenciales, así como tampoco la complejidad de las acciones que deben emprenderse coordinadamente para abordar este problema. La cobertura de los programas estatales es totalmente insuficiente, frente a la gran cantidad de jóvenes en situación de riesgo. Asimismo, el marco legal dificulta la colaboración del sector privado en la misma tarea.

Ante situaciones irregulares (falta de tuición de los padres, maltrato, deserción escolar, vagancia, etc.) el niño usualmente es llevado a comisarías de policía, para posteriormente ser puesto a disposición de un juez de menores, pudiendo ser obligado a internarse en centros especiales. Estos centros, sin embargo, no separan al menor en situación irregular del que ha delinquido violentamente. Así, en vez de ser atendido por un especialista educador,

asistente social o psicólogo, es "detenido" por un policía, y su problema pasa a judicializarse. En este proceso, ese menor entra en contacto con otros niños o jóvenes de más edad y con mucho mayor compromiso delictual. Entra así en contacto, por primera vez y a tan temprana edad, con el mundo delictivo.

Esta forma de reaccionar por parte del sistema ante cualquier clase de "situación irregular" que presente el menor, contribuye a gatillar o potenciar conductas delictivas en estos jóvenes, llegando muchas veces a generar una *identidad delictual* en él. De esta concepción derivan consecuencias tales como la internación indiscriminada de los niños, la ruptura de vínculos familiares y comunitarios y, en fin, la estigmatización del niño. Derivan de todo esto sus limitadas posibilidades de desarrollo educacional y profesional.

En suma, precisamente debido a su tratamiento de los jóvenes en riesgo de desertar del hogar o del colegio o de caer en la delincuencia, el mismo sistema legal dificulta su rescate, pues contiene importantes vacíos, que a menudo impiden o dificultan el dar a estos jóvenes una oportunidad de insertarse o reinsertarse en la sociedad.

El mayor problema del enfoque legal vigente es que ignora la premisa de que la familia es el núcleo básico de la sociedad y el lugar donde el niño ha de desarrollarse de forma integral. En consecuencia, sólo cuando la familia se torne incapaz de proteger al niño en el ejercicio de sus derechos deben intervenir los poderes públicos. Esa intervención ha de tender, primeramente, al fortalecimiento de la familia, debiendo el Estado prestar a los padres el apoyo necesario para el desempeño de sus funciones, siempre que sea posible.

Una gran carencia social es la ausencia de un esfuerzo nacional que se concrete en programas de rescate e integración de los jóvenes, mediante los cuales puedan emplear útil y formativamente su tiempo libre, alejándolos de los riesgos que enfrentan hoy y que dificultan un desarrollo conducente a la integración social. Actualmente, el uso de su tiempo libre en la calle es un

verdadero sistema de educación desintegradora, que no entrega a los jóvenes herramientas para enfrentar de forma constructiva los problemas de violencia, droga, alcohol y delincuencia, así como otras realidades a que se ven expuestos en esta etapa de su desarrollo personal y social.

c) Espacios Públicos para la Vida Comunitaria

La calidad de vida de las personas y de la comunidad no se incrementa por el encierro en casas y recintos erigidos en fortalezas, sino por la apertura a la interacción normal de las personas en lugares públicos rediseñados para generar un entorno pacífico, que facilite y estimule esa interacción. Esto puede lograrse por la acción conjunta de autoridades locales y de la comunidad en función de la recuperación de los espacios públicos.

La experiencia internacional ha permitido comprobar que una buena estrategia de diseño urbano es la clave para mejorar la calidad de vida de las personas. Y, si se logra incentivar a la gente para que se apropie de los espacios públicos, colabore en su mantención y recupere la confianza y el interés de salir a la calle se consigue, entre otras cosas, una mejor relación con los vecinos, una mayor sensación de libertad, un menor temor a la delincuencia y la reducción de oportunidades para el delincuente.

Bajo esta perspectiva la Fundación Paz Ciudadana considera indispensable promover la realización de proyectos de diseño urbano en las comunas, ya sea modificando el espacio público y/o realizando inversiones orientadas a mejorar la calidad de vida y lograr una mayor percepción de seguridad por parte de los vecinos. Para esto es necesario:

- 1-. Realizar un diagnóstico basado en las opiniones de la gente sobre qué le falta al entorno, qué hacer para aprovechar mejor el entorno, porqué han dejado de

salir a la calle a ciertas horas. A través de este diagnóstico será posible detectar aquellas características físicas que propicien las condiciones para que se cometan delitos tales como, lugares oscuros, cerrados, alejados, solitarios, etc.

2-. Aplicar los principios de diseño urbano para generar confianza en la gente en el uso del espacio. Esto significa mejoras específicas y puntuales en áreas como iluminación, señalización, diseño de áreas verdes, distribución de espacios públicos, etc, que permitan mejorar la apariencia física del lugar y la percepción de seguridad de residentes y transeúntes.

3-. Proponer incentivos para el uso de los espacios públicos, de manera de poder contar con una vigilancia natural, realizada por los propios transeúntes y residentes. De esta manera se logrará limitar el accionar de los delincuentes quienes prefieren actuar en lugares aislados, solitarios y oscuros.

3. Líneas de Trabajo

A) Coordinación del gobierno central

El problema de la delincuencia requiere de la coordinación de diversas áreas en la actual estructura de gobierno (educación, política social, justicia, policía, etc). Sin embargo, esta transversalidad del problema no ha sido asumida por los diferentes gobiernos, limitándose ellos a encarar el problema desde el Ministerio del Interior. Así, la actual forma de organizar el Estado ha entorpecido las posibilidades de solucionar los costos que genera el delito, al no ser capaz de coordinar las herramientas públicas y complementarlas con las privadas necesarias. Llamativamente, esto no sólo es enfocado así por los distintos gobiernos, sino que también refleja la forma de entender este problema por los organismos multinacionales que colaboran en el desarrollo de los países (Banco Interamericano del Desarrollo, Naciones Unidas, etc.).

En general, el problema de la delincuencia y el resguardo de las seguridades elementales de las personas ha irrumpido en las agendas públicas por la presión popular, mas no por una concepción clara de los sectores gobernantes en cuanto a que se trata de un área de trabajo específica y urgente, la solución de cuyos problemas debe abordarse técnicamente. En buena medida, esto se ha traducido en la ausencia de una política clara, que considere a la delincuencia como un área social más, tal como lo son la educación, la salud, o cualquier otra. Al no haber política, tampoco hay en esta área metas ampliamente conocidas y compartidas por la población. Mas bien, la forma de enfrentar el problema ha sido una de permanente reacción ante las distintas manifestaciones del mismo.

B) Difusión de información

a) Ausencia de información

La información disponible para medir el fenómeno de la delincuencia y sus diversos aspectos es, normalmente, inexistente; en caso de haber alguna, es confusa. No existe un esfuerzo sistemático por el Estado que permita conocer, tanto por los agentes públicos y privados que trabajan en las áreas sociales como por la población en general, la magnitud, evolución y detalle de este problema.

Esta situación contrasta fuertemente con el resto de las áreas sociales, donde la información suele ser abundante, relativamente fácil de obtener y permanentemente contrastada y controlada por los centros de estudio y los medios de comunicación. Las instituciones que trabajan en la prevención y control del delito no han considerado relevante desplegar esfuerzos para contar con esta información en el nivel nacional. Tampoco el gobierno ha considerado necesario coordinar las acciones pertinentes para disponer de información periódica y coherente entre las distintas instituciones involucradas. Esta carencia de información no sólo dificulta enormemente trabajar en la solución del problema, sino que, además, impide que la sociedad -por medio de las universidades, centros de estudio y otras instancias- pueda alcanzar un conocimiento suficiente de las verdaderas características de este problema. En la misma medida en que lo sufre, pero ignora sus causas, su naturaleza y sus variadas manifestaciones, la sociedad no encuentra respuestas útiles para su solución; ni siquiera pueda ahondar en un debate amplio, no restringido sólo a algunos operadores.

Esta carencia de información se refleja especialmente en dos niveles:

- Sistema Integrado de Estadísticas Delictuales: no existe un sistema de información que busque integrar los aspectos parciales que recoge cada una de las instituciones que trabajan en este problema. En consecuencia, no es

posible coordinar, desde un punto de vista de política pública, la visión parcial que las distintas instituciones tienen de su trabajo.

- Encuestas de victimización: una parte importante del problema delictual no puede ser captada por la información que recogen las instituciones involucradas en el problema. Esta información sólo está en conocimiento de las personas que son víctimas del delito, así como de quienes lo perpetraron. Por eso, son imprescindibles los esfuerzos que haga el país por complementar la información de que ya se dispone con aquella que pueden entregar las víctimas. Sin embargo, las encuestas de victimización hechas con regularidad son instrumentos sólo usados por los países desarrollados. Lo curioso es que la razón de esta carencia no es una falta de presupuesto, pues los países en desarrollo y subdesarrollados hacen esfuerzos, tan onerosos como el de una encuesta de victimización, por conocer otros aspectos de la vida nacional, que, a veces, tienen en la vida de las personas una incidencia menor que la posibilidad de poder convivir en paz y seguridad.

b) Resistencia a entregar información

En las otras áreas sociales la entrega regular de información es concebida como algo necesario para las instituciones involucradas y como un deber con la comunidad. En temas como la educación por ejemplo, el estado considera un deber que los padres hagan una elección informada sobre el colegio en el que educaran a sus hijos. Esta información también intenta evitar prácticas abusivas por parte de las instituciones prestadoras del servicio con los usuarios del mismo. Finalmente, el estado impulsa fuertemente el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos con la entrega de información en las diversas áreas sociales, incluso en algunas de ellas, como la salud, considera que puede ser socialmente muy caro el que las personas no estén informadas. Sin embargo, en lo referente a la delincuencia y la violencia, en general se observa una fuerte resistencia para dar a conocer la realidad del fenómeno. Esta resistencia se produce debido a

que la asimetría de información en esta área es más fuerte que en el resto al ser sólo unas pocas instituciones las que concentran gran parte de la información.

Esto hace extremadamente difícil obtener una adecuada fotografía no sólo del problema delictual, sino de los aciertos y carencias en la forma de trabajo con que se aborda ese problema. Asimismo, imposibilita cualquier evaluación objetiva sobre la rentabilidad de las diversas acciones que se proponen o se emprenden para prevenir y controlar el problema.

En síntesis, sin un adecuado debate y sin las mediciones necesarias, aún no se posee -excepto en países desarrollados- una claridad mínima respecto de como encarar el problema de la delincuencia.

Esto contrasta con lo que ocurre en otras materias sociales, a cuyo respecto el mundo ha alcanzado cierto nivel de consenso y discute, más bien, el ajuste fino de los problemas.

C) Responsabilidad local

La delincuencia es un problema cuyas manifestaciones son muy distintas, dependiendo del área del país que se considere. Es, además, un problema a cuyo respecto existe un interés muy fuerte de los habitantes del área local, de la comuna, la zona, incluso del barrio, por conocer y, si es necesario, por participar en las soluciones posibles. Pese a esta realidad, no se ha emprendido nada conducente a enfrentar los problemas de delincuencia y seguridad pública con un enfoque de descentralización, de acercamiento a la base local y de asignación de más atribuciones y recursos a los órganos de ésta.

En general, esta respuesta única no ha permitido reconocer que el problema de la delincuencia, si bien presenta rasgos comunes a lo largo del país, también presenta peculiaridades que hacen de ella un problema diferente, típico y único en cada comuna. Esta respuesta uniforme tampoco ha permitido que la comunidad tenga iniciativa y realice aportes a la solución de sus específicos problemas locales.

En otras áreas sociales, en cambio, se ha avanzado en el paso desde la ejecución y prestación de servicios centralizada en los ministerios del gobierno central, a la municipalización, esto es, la transferencia de responsabilidades y recursos a los municipios. Específicamente, se transfirió a estos últimos una parte sustancial de las prestaciones estatales de salud y de educación. Otra parte de ellas se encomendó a organizaciones privadas en los sectores citados, con o sin fines de lucro, con subsidio estatal a la demanda en ciertas áreas de educación y salud, respecto de los segmentos de población menos pudientes.

De esta manera, la preocupación por la delincuencia se ha acrecentado, por la falta de vías precisas que permitan a la comunidad participar en los programas de prevención y dar curso a sus inquietudes y demandas al respecto.

En Chile, de acuerdo a los datos entregados por el Índice de Paz Ciudadana realizado en abril de este año, la población piensa que la seguridad, más que un problema de la autoridad central, es un problema que debe ser resuelto por la autoridad local. Así, en aquellas zonas donde el alcalde despierta confianza en la población, el temor de ser asaltado es sustancialmente menor que donde no se confía en la labor del municipio. Hoy, la responsabilidad por la provisión del bien seguridad es asignada a la autoridad local, incluso por sobre la responsabilidad que la gente atribuye a la policía en la solución de este problema.

A diferencia de lo que ocurre en otras áreas sociales, en el enfrentamiento de la delincuencia se ha excluido hasta ahora la ayuda que pueden dar los centros de organización y acción de la comunidad, tales como los centros de las diferentes confesiones religiosas, los centros culturales, de formación artesanal o artística, deportivos y, sin duda, las empresas privadas que se encuentren instaladas en cada zona.

Se carece de un marco institucional que sienta los planos básicos de acción antidelictiva por la comunidad local. Dicho marco es necesario para evitar distorsiones o abusos, mal aprovechamiento de recursos escasos, desmotivación ulterior de la comunidad participante, canalización de la energía comunal y de las acciones en marcos legales y coherentes con el ordenamiento jurídico general del país; ese marco institucional dará a tales organizaciones comunales la autoridad y legitimidad necesarias para promover cambios en materia de seguridad pública.

La ausencia de un enfoque de trabajo descentralizado ha impedido que cada comuna cuente con su propio diagnóstico sobre la magnitud y realidad del problema de delincuencia que enfrenta. Igualmente, se ha visto obstaculizado el desarrollo -en conjunto con la autoridad local, la policía, las escuelas y otras instituciones públicas y de la sociedad civil- de una gama de planes locales que permitan mejorar la calidad de vida de la población, mediante el logro de

mejores niveles de seguridad. Por último, la carencia de un sistema mediante el cual cada comuna encarere sus problemas de seguridad con sus propias herramientas y enfoques, ha bloqueado un esquema de competencia entre las autoridades locales y entre las instituciones privadas y públicas que trabajen en este problema.

Recomendaciones Preliminares de Política Pública

I) Control de la Delincuencia

A) Sistema Policial

- Establecimiento de una meta única y clara a la policía: la reducción de la delincuencia. Consecuencialmente, estructuración del cuerpo policial en función de esta meta.
- Establecimiento de indicadores públicos de resultado de la acción policial.
- Introducción de niveles de remuneraciones competitivas para la policía, además de sistemas de evaluación de desempeño y de incentivos.

B) La ley

- Establecimiento de requisitos técnicos que obliguen a las nuevas leyes a considerar, si es posible en forma cuantitativa, sus posibles efectos ante distintos escenarios. Un precedente o analogía constitucional para esto ya existe en materia financiera: "No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto" (Art. 64, inciso 4º de la Constitución Política de 1980).
- Obligación de establecer un sistema de seguimiento de las leyes, una vez que estas han sido promulgadas de forma tal de retroalimentar el proceso legislativo con los efectos reales que ha provocado una ley y permitir de esta forma un ajuste más ágil de las leyes frente a la delincuencia.

C) Sistema de justicia criminal

- Rediseño del sistema de justicia criminal, que considere un marco competitivo en su interior, así como la realidad de la insuficiencia del presupuesto público y la subsidiariedad posible entre el Estado y el sector privado.
- Separación total de la función jurisdiccional de la administrativa, y establecimiento de niveles de remuneración competitivos en el mercado, para evitar la selección negativa.

D) Sistema de sanciones

- Establecimiento de estándares obligatorios de calidad que deban cumplir las cárceles, los cuales hayan de ser certificados por un juez especial, cuya competencia específica sea la supervisión del cumplimiento de las penas.
- Creación de mecanismos que permitan e incentiven la colaboración del sector privado en la construcción, financiamiento y administración de recintos carcelarios, iniciando ese proceso con los de baja peligrosidad.
- Para la rehabilitación de los reclusos menores de edad deben desarrollarse centros de reclusión que actúen como internados educacionales, donde el menor de edad sea obligado, por sentencia judicial, a terminar su educación en ellos. Estos centros deberían contar con docentes especialmente capacitados para tratar con estas poblaciones, que suelen ser conflictivas. Deben establecerse razonables incentivos para esos internos no renuncien a su educación -ni los docentes a su labor-, a pesar de lo difícil del problema y del medio. Las sentencias asignables a esos menores de edad son, en este esquema, variables: el objetivo es educarlo para facilitar su reinserción e impedir su actual derivación en delincuentes adultos profesionales y extremadamente violentos.

- Generación de planes de trabajo dentro de los recintos penitenciarios para la rehabilitación de reclusos adultos. Estos planes deberían darles capacitación laboral real, vinculada al mercado, para que tengan una efectiva opción de trabajo al regresar al medio externo.
- Diversificar la respuesta al delito, estableciendo un catálogo amplio de penas que permita adecuar su aplicación a las características del delito y del delincuente. Este rediseño de los sistemas de penas alternativos a la cárcel debe considerar equivalencias reales entre las distintas formas de sanción. Además, es necesario establecer un sistema organizativamente eficaz para la aplicación de las penas no privativas de libertad, fortaleciendo los sistemas de control de cumplimiento de las penas. También debe fortalecerse el control jurisdiccional de la aplicación de las penas, mediante la creación de un juez de vigilancia especializado en eso.

II) Prevención de la Delincuencia

A) Deserción escolar

- Establecimiento de alarmas sociales que impidan que los jóvenes abandonen el colegio, presionados por la necesidad de ayudar a mantener el hogar. A estos jóvenes debería otorgárseles un subsidio que permita a la familia subsistir y satisfacer sus necesidades, sin que tenga que abandonar el sistema educacional.

B) Sistema de educación

- Generación de una gama de sistemas de educación, en oposición a los tradicionales trece años de estudio, con suficiente flexibilidad de traspaso entre las distintas opciones de educación.
- Énfasis en la cobertura de la educación técnica, más que en la cobertura de la educación escolar.
- Descentralización de los contenidos y formatos de la educación pública, y no sólo de su administración en algunos aspectos.
- Fomento de la competencia de la educación pública permitiendo a los padres escoger el colegio público donde desean educar a sus hijos y traspasando estos colegios a sociedades de profesores que se desempeñen en él.

C) Educación para la paz

- Introducción de esquemas de manejo pacífico de conflictos en los colegios y fomento de estos esquemas en instituciones privadas y públicas complementarias al colegio.
- Educación de la población en cuanto a los efectos del consumo excesivo de alcohol y su vínculo con la violencia.

D) Uso del tiempo libre

a) Vida en la calle

- Crear programas atractivos para dar nuevas opciones de ocupación al tiempo libre de los jóvenes y reducir el tiempo en que se encuentran en las calles, estableciendo actividades que ofrezcan una alternativa a las pandillas. Una vez que estos jóvenes hayan sido atraídos por estos programas, se buscará encauzarlos nuevamente hacia el sistema de educación o al mercado laboral formal, y fomentar el regreso al entorno familiar. Este esquema debería considerar tanto atraer a los jóvenes que han desertado del colegio como ofrecer actividades complementarias al colegio para aquellos que, sin desertar aún, se hallan en riesgo de caer en la delincuencia.

b) Enfoque del estado

- Producir una descentralización y desjudicialización de las competencias en materia de protección, de forma que se trate de resolver el problema en una primera instancia administrativa, en el nivel municipal.

Así, ante una situación de desprotección, una entidad municipal especializada debería tomar conocimiento del asunto y poner en marcha un proceso tendiente a solucionar el conflicto. De esta forma, se evitaría una intervención policial y judicial y, por ende, el contacto del menor con el mundo de la criminalidad.

En este proceso, personal especializado del municipio deberá, primeramente, comprobar la existencia de una situación que justifique una intervención, para, posteriormente, buscar, junto con la familia y niño, la solución más adecuada, ofreciendo los programas y servicios necesarios para su aplicación.

Esa ayuda que ofrezca la administración deberá ser aceptada voluntariamente por todos los afectados por ella, no pudiendo el municipio, en ningún caso, imponer coactivamente una medida. En caso de que alguno de los afectados no acepte la medida propuesta y la entidad municipal la considere necesaria para proteger algún derecho del niño, deberá recurrir a la autoridad judicial correspondiente, solicitando imponga dicha medida de forma coactiva.

III) Forma de Trabajo

A) Necesidad de una política nacional en delincuencia

- Chile necesita un plan antidelictivo aplicable a todo el país, que contemple los elementos básicos de política pública en materia de prevención y control de la delincuencia. Este plan nacional debe orientar la acción de todos los órganos competentes del Estado y también las acciones que puede llevar a cabo la comunidad para el logro de metas de seguridad. Dicha política debe fundarse en razones técnicas, en torno a las cuales pueda alcanzarse un acuerdo básico entre todos los sectores políticos, proyectable por una década o más. Los distintos gobiernos interpretarán este plan según sus distintas sensibilidades, profundizando en un aspecto u otro. Pero lo que sí podrá dejarse atrás es la actual actitud primitiva de reaccionar ante las circunstancias mediante medidas sólo policiales o judiciales según impulsos intuitivos o emocionales. Ejemplo de tales reacciones, es el actual intento de combatir la delincuencia mediante la restricción de la libertad provisional, sin saber, por ejemplo -porque no hay estudios técnicos- cuánto inciden en las tasas de delincuencia los delitos cometidos por procesados en libertad provisional, ni los costos socioeconómicos de invertir en los recintos penales adicionales que la restricción de la libertad provisional significaría.

B) Coordinación del gobierno central

- Enfoque por el gobierno del problema de la seguridad ciudadana como una prioridad de coordinación interdepartamental, obligando a las reparticiones pertinentes a actuar coordinadamente en esta materia. En esta materia, la empresa privada puede aportar amplia experiencia respecto a la mejor forma de organizarse cuando una línea de acción requiere de la acción conjunta de varios departamentos dentro de la empresa.

C) Difusión de información

- Actualmente se dispone de estadísticas delictuales débiles y poco fiables. Es necesario que el gobierno llame a una licitación para la función de recolectar, procesar y difundir este tipo de estadísticas y de realizar encuestas de victimización a una o más instituciones privadas, especializada sólo en estas funciones. Tales instituciones deberían ser evaluadas por las universidades, centros de estudio, medios de comunicación y los órganos gubernamentales pertinentes.
- Desarrollo de un sistema integrado de estadísticas delictuales, que considere el seguimiento hecho delictual y la coherencia de la respectiva información entre todas las instituciones correspondientes.

D) Responsabilidad local

- Generar una política descentralizada de planificación y acción para el logro de un nivel satisfactorio de seguridad para la población de cada comuna. Debe postularse que cada comuna cuente con su propio diagnóstico sobre la magnitud y realidad del específico problema de delincuencia que enfrenta.

Además, debe fomentarse que cada comuna pueda desarrollar -en conjunto con la autoridad local, la policía, los colegios, y otras instituciones públicas y de la sociedad civil- una gama de planes locales que permitan elevar la calidad de vida de la población, mediante el logro de mejores niveles de seguridad. Debe fortalecerse la participación comunitaria y la coordinación institucional en la prevención y control de la delincuencia, mediante el respaldo a las soluciones específicamente locales que emerjan de la propia comunidad.