

CONCEPTOS

PARA LA PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL DELITO

ISSN: 0717-330X

Nº 12, Mayo 1998

RECOMENDACIONES DE PAZ CIUDADANA FRENTE AL PROBLEMA DE LA DELINCUENCIA

Texto: Carlos Valdivieso A. y Francisco José Folch V.

Edición y Síntesis: Francisco José Folch y Ana María Valdivieso.

La Fundación Paz Ciudadana es un organismo estrictamente apolítico, cuya función es proponer elementos de juicio técnico para perfeccionar la formulación de políticas públicas relacionadas con la prevención y contención de la delincuencia y con la rehabilitación del delincuente. A continuación se presenta un diagnóstico técnico del problema de la delincuencia. En él se destacan como componentes centrales ciertas **deficiencias estructurales en los sistemas de prevención del delito; de control del delito; de rehabilitación de los condenados jóvenes y adultos; y de evaluación de las políticas públicas que se aplican.**

I) Control del Delito

1.- Sistema de Justicia Criminal: es urgente la **modernización del sistema de justicia penal** chileno, porque incide fuertemente en los índices de impunidad del delito. Esta modernización ya está en curso -proyectos de nuevo Código de Procedimiento Penal, Ministerio Público, Defensoría Pública, adecuaciones consecuenciales al Código Orgánico de Tribunales, normativa de transición, puesta en marcha del nuevo sistema-. Al respecto, frente

a la situación delictiva actual, es conducente **acelerar al máximo posible, mediante las urgencias respectivas, el trámite legislativo** de dichas iniciativas. Su puesta en marcha es la primera condición para **reducir la impunidad del delincuente**. El sistema judicial actual, por su lentitud y burocracia, no fomenta la denuncia de los delitos por parte de las víctimas -sólo se denuncia un 40% de los robos y hurtos debido a la creencia de que hacerlo no conducirá a nada-. Además los resultados de los procesos judiciales en 1996 muestran tasas de sobreseimiento temporal de 91% para el robo con violencia, 96% para el robo con fuerza y 91% para el hurto. Así, es inevitable que el delincuente sepa que, al cometer un delito, prácticamente no corre riesgo de recibir una sanción.

2.- Incentivar las Denuncias: Con todo, aun cuando la reforma no entre en vigencia, es necesario **promover en la opinión pública la conveniencia de denunciar los delitos**, para reducir la impunidad del delincuente. Un esfuerzo administrativo de las autoridades judiciales, policiales y municipales -facilitar la denuncia en tribunales, comisarías y fiscalías municipales- puede contribuir a esto en el corto plazo. Deben buscarse nuevas formas de facilitar el trámite para denunciar, mediante la creación de terminales móviles y sistemas telefónicos computarizados, que

permitan a las personas formalizar su denuncia en forma rápida e inmediata.

3.- Sistema de Ejecución de Penas: Actualmente, uno de cada cuatro condenados va a la cárcel y los tres restantes cumplen penas como remisión condicional, libertad vigilada o reclusión nocturna. La cárcel no puede ser la única medida, porque económicamente es muy costosa de aplicar y, en muchos casos, sólo contribuye a la capacitación delictiva de los reclusos, quienes, cuando salgan en libertad, reincidirán. **Las medidas alternativas son, pues, una necesidad**, pero para garantizar su buen funcionamiento es imprescindible la existencia de un **sistema eficaz que supervise realmente al reo**. En este marco, debe crearse con urgencia un servicio que se especialice en la administración y control de las personas sujetas a estas medidas, un juez de control de la ejecución de penas y un catastro más amplio de estas medidas, que permita a los jueces contar con mayores herramientas al momento de penalizar un delito.

4.- Beneficios Intrapenitenciarios: En lo más inmediato, respecto de los condenados, es preciso **revisar la normativa que regula la concesión de beneficios intrapenitenciarios** y establecer **claras responsabilidades y mecanismos de control** de las personas sujetas a ellos.

5. Libertad Provisional: Respecto de los procesados, se propone crear una **oficina técnica**, independiente de Gendarmería y del Poder Judicial, cuya **función exclusiva sea elaborar una recomendación fundada al juez acerca de si procede o no conceder la libertad provisional** a las personas inculpadas por un delito, así como crear otras instancias intermedias de control que garanticen que la persona procesada estará siempre disponible para los distintos requerimientos del proceso. Estos servicios son habituales en países desarrollados, permitiendo que -al establecer los mecanismos de control procesal- la sociedad tome una decisión fundada y racional desde el punto de vista del uso de recursos.

6.- Sistema Policial: Debe **optimizarse el aprovechamiento del recurso policial** -escaso y caro-, de tal modo que sus efectivos puedan concentrarse sustancialmente en su tarea esencial, que es el resguardo de la seguridad pública y el derecho. En consecuencia, debe aliviarse a las instituciones policiales de otras funciones -algunas administrativas, otras muy valiosas- que no corresponden, en rigor, a lo estrictamente policial.

Lo anterior permitirá **mayor presencia policial en las calles** -particularmente en las zonas ya identificadas como de mayor peligrosidad- y liberará recursos para una tecnificación concentrada en lo esencialmente policial (mapas digitalizados, tecnología internacional, etc.). Permitirá, también, contar con contingente para dar cobertura policial a zonas marginales y de extrema pobreza, donde la escasez policial obliga a la población más desvalida a utilizar, muchas veces, sistemas primitivos de autodefensa.

Un componente fundamental de esa concentración supone **que las remuneraciones de los funcionarios de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública sean elevadas** para que esta profesión se transforme en atractiva, se

cubran las plazas vacantes por falta de interés y se haga posible una selección más estricta de sus efectivos. Posteriormente, habrá que delinear un sistema de permanente perfeccionamiento, orientado a estrechar su relación de colaboración con la población.

7.- Comunidad y Municipios: La colaboración de la policía con la comunidad supone **replantear la relación entre las policías y la instancia municipal**. Desde esta perspectiva, es **razonable la formulación de la letra g) del artículo 4º del proyecto de LOC de Municipalidades, en actual rediscusión:** "Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas con: (...) g) El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación". Eso permitiría que las municipalidades y sus vecinos aúnen esfuerzos con las policías en la protección y en el control de la delincuencia. Las experiencias internacionales exitosas muestran, sin excepción, que esa vinculación entre comunidad y policías es indispensable para éxitos duraderos en esta materia.

Por ley debería establecerse que **las municipalidades deben recibir automática y periódicamente de los órganos competentes del Estado, cuando menos cuatro veces por año, información sobre el estado actual de las estadísticas delictuales de su comuna.**

II) Prevención del Delito

♦ **Debe revisarse la estructura y funcionamiento del sistema educacional**, porque la deserción escolar deriva en falta de capacitación laboral y empuja a los jóvenes a la delincuencia como medio para ganarse la vida. Generalmente, a la deserción escolar le sigue el abandono de la casa familiar, lo que puede propiciar a la pandilla

como ámbito de vida.

♦ **Deben establecerse alarmas sociales** que impidan que los estudiantes abandonen el colegio, presionados por colaborar en el sostén económico del hogar. **A estos jóvenes debería otorgárseles un subsidio que permita a la familia subsistir y satisfacer sus necesidades, sin que el adolescente tenga que abandonar el sistema educacional.**

♦ Igualmente, debe **revisarse la estructura y funcionamiento del sistema de asistencia a los menores en situación irregular**, o en riesgo de caer en él, porque su organización actual no garantiza la calidad ni la cantidad que se requiere para contrarrestar el problema delictivo.

♦ Este punto y el anterior pueden resumirse en la necesidad de **rescatar al menor y al joven de la calle. En el nivel nacional, local y comunitario, deben promoverse programas atractivos para dar nuevas opciones de ocupación al tiempo libre de los jóvenes**, estableciendo actividades que compitan con las pandillas y ofrezcan una alternativa de actividad integradora. La experiencia internacional coincide en este aspecto.

Con esto puede concretarse el llamado del Presidente de la República al **"apoyo de la gente"**, por la vía de **establecer mecanismos que entreguen ampliamente subvención estatal para organizaciones e iniciativas de la comunidad que puedan dedicarse, con o sin fines de lucro, al rescate de niños y menores.** La dimensión del problema, su complejidad y la calidad especializada de la atención requerida, **ya no permiten limitarse solamente al recurso al aparato estatal tradicional, sino que se necesita la participación de la comunidad** en todas las múltiples manifestaciones de acción que existen. Sin embargo, los privados hoy no cuentan con los medios ni la normativa apropiada para

globalizar su acción hasta el nivel nacional.

La entrega de subvención estatal puede tener como contrapartida una labor fiscalizadora de las municipalidades, que por su número y su proximidad a las bases de la población, permitirían un mejor control ciudadano.

♦ Para complementar lo anterior debe hacerse una **reforma del sistema de protección especial a la infancia y a la adolescencia**. Esta debería incluir la **descentralización -en un plazo máximo de dos años- de las competencias administrativas en materia de ejecución de dichas medidas en favor de los municipios**, los cuales podrían integrar a la comunidad en la ejecución de los programas. De esta manera, podría establecerse el uso de las capacidades y recursos de ejecución del Sename, exclusivamente, en la atención de menores en conflicto con la justicia, sin perjuicio de que ese servicio pudiera también confiar tales funciones a organizaciones privadas calificadas. El antiguo precedente chileno de cárceles de mujeres administradas por congregaciones religiosas indica una vía posible, que no debe desestimarse.

III) Rehabilitación

• **Rehabilitación de reclusos adultos:** Respecto de los reclusos actuales, su **rehabilitación supone darles capacitación laboral real**, que les ofrezca una efectiva opción de trabajo al regresar al medio externo. La experiencia internacional muestra que eso se consigue sólo cuando el empleador privado tiene confianza en el ex reo. Tal confianza se crea cuando el empleador ha trabado una relación laboral con el recluso durante su condena, según la fórmula de "cárcel industria". Perfeccionar, generalizar y consolidar legal y administrativamente las iniciativas en actual aplicación debe ser una línea a impulsar con urgencia. De otro modo, la salida al medio libre ofrece más al-

tas probabilidades de reincidencia. Esta es también una manera de dar concreción al llamado presidencial relativo a promover la colaboración de la comunidad en el problema delictivo -específicamente en rehabilitación- y podrían aplicarse los mismos criterios y algunos de los instrumentos indicados a continuación, respecto de los menores.

• **Rehabilitación de los reclusos menores de edad:** En esta materia **deben desarrollarse centros de reclusión que actúen como internados educacionales**, donde el menor de edad sea obligado por sentencia judicial a terminar su educación. Estos centros deberían contar con profesores especialmente capacitados para tratar con esta población, que suele ser conflictiva, razonablemente incentivados para no renunciar a pesar de las dificultades del medio. Las sentencias a los menores de edad son, en este esquema, variables: el objetivo es educarlo para facilitar su reinserción e impedir su derivación a delincuentes adultos profesionales y extremadamente violentos. Hay experiencia internacional desarrollada en esta línea, que debiera revisarse y adoptarse rápidamente por el país.

IV.-Evaluación de las políticas públicas que se aplican

En todas las áreas referidas, deben **modernizarse y homogeneizarse los sistemas estadísticos de todos los órganos públicos vinculados al problema delictivo**. Eso permite asignar metas y plazos precisos a cada órgano público competente. Desde esta perspectiva, la **aceleración inmediata de del Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales (SUED)** -aprobado en principio por el Presidente de la República en 1995- es una medida conducente.

Las metas asignadas deben ser cuantitativas, que se puedan cumplir en un plazo predeterminado. Estos plazos deben ser breves, para permitir una

evaluación inmediata -o muy próxima- de los resultados de las políticas, con el objeto de establecer su reorientación, en caso de necesidad.

Además, **los datos estadísticos deben hacerse legalmente accesibles y exigibles por los ciudadanos a todo órgano público en cualquier momento**. Este es, también, uno de los criterios fijados públicamente por el Presidente de la República. Sin evaluación pública periódica -según criterios objetivos prefijados- la experiencia internacional muestra que los intentos antidelictivos tienden a derivar en medidas aisladas, inorgánicas, reactivas. Ellas pueden tener algún efecto fugaz, pero no resuelven los problemas estructurales y, por tanto, las manifestaciones delictivas se reiteran y agravan periódicamente.

Es indispensable que las políticas que se adopten obedezcan al criterio de actuar focalizadamente. Los problemas de delincuencia no son iguales a lo largo de todo el país ni tampoco para los distintos grupos que en él habitan.

Esta **descentralización y focalización** debería, al menos, contemplar los siguientes dos criterios:

a) **Peligrosidad de la zona, comuna o ciudad;** y

b) **Pobreza de la comunidad respectiva**, puesto que los estudios muestran que la inseguridad es mayor en estas últimas, aunque el reclamo público sea más intenso en los sectores de mayores recursos.

Lo reseñado no es una enumeración exhaustiva, pero sí indicadora de las áreas en que, con **prescindencia** de toda consideración ideológica o política, la Fundación Paz Ciudadana estima necesario actuar de modo prioritario frente al problema actual de la delincuencia.

PAZ CIUDADANA

1. Directorio:

Presidente: Agustín E. Edwards E.

*Vicepresidente y Secretario:
Sergio Bitar Ch.*

*Vicepresidente y Tesorero:
Bernardo Matte I.*

*Directores: José Joaquín Brunner R.
Carlos F. Cáceres C.
Mónica Jiménez de la J.
Edmundo Pérez Y.*

2. Asesores del Directorio

*José Gabriel Aldea S.
Carlos A. Délano A.
Roberto Edwards E.
Francisco José Folch V.
Gonzalo García B.
M^a Pía Guzmán M.
Roberto Méndez T.
Martín Subercaseaux S.*

3. Consejo Consultivo

*Ramón Aboitiz M.
Pilar Armanet A.
Julio Barriga S.
Enrique Barros B.
Edgardo Boeninger K.
Francisco Bulnes S.
José Claro V.
Enrique Correa R.
Francisco Gana E.
José Antonio Garcés S.
Claudio García S.
Oscar G. Garretón P.
José Antonio Guzmán M.
Alberto Kassis S.
Mauricio Larraín G.
Guillermo Luksic C.
Juan Pablo Morgan R.
Laura Novoa V.
Juan Obach G.
Máximo Pacheco G.
Bernardino Piñera G.
Adolfo Rojas G.
Agustín Squella N.
Eugenio Tironi B.
Jaime Santa Cruz L.
Patricio Valdés P.
Gonzalo Vial C.
Luis Enrique Yarur R.*

4. Asesor Jurídico

Enrique Montero M.

5. Gerente General

Carlos Valdivieso A.

*Domicilio : Valenzuela Casitillo 1881
Teléfono : (56-2) 2748488
Fax : (56-2) 2748361
E-Mail : fpc@netup.cl*